

A Rússia avança no Ártico

Russia moves deeper in the Arctic

Alexandre Pereira da Silva*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 142, mar.-abr. 2014 [p. 20 a 27]

Introdução

No verão de 2007 o mundo foi pego de surpresa quando dois mini-submarinos russos não tripulados plantaram uma bandeira de titânio inoxidável no polo norte, debaixo da calota polar, a 4.262 metros de profundidade. Um feito verdadeiramente espantoso por parte dos russos, que ao contrário de ser visto como uma das grandes façanhas da humanidade gerou ásperas reações de alguns países.

Certamente, uma das mais interessantes foi a do ministro de relações exteriores do Canadá, Peter MacKay que declarou que: *“This isn’t the 15th century. You can’t go around the world and just plant flags and say ‘We’re claiming this territory’. There is no threat to Canadian sovereignty in the Arctic... we’re not at all concerned about this mission – basically it’s just a show by Russia”* (REUTERS, 2007).

Na sequência do evento e para esquentar ainda mais a repercussão do ato russo, a revista *Foreign Affairs*, publicou artigo de Scott Borgerson, em que este afirmou que: *“The situation is especially dangerous because there are currently no overarching political and legal structures that can provide for the orderly development of the region or mediate political disagreements over Arctic resources or sea-lanes”* (apud DODD, 2010, p. 63). Ou seja, uma visão quase apocalíptica, que colocava o oceano Ártico como um espaço anárquico, submetido a imperativos geopolíticos dos Estados costeiros da região e outras partes interessadas, estava prestes a vir à tona: uma nova “guerra (verdadeiramente) fria” estava para iniciar.

Entretanto, poucos sabiam ou questionaram a razão porque os russos estavam pesquisando em águas tão profundas. O objetivo deste artigo, portanto, é analisar os motivos que levaram os russos a fincarem uma bandeira no polo norte e desmistificar a ideia de que há no Ártico um cenário de tensões latentes entre os Estados costeiros da região.

1. A possibilidade de expansão da plataforma continental e o papel da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC)

O Ártico, ao contrário da Antártida, é essencialmente um mar congelado, ou seja, diferentemente do que ocorre na calota polar sul, na região ártica não há uma massa de terra debaixo da camada de gelo, existem apenas algumas

* Professor Adjunto de Direito Internacional Público da Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (lpsilva.alexandre@gmail.com).

ilhas ao redor, além dos litorais dos cinco Estados costeiros voltados para o interior do oceano: Canadá, Dinamarca (Groenlândia), Estados Unidos (Alasca), Federação Russa e Noruega. Como se trata de mar, no Ártico, a rigor, não existe qualquer disputa relativa à soberania do polo. Excepcionalmente, no entanto, existem algumas poucas ilhas em que há controvérsias referentes ao domínio, casos do regime jurídico do arquipélago de Svalbard e da ilha de Hans, reivindicada por canadenses e dinamarqueses.

Exatamente por ser o oceano Ártico o elemento caracterizador do polo norte, a moldura jurídica a ser aplicada na região é a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), assinada em 10 de dezembro de 1982, em vigor internacional desde 16 de novembro de 1994. Atualmente, a CNUDM tem ampla aceitação internacional, são 166 os Estados-parte, um desses é a Federação Russa que assinou a convenção ao término da conferência em dezembro de 1982 e depositou o instrumento de ratificação em 12 de março de 1997.

Um importante dispositivo da CNUDM que ficou dormente por vários anos começou na última década a ganhar expressiva importância internacional: o artigo 76 que trouxe uma nova definição jurídica para a plataforma continental. De acordo com o artigo 76.1 da CNUDM:

A plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância.

Ou seja, a CNUDM garante a todo Estado costeiro uma plataforma continental de 200 milhas marítimas, ainda que em termos geomorfológicos, a plataforma continental não seja tão ampla. Contudo, esse limite de 200 milhas marítimas pode ser ainda ampliado. Para tanto o Estado costeiro deve comprovar que “o prolongamento natural do seu território terrestre até o bordo exterior da margem continental” vai além do limite das 200 milhas marítimas.

Esses limites exteriores da plataforma continental também encontram restrições, estipulados no artigo 76.7 da CNUDM: “estar situados a uma distância que não exceda 350 milhas marítimas da linha de base a partir da qual se mede a largura do mar territorial” ou “uma distância que não exceda 100 milhas marítimas de isóbara de 2.500 metros, que é a linha que une profundidades de 2.500 metros”.

De acordo com o artigo 76.8, os Estados costeiros devem prestar informações sobre os limites da plataforma continental – além das 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial – à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC). Depois de examinar os dados fornecidos pelo Estado costeiro, a CLPC fará recomendações “definitivas e obrigatórias” que servirão de base para o estabelecimento dos limites exteriores da plataforma continental.

A CLPC – detalhada no Anexo II da CNUDM – é composta por 21 membros, peritos em geologia, geofísica ou hidrografia, eleitos para um período inicial de cinco anos, que pode ser renovado por igual período. Para Suzette Suarez (2010, p. 76), a CLPC distingue-se de todas outras comissões de caráter técnico criadas para lidar com temas de limites e fronteiras, porque a CLPC é a única comissão técnica e científica do gênero criada por um tratado multilateral, tendo como principal mandato o de analisar os pedidos de extensão da plataforma continental além das 200 milhas marítimas. Diferentemente, de uma “organização internacional”, cujos membros são delegados que representam os Estados, a CLPC é uma “instituição internacional”, termo que comporta um sentido mais amplo, incluindo organizações internacionais e outras entidades internacionais criadas pelos Estados, mas não necessariamente composta por Estados ou por seus representantes.

2. O pioneirismo russo na CLPC

A Federação Russa foi o primeiro Estado a fazer uma submissão à CLPC, em 20 de dezembro de 2001. A apresentação do pleito russo ficou a cargo do vice-ministro dos recursos naturais Ivan Gloumov, além de uma delegação de especialistas russos. Posteriormente, a CLPC decidiu, seguindo o disposto no artigo 5º do Anexo II da CNUDM, pela criação de uma subcomissão composta por sete membros que iriam examinar os documentos apresentados pela Federação Russa no tocante à expansão de sua plataforma continental além das 200 milhas marítimas (CLCS/32, 2002).

A submissão russa abrangia áreas da plataforma continental na parte central do oceano Ártico, bem como no mar de Barents, no mar de Bering e no mar de Okhotsk (vide Figura 1, abaixo). Em razão do grande volume e da complexidade dos dados apresentados – geodésicos, batimétricos, sísmicos e geofísicos, a fim de verificar as condições geológicas e geomorfológicas da plataforma continental – o pleito russo somente foi colocada na agenda da CLPC em sua 10ª sessão (março-abril de 2002).

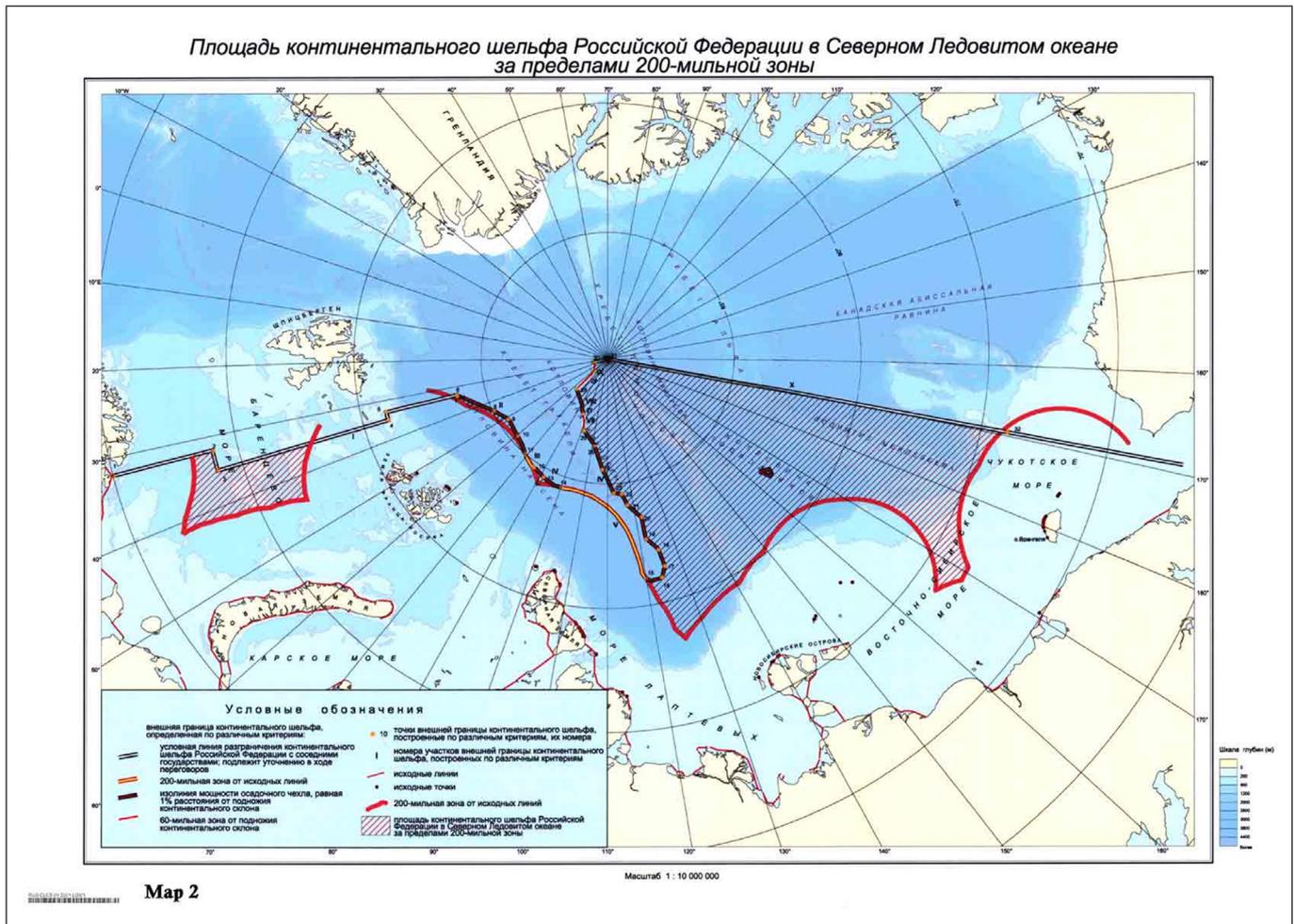
Diversos países manifestaram por meio de notas diplomáticas dirigidas ao Secretário-Geral das Nações Unidas resistências a determinados aspectos da submissão russa, casos das notas do Japão, Noruega, Estados Unidos, Canadá e Dinamarca. As notas foram distribuídas a todos os membros da CLPC, bem como a todos os demais Estados-membros das Nações Unidas.

Depois de trocas de informações, pedidos de esclarecimentos solicitados pela CLPC sobre determinados pontos, além da inclusão de dados adicionais realizada pelos russos, a CLPC apresentou suas recomendações no tocante às quatro áreas da plataforma continental além das 200 milhas marítimas pleiteadas pela Federação Russa, em junho de 2002.

Em relação ao caso dos mares de Barents e Bering, a CLPC recomendou que a Rússia celebrasse acordos de delimitação de fronteiras marítimas com a Noruega (mar de Barents) e com os Estados Unidos (mar de Bering). Para as outras duas áreas pleiteadas pela Rússia a plataformas continentais estendidas, a CLPC recomendou novos estudos adicionais que comprovassem que se tratavam de prolongamentos naturais do território russo, assim registrado: *“Regarding the Sea of Okhotsk, the Commission recommended to the Russian Federation to make a well-documented partial submission for its extended continental shelf in the northern part of that sea”*. E para a parte central da região ártica a CLPC manifestou-se no seguinte sentido: *“As regards the Central Arctic Ocean, the Commission recommended that the Russian Federation make a revised submission in respect of its extended continental shelf in that area based on the findings contained in the recommendations”* (UNITED NATIONS, 2002).

Portanto, o pleito russo não foi integralmente aceito pela CLPC que requisitou informações adicionais sobre determinadas partes da plataforma continental estendida: no mar de Okhotsk e na parte central do oceano Ártico. Grande parte da controvérsia sobre o pleito russo ártico reside na sobre a cordilheira de Lomonosov e de Mendelejev (DODDS, 2010, p. 70). Por outro lado, a CLPC fez questão de lembrar que a Federação Russa poderia elaborar uma proposta revista sobre aqueles trechos pleiteados em que não houve a concordância total da Comissão.

Figura 1: A área destacada representa o pleito russo a uma plataforma continental estendida no Ártico



Fonte: Sítio oficial da CLPC. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_rus.htm>. Acesso em 12 de janeiro de 2014.

3. A operação *Arktika 2007* e as reações dos demais países árticos

Para preparar o pleito revisto a uma plataforma continental estendida no mar de Okhotsk e na parte central do oceano Ártico, os russos iniciaram novo esforço de pesquisa oceanográfica para obter dados mais precisos solicitados pela CLPC, foram realizadas diversas expedições ao Ártico com essa finalidade. Uma dessas expedições foi a *Arktika 2007* – que plantou a bandeira de titânio debaixo da calota do polo norte – que tinha a finalidade de coletar mais dados que pudessem sustentar melhor a proposta revista a uma plataforma continental estendida no ártico. No entanto, a expedição russa gerou uma série de reações dos demais estados árticos.

A primeira reação dinamarquesa à bandeira de titânio russa foi a decisão parlamentar de aprovar a ratificação da CNUDM, em abril de 2003, e o consequente depósito do instrumento de ratificação da convenção em 16 de novembro de 2004. Dessa forma, iniciou-se o prazo de dez anos para apresentação da submissão da Dinamarca a uma plataforma continental estendida (DENMARK, 2014).

Para preparar o pleito da Dinamarca, o governo lançou o *Danish Continental Shelf Project*, encarregado de compilar os dados geológicos necessários. O projeto dinamarquês engloba cinco possíveis regiões ao longo da costa da Groenlândia e das Ilhas Faroé, uma das missões do projeto foi batizado de LOMROG (*Lomonosov Ridge Off Greenland*), tentando mapear a controversa cordilheira de Lomonosov como extensão groenlandesa (ISTED, 2009,

p. 362-363). Ao longo dos últimos anos a Dinamarca apresentou quatro propostas parciais para diferentes trechos de sua plataforma continental estendida.¹

Os Estados Unidos é o único dos países da região que não é signatário da CNUDM, mesmo assim desde 2003, agências norte-americanas estão engajadas no processo de coleta e análise de dados para determinar os limites exteriores da plataforma continental dos Estados Unidos. O projeto é batizado de *Extended Continental Shelf (ECS Project)* e já coletou mais de um milhão de quilômetros quadrados de dados batimétricos em trinta e quatro missões, tanto no oceano Atlântico como no oceano Ártico. Os Estados Unidos também realizaram expedições conjuntas com o Canadá no oceano Ártico (UNITED STATES, 2014). Em maio de 2013, o governo norte-americano divulgou a sua nova Política Estratégica para o Ártico: *National Strategy for the Arctic Region*, o que demonstra o constante e crescente interesse na região.

Entretanto, é certamente no Canadá que a presença russa no ártico desperta maior interesse, exercendo inclusive apelo político interno. Em 2007, o primeiro-ministro Stephen Harper prometeu construir oito navios de patrulha para reafirmar a soberania do país na região; na oportunidade, Harper declarou que: “*Canada has a choice when it comes to defending our sovereignty in the Arctic: either we use it or we lose it*” (TIMES COLONIST, 2007).

Durante as eleições federais de 2008 – especialmente depois que os russos colocaram a bandeira de titânio inoxidável no fundo do polo norte –, a mensagem “*use it or lose it*” foi enfatizada por muitos anúncios de grande repercussão nas comunidades do norte do país, com a promessa de colocar ordem na casa em matéria polar. Por isso, não era surpreendente que tais ações e pronunciamentos criassem, em alguns segmentos da população, a ideia de que a parte ártica do Canadá era um território sob cerco e que interesses externos estavam prontos para usurpar parcelas significativas da herança polar da nação (MACNAB, 2009, p. 3).

Essa aparente tensão no Ártico deve, no entanto, ser desmistificada. Os cinco países com litorais para o interior do oceano Ártico trabalham muito mais próximos da cooperação do que da rivalidade. Exemplos dessa cooperação são variados: a Iniciativa de Murmansk (1987), a criação do Conselho Ártico (1996), a Declaração de Illulisat (2008) e o acordo sobre limites marítimos entre a Federação Russa e a Noruega no mar de Barents (2010).

4. A submissão revista da plataforma continental estendida e a estratégia de segurança russa

Em fevereiro de 2013, a Federação Russa deu novo passo para a consolidação de sua plataforma continental estendida. Com base nas recomendações da CLPC de 2002, o país preparou uma proposta revista. No entanto, a proposta revista russa é somente parcial, já que trata sobre o pleito no mar de Okhotsk, deixando a questão sobre a parte central do oceano Ártico para uma proposta revista futura.

A exposição russa da sua proposta revista ocorreu frente à CLPC no dia 16 de agosto de 2013, novamente por um vice-ministro de recursos naturais, agora Denis Gennadyevich Khramov, além de outros membros da delegação. Na apresentação, além de tratar de aspectos substantivos do pleito russo, o vice-ministro Khramov afirmou que as questões tratadas não afetavam os aspectos relativos a delimitação da fronteira marítima entre o Japão e a Federação Russa na parte meridional do mar de Okhotsk e que o Japão não fazia objeções a que a Comissão examinasse a submissão russa (CLCS/80, 2013).

Ato contínuo, a CLPC prosseguiu o encontro à porta fechada, recordando a decisão adotada na 26ª sessão, na qual as apresentações revistas serão examinadas em caráter prioritário (CLCS/68, 2010). Em razão da modificação da composição originária da subcomissão que examinou o pleito original russo – quatro dos sete membros já não

¹ De acordo com o sítio oficial da CLPC, a Dinamarca apresentou as seguintes submissões parciais: sobre uma área ao norte das ilhas Faroe (abril de 2009), sobre a região do platô de Faroe-Rockdall (dezembro de 2009), sobre a plataforma continental meridional da Groenlândia (junho de 2012) e sobre a plataforma continental noroeste da Groenlândia (novembro de 2013).

fazem parte da Comissão –, a CLPC decidiu indicar quatro novos membros substitutos. Decorrente da complexidade dos dados apresentados pela Federação Russa, a subcomissão decidiu que continuaria o exame da apresentação e dos documentos anexados na 33ª sessão da CLPC, em novembro de 2013. Até o momento, a CLPC ainda não emitiu novas recomendações sobre a plataforma continental estendida no mar de Okhotsk (CLCS/80, 2013).

Outro ponto que merece atenção é a nova estratégia de segurança russa para o período até 2020. O plano estratégico assinado em 2008 pelo ainda então presidente Dmitri Medvedev – atual primeiro-ministro – reflete os principais pontos para o cenário de segurança atual, um desses pontos focais é a região ártica. A estratégia assevera que a longo prazo a política internacional dará crescente atenção às fontes de energia – petróleo e gás natural – na plataforma continental do mar de Barents e outras partes do Ártico (ZYSK, 2009).

Segundo estimativas do *U.S Geological Survey* (2008) o montante desconhecido de petróleo e gás no Ártico poderia chegar a 90 bilhões barris de petróleo, 1.669 trilhões de pés cúbicos de gás natural e 44 bilhões de barris de líquidos de gás natural, sendo 84% em áreas oceânicas. Estes números poderiam representar 30% das reservas mundiais de gás natural e 13% das de petróleo desconhecidas. Além do petróleo e gás outro fator econômico importante no Ártico é a extração de metais na região.

Para o pesquisador russo Alexander Skaridov (2010, p. 490), a estratégia russa para a região ártica claramente enfatiza um interesse econômico por novas fontes de rendimentos, especialmente devido à produção de energia e ao lucrativo transporte marítimo. Ainda para Skaridov (2010, p. 491), o principal objetivo é o de transformar o Ártico como ponto estratégico prioritário para o país, como base de recursos naturais até 2020 e preservar o papel de liderança como potência ártica. Segundo o professor, as principais conclusões da estratégia de segurança russa podem ser formuladas da seguinte maneira:

- (1) Russia considers the region as crucially important for Russia's further wealth, social and economic development and competitiveness on global markets;
- (2) Russia will continue its efforts in defining the limits of the country's continental shelf, which is listed as a top priority;
- (3) A strategic issue is developing the Northern Sea Route as a national, wholly integrated transportation system and a central element in maritime connections between Europe and Asia;
- (4) To protect and enforce the country's national interests in various military and political situations, Russia will establish special Arctic military formations. The main purpose of such military preparations is to combat terrorism at sea, smuggling and illegal migration, as well as to protect aquatic biological resources. Hence, the Federal Security Service will play a central role in protecting national interests in the region; and
- (5) Russia will concentrate its efforts to preserve the Arctic as a zone of peace and cooperation, while underlining the role of regional, bilateral and multilateral cooperation.

Como consta neste último ponto e é também reafirmado pelo pesquisador russo Andrei Zagorski (2013, p. 10), *“there is no single issue concerning Arctic that cannot be resolved in a cooperative way on the solid basis of international law”*.

Conclusão

A Rússia efetivamente avança no Ártico. No entanto, ao contrário do inicialmente alarmado, um cenário de tensões entre os países da região deve ser minimizado. A possibilidade prevista no artigo 76 da CNUDM de expansão das plataformas continentais é o que permitirá que a Federação Russa – e os outros quatro Estados costeiros

do oceano Ártico – possa colocar sob sua jurisdição uma vasta área submarina, com um inestimável potencial energético. Como visto, não se trata de uma expansão unilateral, mas dentro dos marcos legais dispostos pelo direito internacional na CNUDM.

Portanto, a bandeira de titânio russa colocada no fundo do oceano Ártico, provocou duas reações: a primeira foi que serviu como um estímulo para os demais Estados costeiros investissem mais em pesquisas com vistas à preparação de seus pleitos junto à CLPC e conseqüentemente dentro dos marcos do direito e da cooperação internacional; a segunda, foi um renovado despertar por um interesse no Ártico, seja de atores não árticos – por exemplo, da União Europeia e da China – seja de organizações não-governamentais, em especial das organizações ambientalistas, preocupadas com os impactos da abertura dessa nova fronteira de exploração de recursos energéticos.

Referências

- CLCS/32. 2002. Statement by the Chairman of the Commission on the Limits of the Continental Shelf on the Progress of work in the Commission. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/327/68/PDF/N0232768.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.
- CLCS/68. Revised Submission. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/540/08/PDF/N1054008.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.
- CLCS/80. 2013. Russian Federation: revised submission in respect of the Okhotsk Sea. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/485/26/PDF/N1348526.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.
- DENMARK. 2014. The Continental Shelf Project. Disponível em: <a76.dk/lng_uk/main.html>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.
- DODDS, Klaus. 2010. Flag planting and finger pointing: The Law of the Sea, the Arctic and the political geographies of the outer continental shelf, *Political Geography*, vol. 29, 2010, p. 63-73.
- ISTED, Kathryn. 2009. Sovereignty in the Arctic: an analysis of territorial disputes and environmental policy considerations. *Journal of Transnational Law and Policy*, vol. 18, n. 2, 2009, p. 343-376.
- MACNAB, Ron. 2009. “Use it or lose it” in Arctic Canada: action agenda or election hype? *Vermont Law Review*, vol. 34, n. 3, p. 3-14.
- REUTERS. 2007. *MacKay mocks Russia’s “15th century” Arctic claim*. Disponível em: <<http://www.canada.com/montrealgazette/story.html?id=3f4b4327-92a7-4043-ae95-3575763d7b08>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.
- SKARIDOV, Alexander. 2010. Russian Policy on the Arctic Continental Shelf. In: NORDQUIST, Myron; HEIDAR, Tomas; MOORE, John Norton (orgs.) *Changes in the Arctic Environment and the Law of the Sea*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2010, p. 487-492.
- SUAREZ, Suzette V. 2008. *The outer limits of the continental shelf*. Berlin: Springer.
- TIMES COLONIST (Victoria). 2007. Harper on Arctic: “use it or lose it”. July 10, 2007. Disponível em: <<http://www.canada.com/topics/news/story.html?id=7ca93d97-3b26-4dd1-8d92-8568f9b7cc2a>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.
- UNITED NATIONS. 2002. Report of the Secretary-General of the Fifty-seventh session of the General Assembly under the agenda item Oceans and the Law of the Sea (A/57/57/Add. 1), 8 October 2002.
- UNITED STATES. 2014. Extended Continental Shelf Project. Disponível em: <<http://continentalshelf.gov/missions.html>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2014.
- UNITED STATES GEOLOGICAL SURVEY. 2008. *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*. USGS Fact Sheet 2008-2049.

- ZAGORSKI, Andrei. 2013. The Arctic: a new geopolitical pivot?. *Russia Direct*, vol. 5, December.
- ZYSK, Katarzyna. 2009. Russian national security strategy to 2020. Disponível em: <http://www.geopoliticsnorth.org/index.php?option=com_content&view=article&id=84&limitstart=2>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.

Resumo

O objetivo do artigo é examinar as principais ações praticadas pelos russos nos últimos anos no tocante ao Ártico, em especial o importante pleito do país a uma plataforma continental estendida na região ártica, o que poderá consolidar a Federação Russa como um dos mais importantes atores no cenário energético futuro.

Abstract

The goal of this article is to examine the main actions promoted by the Russians in the last few years in the Arctic, particularly the country's very important submission to an extended continental shelf in the Arctic region, which may consolidated the Russian Federation as one of the top actors in the future energy scenario.

Palavras-chave: Federação Russa; Ártico; plataforma continental estendida.

Key-words: Russian Federation; Arctic; Extended Continental Shelf.

Recebido em 13/01/2014

Aprovado em 15/02/2014