

The European Union Contribution to the Governance of the Arctic

O Contributo da União Europeia na Governança do Ártico

Francisco Cuogo,
University of Minho, Portugal

Resumo—The Arctic is a region that, although located in the far north of the globe and surrounded by a small number of countries, namely the Arctic States, has gained worldwide attention. The views that converge on the north polar circle essentially follow four main aspects in the region: environmental changes; the unfolding of relations between Arctic states; the opportunities for new navigation rotation and the exploitation of natural resources. Although the last three aspects are conditioned by the first, there is no natural determinism based on environmental changes that is responsible for the scenario that is being built in the region. On the contrary, cooperation underway in the Arctic is a result of governance in the region that has led to relations between the actors in the North Polar Circle and cooperative relations. However, even if cooperation is the current condition, world interests in the Arctic can cause destabilization in this geopolitical scenario. Therefore, we analyze in this article how an actor with the characteristics of the European Union (EU) can bring effective contributions to Arctic governance. For the region has increasingly attracted the eyes of non-Arctic actors, such as China, India, Japan, Germany, etc., and their presence in the North Polar Circle, strongly oriented towards economic purposes, may threaten peace in the Arctic. The EU, however, in addition to having a strong regulatory capacity, is also an actor who exercises global influence of values and norms, and seeks to articulate cooperative relations in its practices and discourses. And therefore, it can contribute to the maintenance of Arctic peace, in the 21st century, when global interests and non-Arctic actors in the region emerge.

Keywords—Arctic, Governance, European Union, Cooperation.

Resumo—O Ártico é uma região que, apesar de situada no extremo norte do globo e cercada por um número reduzido de países, nomeadamente os Estados do Ártico, tem conquistado a atenção mundial. Os olhares que convergem para o círculo polar norte acompanham fundamentalmente quatro aspectos principais na região: as transformações ambientais; os desdobramentos das relações entre os Estados do Ártico; as oportunidades de novas rotações de navegação e a exploração dos recursos naturais. Embora os três últimos aspectos sejam condicionados pelo primeiro, não há um determinismo natural a partir de mudanças ambientais que seja responsável pelo cenário que vem sendo construído na região. Pelo contrário, a cooperação em marcha no Ártico é decorrente da governança na região que tem conduzido as relações entre os atores do Círculo Polar Norte relações de cooperação. Contudo, ainda que a cooperação seja a condição atual, os interesses mundiais sobre o Ártico podem provocar desestabilização neste cenário geopolítico. Portanto, analisa-se neste artigo como um ator com as características da União Europeia (UE) pode trazer contributos efetivos na governança do Ártico. Pois, a região tem atraído cada vez mais os olhares de atores não-Árticos, tais como China, Índia, Japão, Alemanha etc, e a presença destes no Círculo Polar Norte, fortemente orientados para fins económicos, pode ameaçar a paz no Ártico. A UE, entretanto, além de dispor de uma forte capacidade normativa, é também um ator que exerce influência global de valores e normas, e busca articular relações de cooperação em suas práticas e discursos. E, portanto, pode contribuir na manutenção da paz ártica, no século XXI, quando emergem interesses globais e de atores não-Árticos na região.

Palavras-Chave—Ártico, Governança, União Europeia, Cooperação.

Submitted—02-07-2019. **Accepted**—16-11-2019.



1 Introdução

O ÁRTICO é uma região situada no extremo norte do globo terrestre. Não é um continente e tão pouco uma porção de terra pertencente a qualquer país. Antes trata-se de uma extensão territorial localizada entre os continentes europeu, norte-americano e asiático, no extremo norte do globo e é delimitado pelo Círculo Polar Ártico (ou Círculo Polar Norte). A região é composta por áreas terrestres – que compreendem 12,5 milhões km² – e por mares e rios – que se estendem por 14 milhões km². A extensão total do Ártico é, então, 26,5 milhões de km² que perpassam por territórios pertencentes à Rússia, Canadá, Estados Unidos, Islândia, Dinamarca e Noruega. Por esta área espalham-se igualmente cerca de quatro milhões de habitantes, pertencentes a populações indígenas (Inuit, Yupik, Saami, etc) e não-indígenas (indo-europeus e caucasianos).

Com um ecossistema frágil, esta região tem sofrido, em especial nas últimas décadas, o impacto das atividades humanas prejudiciais ao meio ambiente e que ocorrem em outras partes do mundo. Emissão de gases poluentes (provenientes de atividades industriais, mineração, agropecuária intensiva, bem como da própria vida urbana), degradação ambiental (por infiltração de tóxicos nos solos e lençóis freáticos, excesso de plásticos, de medicamentos e de metais pesados nas águas), desmatamento e desflorestamento, são todas elas atividades em constante crescimento na Terra e cujos reflexos são sentidos no Ártico, seja indiretamente através do aquecimento da temperatura do planeta, seja através da poluição que chega à região ártica por correntes de ar e de água (Moritz, Bitz, e Steig 2002; Ford, Smith, e Wandel 2006; Wang, Chen, e Kumar 2013).

O derretimento acelerado do gelo, por exemplo, afeta o nível dos oceanos em regiões litorâneas, altera a temperatura das correntes marítimas que percorrem outros mares, e impacta na reprodução de espécies marítimas e aves que, através da interação sistêmica do meio ambiente,

se relacionam com espécies animais de outros ecossistemas. Uma vez que as alterações no Ártico demonstram efeitos em todo o mundo e mudam os padrões climáticos em uma escala global, é evidente, portanto, que a Europa também sofrerá cada vez mais os reflexos destas alterações ambientais.

O comissário da União Europeia para o Meio Ambiente, Assuntos Marítimos e Pescas, Karmenu Vella, aponta que as alterações no meio ambiente da região ártica têm provocado, na Europa, verões mais secos, invernos mais curtos, e tempestades e inundações mais frequentes, sendo isso tudo consequência do intenso processo de degelo no Ártico. No entanto, tal como defende o comissário, a preocupação da União Europeia com o Ártico não é apenas em relação aos aspectos ambientais:

“But our concern for the Arctic is not only an environmental one. Our own security and prosperity are at stake: it is high time for an integrated European policy for the Arctic. We need a policy that champions social and economic development for the entire region above the polar circle. A responsible policy for the Arctic ecosystem. But also a policy that recognizes the Arctic’s strategic value for regional and global security, and its crucial place in our foreign policy.” (Vella, e Mogherini 2016)

Brigham (2007, 27) defende que a combinação dos dois grandes fenômenos que estão ocorrendo no Ártico (mudança climática e aumento da exploração de recursos naturais) “pode transformar esta outrora remota área numa nova região de importância para a economia global”. E a consequência dessa condição é a transposição do Ártico de uma região limitada - política e economicamente - pelos Estados do Ártico e pelo Conselho do Ártico, para uma região global. De facto, a região é, no século XXI, uma zona globalizada cuja influência política, econômica, ambiental e cultural atrai as atenções de atores Árticos e não-Árticos, bem como de investigadores de diversas áreas do conhecimento, fazendo convergir sobre ela uma verdadeira plêiade de saberes e de abordagens transdisciplinares, intensificando os interesses de vários protagonistas sobre o Ártico.

As duas principais questões que vieram à tona, a partir do degelo no Ártico e que tem atraído os olhares do mundo para o extremo norte do

• **Francisco Cuogo**, doctoral candidate in Political Science and International Relations at the University of Minho, Portugal.

E-mail: cuogo.francisco@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.21814/perspectivas.2372>

globo são: (i) com o derretimento do gelo as áreas de navegação marítima no Ártico passaram a ser utilizáveis por mais tempo no decorrer do ano; (ii) a diminuição da espessura da camada de gelo facilitou o uso de maquinário especializado para a extração de petróleo e gás natural no Oceano Ártico.

Em relação ao primeiro ponto, ao invés de certas regiões do círculo polar ártico ficarem navegáveis, apenas, durante dois meses, no verão, o degelo tem possibilitado a circulação de navios por um maior período ao longo do ano. Tal condição tem implicações diretas em questões econômicas e comerciais, uma vez que a navegação pelo extremo norte do globo permite o transporte de cargas entre a Europa Ocidental, especialmente a região noroeste do continente europeu, e a costa leste asiática. Além disso, as conexões marítimas entre as costas leste e oeste do Canadá e também dos Estados Unidos, que utilizam hoje, essencialmente, o Canal do Panamá, poderão ser realizadas através dos mares no norte canadiano - zonas que anteriormente permaneciam inacessíveis, ou acessíveis somente por um curto espaço de tempo no decorrer do ano. O encurtamento das rotas de navegação, bem como o surgimento de novas rotas, tem incrementos significativos nas relações comerciais entre os países do Ártico, mas, também entre países de outras partes do globo e que podem se valer das novas oportunidades provocadas pelas mudanças climáticas.

O segundo ponto é igualmente decorrente do degelo. No entanto, ao invés de sua relação se dar com a extensão da camada de gelo, sua importância está na diminuição da espessura dessa camada. Pois, ao tornar-se mais fina, torna-se também mais fácil a perfuração do gelo e a consequente extração dos recursos naturais, especialmente, gás natural e petróleo. Portanto, as mudanças climáticas provocam efeitos que incidem tanto no equilíbrio ambiental da região quanto em interesses políticos e econômicos.

As duas condições mencionadas no parágrafo anterior poderiam sugerir o cumprimento dos dados da Organização das Nações Unidas (ONU) que indicam que 40% dos conflitos armados internos registrados nas últimas seis décadas, em todo o mundo, são decorrentes de disputas pelo controle de recursos naturais. Contudo, o Ártico tem

apresentado um cenário diferenciado, onde não se tem evidenciado conflitos armados e ameaças militares, apesar da intensificação da exploração de recursos naturais sob a superfície de gelo. Há, na verdade, sinais de cooperação na região que se diluem numa miríade de protagonistas, tais como Estados Árticos, organizações transnacionais, empresas multinacionais e Estados não-Árticos (mas, que tem demonstrado interesse em atuar no extremo norte do globo).

De acordo com o ministro das Relações Exteriores da Noruega - Borge Brende - o desenvolvimento político e econômico do Ártico se dá através de relações pacíficas entre os atores da região, com foco na preservação do meio ambiente, segurança e paz. Assim, os Estados do Ártico “trabalhando no Conselho do Ártico [...] demonstraram que podem responder a novos desafios e estabelecer vínculos de cooperação” (Brende 2016).

Segundo o ministro, a região ártica desfruta de prosperidade e estabilidade que decorrem de muitos fatores, dentre eles acordos estabelecidos e cumpridos entre os Estados do Ártico e isso tem construído uma longa tradição de cooperação e não de confrontação entre os atores da região.

“Internationally, the Arctic has been a haven of international cooperation and respect for international law. The rest of the world is experiencing turbulent times, but the Arctic has remained an oasis of tranquility. The dangerous road of confrontation and conflict has been avoided. The principal actors have seen the benefits of win-win.”

Brende (2016) destaca que “os oceanos árticos também são alguns dos mais bem administrados do mundo. No mar de Barents, a gestão baseada no desenvolvimento científico e na cooperação com a Rússia garantiram o uso maneira sustentável e rendimentos anuais altos”. Portanto, o cenário de cooperação que está em andamento no Ártico não é decorrente dos desafios naturais e geográficos que a própria região impõe aos atores que atuam nesse espaço geográfico. Pois, seria viável pensar que as dificuldades de transpor as limitações impostas pelo gelo e pelo frio intenso

1. Discurso proferido na *Arctic Frontiers* em 2016, disponível no website oficial da Conferência: <http://www.arcticfrontiers.com/>. O discurso do ministro norueguês está disponível no website oficial do Governo da Noruega: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/speech-arctic-frontiers/id2472163/>

(e constante), levaria os atores da região a cooperarem para juntos conseguirem superar essas condições e alcançarem, de forma conjunta, seus objetivos comerciais e económicos na região.

A cooperação entre os Estados do Ártico é decorrente de uma estrutura de governança que vem sendo construída no decorrer dos anos e que conseguiu estabelecer, com sucesso, a boa relação entre os atores nesta região. Além disso, a presença de um ator específico na governança do Ártico pode contribuir na continuidade da cooperação, qual seja: a União Europeia. Pois, a UE apresenta-se no cenário internacional como um *global actor* conhecido pela sua capacidade de influenciar o mundo com normas e valores, por defender estratégias de *soft power* com amplos recursos ao poder económico e comercial (ao invés do uso de poder militar), e que dispõe de uma profunda capacidade de projetar o desenvolvimento global através da cooperação.

Para abordar tal perspectiva, estruturou-se este artigo em três partes: primeiro aborda-se a complexidade do Ártico, quando apresenta-se algumas questões muito particulares da região e cujas características são próprias do cenário geopolítico do círculo polar norte; depois considera-se a governança do Ártico, destacando-se como a complexidade da região é um desafio para analisar o seu regime de governança; e, por fim, sugere-se que a União Europeia pode contribuir na governança do Ártico, especialmente, no que diz respeito à manutenção da cooperação que vem sendo construída no extremo norte do globo.

2 A Complexidade do Ártico

A Governança do Ártico apresenta uma realidade demasiada complexa. Tal como observado na introdução, o Ártico não é um continente ou uma porção territorial pertencente à algum país, nem mesmo uma porção territorial em disputa entre países. É antes uma região que de características geográficas e climáticas singulares, que moldam todo o seu sentido geopolítico e geoeconómico no espaço mundial. Trata-se, portanto, de uma região formada por oceanos e por parte de territórios de cinco Estados soberanos cujos litorais estão na região ártica, quais sejam: Dinamarca, Noruega, Rússia, Canadá e Estados Unidos.

Além das atenções sobre questões ambientais do Ártico, a região apresenta características muito peculiares e cuja importância emerge de relações (quase) simbióticas entre as dimensões ambientais, políticas e económicas. E, portanto, é possível destacar duas questões muito particulares do Ártico: (i) o surgimento de novas condições políticas e económicas na região não foi, unicamente, decorrente da ação de Estados e de atores transnacionais. Mas, também – e principalmente – decorrente das mudanças climáticas observadas a partir da segunda metade do século XX, e que atraiu a atenção mundial sobre essa zona geográfica; (ii) o Ártico é a única zona do globo completamente cercada por países que representam tipos ideais na comunidade internacional. Há na região um grupo de países que são internacionalmente reconhecidos como modelos de democracia (os países escandinavos), de multiculturalismo (o Canadá) e como grandes potências com alta capacidade militar (Estados Unidos e Rússia).

E em meio a tais características pode-se destacar uma condição muito particular, que se evidencia unicamente no Ártico, e que envolve duas grandes potências do Sistema Internacional. Estados Unidos e Rússia têm relações historicamente marcadas por animosidades e cujas tensões evidenciaram-se em diversas partes do mundo. Entretanto, estes dois atores não têm promovido ações confrontadoras no Ártico. Pelo contrário, é justamente no Círculo Polar Norte que estas duas potências se aproximam territorialmente², mas apesar da proximidade geográfica, é também no Ártico que elas não promoveram embates diretos.

E entre as duas grandes potências mundiais que se caracterizam também como atores árticos, há ainda médias potências que são mundialmente reconhecidas pela abertura ao diálogo democrático (como os países escandinavos) e pelo interesse em mediar conflitos e contribuir na resolução de tensões políticas (como o Canadá). Portanto, no contexto geopolítico do Ártico há: uma su-

2. A proximidade territorial se dá no Estreito de Bering. A largura do canal que separa a América do Norte da Ásia é de 85 km. No entanto, no meio do canal existem duas ilhas (Diomedes Maior e Diomedes Menor) que pertencem, respetivamente, à Rússia e aos Estados Unidos. A distância entre as duas ilhas é de apenas 4 km. Logo, o território soberano russo e o território soberano norte-americano ficam separados por apenas quatro quilómetros, quando se considera a distância entre as duas ilhas.

perpotência do ocidente (Estados Unidos), uma grande potência do oriente (Rússia), uma média potência globalmente vista como um país multicultural (Canadá) e países que representam tipos ideias – na concepção weberiana – de democracias com fortes componentes de participação popular nas decisões políticas (os países escandinavos). Tais condições, por si só, já demonstram tanto as características assimétricas entre os atores do Ártico quanto a dificuldade de articular interesses comuns entre os seus protagonistas.

Depois, há que se ponderar as condições naturais da região. Os ecossistemas do Ártico apresentam características muito peculiares e algumas condições que são existentes apenas nesta área geográfica. Contudo, apesar de suas especificidades geográficas e climáticas, as consequências de suas transformações afetam o mundo todo, causando, por exemplo, aumento no nível dos oceanos ou déficit nas cadeias alimentares de outras regiões que dependem de aves e peixes que migram ou se reproduzem no Ártico. As condições naturais, ainda, poderiam incidir em aspectos políticos. Pois, poder-se-ia pensar que o histórico de cooperação e a ausências de conflitos militares no Ártico seja decorrente da imposição das condições naturais que marcam o cenário geográfico e meteorológico da região.

De facto, poderia se considerar que as dificuldades de transpor as limitações impostas pelo clima severo levariam os atores da região a cooperarem para juntos superarem essas condições. Todavia, observa-se que é mais evidente que a cooperação entre os Estados do Ártico é antes decorrente de estrutura de governança que vem sendo construída na região. Logo, a possibilidade de cooperação por causa de adversidades naturais e incontrolláveis (como a questão climática, por exemplo) não é prioritária na dinâmica do Ártico. Os atores que lá atuam cooperam em função de acordos políticos e econômicos que vem sendo formalizados entre os Estados do Ártico desde o final do século XX.

Além destas questões, pode-se destacar que a complexidade política da região ártica se expressa também no facto de que nenhum Estado ou Organização Internacional possui soberania sobre esta zona. Pois, a ausência de soberania na região poderia ocasionar conflitos, indiferente do cenário

no qual os atores estão inseridos, especialmente se a lógica prevalecente fosse unicamente atuar de maneira unilateral. O Ártico, portanto, para além das condições únicas que apresenta, é até o momento uma zona que atrai a atenção de atores árticos e não-árticos e tem tido sucesso na manutenção da cooperação entre os seus protagonistas.

As atenções mundiais sobre o Ártico, contudo, nem sempre estiverem presentes nos olhares da política internacional. Palosaari e Tynkkynen (2015) apontam que a dinâmica da região recebeu atenção mais relevante somente no decorrer da Guerra Fria, mas, ainda assim ela era vista apenas a partir dos antagonismos emergidos entre os Estados Unidos e a ex-União Soviética. Na ocasião o Ártico fora considerado um possível palco de demonstração de força e os autores destacam que as atenções para a região, em termos geopolíticos, não passaram dessa esfera. De certa forma, outras perspectivas que não fossem militares eram assuntos periféricos e marginalizados nas análises sobre o Ártico.

Tamnes e Offerdal (2014) concordam com esta percepção e sugerem uma extensão da marginalização dos estudos políticos acerca do Ártico até o início do século XXI. Para os autores, nos anos 90 o foco na militarização do Ártico mudou dramaticamente quando a região foi marcada não pela rivalidade, mas pela cooperação articulada em interesses comuns e em propósitos compartilhados. Entretanto, no mesmo período o Ártico foi novamente marginalizado na política internacional em função das ameaças emergentes no final do século XX, tais como as guerras nos Balcãs, no Afeganistão e a luta contra o terrorismo internacional. Contudo, no presente século uma miríade de questões ligadas ao Ártico tornou-se notória em temáticas de interesse global, colocando o Ártico nos debates das relações internacionais.

3 A Governança no Ártico

De acordo com o Relatório da Comissão sobre Governança Global (1996) a governança diz respeito à administração de problemas comuns, por diferentes meios, que afetam os indivíduos e as instituições (públicas e privadas). E, sendo o Ártico um problema comum para toda a humanidade faz-se relevante olhar para a governança na

região, bem como apontar a participação de novos atores que podem contribuir de maneira positiva na continuidade das relações que lá vem sendo estabelecidas, seja entre os atores árticos, seja entre atores não-árticos.

Sob a égide da governança, os Estados precisam demonstrar capacidade governamental de mobilizar os meios e os recursos necessários para a execução das políticas públicas. E ainda devem observar que os resultados sejam implementados percorrendo o caminho da eficiência e da eficácia, isto é, que se mostrem sustentáveis (no longo prazo). Assim, entende-se que a governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (Santos 1997, 342). Ademais, a governança considera também, além dos mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, as “redes sociais informais e associações de diversos tipos” (Santos 1997, 342).

Jönsson e Tallberg (2010, 1) apontam que:

“While international institutions were long the exclusive preserve of national governments, the past decades have witnessed a gradual and partial shift from interstate cooperation to more complex forms of governance, involving participation by transnational actors, such as non-governmental organization.”

Apesar do termo governança ser amplamente usado nos debates e nos aportes teóricos da Ciência Política e das Relações Internacionais, a sua definição ainda sugere diversos significados. No entanto, de maneira geral é aceito que governança “abraça todos os atores, organizações e instituições, públicas e não públicas, envolvidos na estruturação de políticas e seus relacionamentos, seja dentro ou fora de um Estados-nação soberano” (Jensen 2008, 381).

Ainda, de acordo com Jensen (2008) o termo pode expressar dinamismo e flexibilidade nos estudos das Ciências Políticas e sugere que há movimento e continuidade no cenário político, onde as relações de poder, jogos de interesse e protagonismos entre atores estatais e não estatais, mantêm-se constantemente vívidas e ativas. Pois, a governança expressa o “caráter cinético e inquieto dos

atores, revelando uma constituição dinâmica entre eles, através da prática cotidiana no decorrer do tempo” (Jensen 2008, 381).

Portanto, entendemos que a governança apresenta possibilidades de identificar padrões que se articulam nas questões políticas da região ártica e contribuir na influência de ideias e ações que valorizem o Ártico em si, a fim de propagar, no longo prazo, a cooperação na região. E, especialmente, no século XXI, quando o Ártico tem ganho destaque e interesse mundial faz-se ainda mais necessário garantir a perpetuação do comportamento cooperativo que vem se evidenciando nos últimos anos. Juntamente com o crescimento das atenções voltadas ao Ártico, é também necessário a presença de um ator de destaque na governança global, tal como a União Europeia, para que haja reais possibilidade de manter a paz, apesar de interesses tão diversificados por parte de atores tão variados.

Lavenex (2004) aponta que as transformações da geopolítica mundial no século XXI, tem levado a União a adaptar-se, tanto interna quanto externamente, alterando a equação entre os Estado e as instituições da UE na formulação de políticas, bem como na sua responsabilização. Esta dinâmica pode “ser melhor capturada na noção de governança como uma forma de organização política” e que pode ser útil para estudar as relações com países terceiros que, embora não sejam Estados membros, estão incluídos na busca de seus objetivos (Lavenex 2004, 682).

Ademais, à medida que a região ártica se tornou um tema de importância internacional, a UE, através da Comissão e do EEAS (*European External Action Service*), considerou importante, segundo Østhagen (2013), o envolvimento da instituição a fim de continuar seu protagonismo como ator global através da sua política externa. E, por isso, as próprias instituições europeias e seus estados membros têm interesses na aproximação da UE com o Ártico. Associado a isso, tem-se as questões ambientais e climáticas que se mostram sempre desafiadoras, cada vez mais ganham notoriedade global e tanto pela proximidade geográfica com a Europa quanto pelo impacto social e ideológico que provocam, são também questões que podem atrair o protagonismo da União no extremo norte do globo.

Por isso, o envolvimento cada vez mais amplo da União Europeia com o Ártico é relevante, a fim de fortalecer ligações políticas e normativas em diversas causas defendidas pela União, tal como a crescente autoconsciência da UE como “lutador climático”. Tal condição estimula a necessidade de criar uma política europeia comum para o Ártico (Østhagen 2013). Por isso, Steinberg (2015) sugere que a UE pode buscar formar no Ártico relações como outrora construíra no Mediterrâneo, e de um espaço marginal pode tornar-se um espaço crucial e central para o futuro do continente. Pois, a União pode estender para o Ártico a sua influência já consolidada nas relações com diversos atores na política e na economia mundial. Levando, assim, para o círculo polar norte a garantia prolongada de relações amistosas e de cooperação entre múltiplos atores – Ártico e não-Árticos – com interesses na região.

E visto que a governança pode ocorrer tanto em nível regional, nacional ou global (Bjørkli 2015), a relação ‘União Europeia/Ártico/Governança’ é compatível com o caráter da União. Pois, a UE é um ator global, o Ártico é um espaço geográfico, político e economicamente globalizado, e Governança é um tema de interesse mundial e cujo nível de atuação alcança dimensões globais. Portanto, um ator como a União que articula relações com todos os continentes e é capaz de influenciar o mundo com padrões e valores morais pode ser crucial para a manutenção da paz e da cooperação no circumpolar norte.

3.1 O Contributo da União Europeia no Ártico

Tal como explicado anteriormente, a complexidade do Ártico não é uma condição restrita às suas características ambientais ou geopolíticas. Antes, é consequência de décadas de acordos diplomáticos e tratativas de negociação pacífica que, gradualmente, foram formando as características da governança no Ártico. Mesmo sendo um cenário livre de conflitos militares e com uma estrutura de governança que tem se articulado com sucesso, ainda assim a governança na região é complexa e formada a partir de um mosaico de acordos e negociações. Isto não se apresenta, contudo, como um problema. Pelo contrário, apenas reforça a

argumentação acerca da importância da atuação da União Europeia no Círculo Polar Norte.

Para Heininen (2012), os estados do Ártico desfrutam de uma relação de alta estabilidade e cooperação, e compartilham os mesmos interesses económicos e comerciais. A região, segundo ele, é propensa à uma relação pacífica no que diz respeito a relação entre os Estados. E quando emerge algum conflito, estes não são nem exagerados e nem demasiadamente intensos, são apenas decorrentes das mudanças constantes pelas quais a região passa, especialmente pelo dualismo que se expressa na lógica ‘regionalismo x globalização’. Mas, sempre são resolvidos pacificamente por causa do alto nível de cooperação alcançado entre os atores do Ártico e a partir dos regimes de governança. Esta governança, ainda que tenha características mais regionais, nos últimos anos tem sido muito influenciada por uma dimensão global.

Depledge e Dodds (2017) também consideram que a governança na região contribua de maneira positiva para a estabilidade. Entretanto, destacam que o atual regime de governa é complexo e só poder compreendido se olhado como um mosaico de atores e instituições.

“[...]”

the recent literature on Arctic governance and shows that the dominant interpretation of the current regime is that the Arctic is a region governed by a ‘patchwork’ or ‘mosaic’ of institutions and legal instruments operating at multiple levels, while at the same time retaining some semblance of common purpose—namely to promote peace and cooperation in the Arctic.”(pp.146)

Para Dodds e Nuttal (2017), a própria geopolítica do Ártico apresenta uma dinâmica única e característica da região:

“Arctic geopolitics is defined as one attentive to the discursive and representational qualities of its subject matter, but also adoptive of a relational understanding of the world, which in turn is attentive to the connections between human and non-human elements. We therefore advocate a view of the Arctic as a lively space characterized by agency, change, and vitality.”(Dodds, e Nuttal 2017, 142)

E Young (2005, 9) afirma que a Governança do Ártico apresenta um mosaico de acordos de coope-

ração emergentes no Ártico “que difere das principais representações que caracterizam os regimes internacionais e evidencia a importância das respostas regionais aos problemas globais”. E, por isso, o autor aponta que o regime de governança no Ártico ainda está em construção, enfrentando constantes alterações em aspectos sociais, políticos e ambientais, e demandando que a governança na região lide com dificuldades permanentes.

Para Young (2012) os próprios atores da região - os *Arctic Five* - já apresentam assimetrias diversas entre si. Mas, ainda, soma-se a isso o facto de os efeitos das mudanças climáticas e o crescimento exponencial e contínuo da globalização fazem do circumpolar um sistema não apenas grande e heterogêneo, mas, holístico e complexo.

Young (2005, 10) também destaca que:

“Although the area generally included within the boundaries of the Arctic is vast, covering some 40 million square kilometers, or 8 percent of the earth’s surface, the human population of the region includes only about 4 million people. Because the region is large and relatively remote, matters of policy relating to the Arctic have traditionally involved interactions between northern peripheries and the metropolises of states located far to the south. On the one hand, the pattern of interaction underlying this north/south axis looms as a barrier to be overcome for those seeking to foster a distinct identity for the Arctic as an international region. On the other hand, the shared experiences that accompany peripheral status constitute one of the starting points for cooperation among those concerned with issues of importance to the Arctic and its peoples.

Por isso, como mencionado anteriormente, a União Europeia tem forte capacidade para contribuir na Governança do Ártico. Pois, quer o regime da governança no círculo polar norte esteja bem formatado, quer esteja ainda em construção, a UE tem plenas capacidades políticas e econômicas para atuar em qualquer um dos contextos, seja qual for condição em que a governança se encontre atualmente. Pois, como sugerido, a UE representa “um tipo diferente de ator internacional, e representa um novo tipo de poder na política internacional” (Diez 2006, 614).

3. *Arctic Five* é o agrupamento dos cinco Estados que abordam assuntos atinentes ao Ártico e cujos litorais estão dentro do círculo polar ártico, quais sejam: Canadá, Dinamarca, Noruega, Rússia e Estados Unidos.

A União é, pois, aquilo que Manners (2002) designa como um ator internacional que tem influência global por conta do seu poder normativo sendo que este, por sua vez, vai muito além da promoção de suas próprias normas (que seria uma característica das potências globais contemporâneas). Pelo contrário, está intimamente relacionado com o seu contexto sócio-histórico e ultrapassa os limites do poder ‘civilizante’ e do poder militar. A UE, enquanto *global actor*, dispõe, portanto, de um poder normativo capaz de transitar entre modelos de governança supranacionais e internacionais que transcendem o modelo westfaliano de estados nacionais.

Para Bengtsson e Elgström (2012, 93) o poder normativo indica a capacidade de influenciar outros atores internacionais tanto em sua forma de pensar como de agir. E esta é, precisamente, a condição necessária para a continuidade da cooperação no Ártico através da governança na região. Pois, enquanto palco de interesses globais, o Ártico pode vivenciar a eclosão de disputas e confrontos diretos por causa da abundante oferta de recursos naturais dentro de suas fronteiras geográficas. E, por isso, a possibilidade de manter a cooperação entre os envolvidos na região pode depender do protagonismo de um ator capaz de envolver, de maneira pacífica, todos os interessados no Ártico através da difusão de normas e valores que prezem pelo bem-estar das populações locais, pela democracia, pelos direitos humanos e pela sustentabilidade econômica.

A União Europeia é, pontualmente, o ator global que reúne estas características e que é capaz de contribuir na manutenção e no equilíbrio futuro no Ártico. As próprias potencialidades de atuação da UE no círculo polar assumem um caráter relevante no que diz respeito às suas competências, tal como sugere Stepień (2015, 252):

“The EU has many competences, which also extend to the Arctic. Most EU policies – in one way or another – influence all regions where the EU is present as an economic, environmental, political or funding actor. This is true also for the Arctic, which has come to be one of the regions for which the Union decided to develop a region-focused policy.”

Ademais, a Comissão Europeia, que, segundo

Blunden (2009) considera o Ártico como crucial para sua estratégia em matéria de segurança energética, considera também que as regras para o transporte marítimo, a extração de recursos e a pesca no Ártico devem ser estabelecidas por agências internacionais e não apenas pelos estados costeiros. Disseminando assim a perspectiva de uma governança global para o Ártico e paralelamente evidenciando a dimensão dos interesses e dos atores capazes de articular questões políticas e econômicas no círculo polar norte.

Blunden (2009, 136) também sugere que os estados não-árticos na Europa têm fortes interesses comerciais – e legítimos – na região, notadamente com a abertura de novas vias marítimas de comunicação e transporte. Mas, para além disso, esses Estados podem dispor de experiência, de recursos e de competências que venham a contribuir para o futuro do Ártico.

“The EU, though not a unified actor in Arctic matters, is a world leader in action to combat climate change, a major contributor to Arctic research and to relevant technologies such as carbon capture and storage, and a major player in Arctic regional associations such as the Northern Dimension and the Barents Sea Organisation. It should be an important Arctic voice. Accepting the applications of states and non-governmental organisations seeking permanent observer status, and granting these new applicants, and the existing permanent observers, a recognised status in the governance system for the Arctic would enlarge the body of available expertise and the sense of ownership of Arctic problems. It would help allay fears that the Arctic states are pursuing national interests, narrowly defined, at the expense of wider and longer-term global considerations.” (Blunden 2009, 136)

A União Europeia, em 20 de novembro de 2008, através do ‘Communication on the Arctic’, abordou a importância do Ártico para as suas relações econômicas e políticas. Segundo o documento:

“The EU has to state its position concerning a unique region of strategic importance which is located in its immediate vicinity. It is time for the EU to clearly assess its interest and develop a holistic and systematic Arctic approach. This will increase the efficiency of the EU’s action and open new opportunities for cooperation with the Arctic states.” (Arctic Communication - European Commission 2008, 2)

Na altura, a Comissão Europeia apontou que seus objetivos para o Ártico seriam a proteção e a preservação da região em harmonia com a sua população; a promoção e o uso sustentável dos recursos; e o desenvolvimento da cooperação internacional. Depois, em 26 de Junho de 2012, a Comissão Europeia e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança emitiram uma comunicação conjunta, onde abordaram a necessidade de desenvolver uma política da União Europeia para a Região do Ártico.

Em 2016, um novo documento da Comissão Europeia, afirmou que desde 2008 a UE aumentou substancialmente o seu envolvimento no Ártico, especialmente através do seu engajamento com o *Arctic Council* (AC), que é tido como um dos principais fóruns para a governabilidade no Ártico.

“In recent years, the Arctic region has acquired a higher profile in international relations due to its increasing environmental, social, economic and strategic importance. The EU already contributes substantially to Arctic research, satellite observation and regional development as well to the work of the Arctic Council, wherein countries beyond the Arctic such as China, India, Japan, the Republic of Korea and Singapore now have observer status.” (European Commission 2016, 3)

Em direção ao crescimento contínuo da presença da UE na região, o comunicado de 2016 destacou que as experiências anteriores de envolvimento da União Europeia no Ártico “expõe o caso de uma política da UE que se centre no avanço das cooperações internacionais”.

“A number of EU activities and decisions are having an impact on economic developments in the Arctic region. For example, the EU is a major consumer of products coming from the Arctic states, such as fish products and energy. Investment by European companies can help advance sustainable development in the region, possibly aided by the European Structural and Investment Funds (ESIF) and initiatives under the Investment Plan for Europe. A recent report estimated investment opportunities in the Barents region alone to be EUR 140 billion. Regional ‘smart specialisation strategies’, combined with EU funding, can help to develop local models of sustainable growth and job creation in the European Arctic with potential benefits across the EU. The forthcoming Finnish Presidency of the Arctic Council

(2017-2019) will offer an opportunity to bring European ideas and initiatives to the work of the Arctic Council.” (European Commission 2016, 3)

Logo, é possível identificar que o interesse da UE no Ártico não está apenas em uma dimensão retórica, mas, tem sido desenvolvido na prática e com reconhecimento dos próprios países da região. E os documentos emitidos pela Comissão Europeia, entre 2008 e 2016, indicam um crescimento contínuo do bloco no círculo polar norte, reforçando ainda o nosso interesse de investigar o papel da UE enquanto *global actor* na Governança do Ártico. Ademais, a extensão política do Ártico tem se alargado e caminhado em direção a globalização, não ficando apenas restrito as dinâmicas regionais. Questões econômicas tem emergido na região e atraído atores de todas as partes do globo para o Círculo Polar Norte. Conforme o acesso aos recursos naturais ficam mais facilitados, a partir das mudanças climáticas e ambientais, mais os interesses na região se intensificam e maior é a ação de atores não-Árticos, inclusive.

“*One way to stimulate economic development in the North can be through responsible resource development. Demand for minerals in particular is expected to keep rising as a result of sustained economic growth in highly populated, emerging economies such as China and India, and as economies recover in Europe and the USA.*” (CanNor 2012, 7)

Esta condição intensifica ainda mais as possibilidades de contributos da UE no Ártico. Pois, além das características assimétricas dos Estados do Ártico, a participação de atores economicamente fortes e geograficamente localizados fora da região ártica, são duas condições que exigirão um alargamento e uma intensificação da governança na região. Ainda que as fronteiras geográficas, marítimas e ambientais continuem a ser delimitadas pelas condições naturais, as fronteiras políticas do Ártico, contudo, têm ganho novas dimensões. O interesse de Estados e de diversos outros atores não-Árticos evidenciam a universalidade da região e, por isso, um ator com influência global, tal como a União Europeia, pode ser crucial para a continuidade da manutenção da paz e da cooperação no circumpolar norte.

4 Considerações Finais

O potencial do Ártico para usos econômicos e comerciais despontou no último quarto do século XX e desde então vem provocando, gradualmente, a atenção global para o extremo norte do planeta. A utilização de rotas comerciais (através do Oceano Ártico) e a possibilidade de exploração de recursos naturais têm colocado pressão sobre a governança no Ártico. Desde a criação do *Arctic Council* (AC), em 1996, ficou evidente a necessidade de constituírem-se organismos políticos especializados nas questões atinentes à região.

No início deste século a União Europeia vem expressando o seu interesse pelo Ártico. Além de já ter no *Arctic Council* três estados membros (Finlândia, Suécia e Dinamarca) – o que confere à UE certa capacidade de envolvimento político no Círculo Polar Norte – há também seis países europeus que são observadores do AC (França, Itália, Espanha, Polónia, Alemanha e Reino Unido) contribuindo para a União Europeia adentar cada vez mais com a sua influência normativa na região. Ademais, sendo o Ártico uma área de interesses (e de preocupações) comuns para toda a humanidade, faz-se relevante ponderar sobre a necessidade de atuação de um *global actor* que seja capaz de conduzir e influenciar meios e processos que contribuam na governança do Círculo Polar Norte.

Somente um ator como a UE reúne as condições requeridas para acompanhar as atenções globais sobre o Ártico, pois, o seu poder normativo – que também se vinculou à sua atuação econômica/comercial – compreende o envolvimento de atores diversos, e coloca forte ênfase em questões relacionadas à democracia, sustentabilidade e direitos humanos (assuntos, inclusive, de interesse dos Estados do Ártico e dos povos indígenas da região). E a capacidade da União de usar *soft power* para transmitir valores e até mesmo o seu interesse na cooperação mundial apontam para a EU como um ator provido de meios e de recursos que podem contribuir nas questões atinentes à região ártica.

É, ainda, importante destacar que a estrutura de governança em vigor no Ártico, apesar de articular com sucesso a cooperação na região, precisa lidar com problemas cada vez mais críticos, que

afetam as esferas sociais, políticas e econômicas, e cujas transformações estão se intensificando conforme mudam os cenários (sociais, políticos e econômicos) em todo o mundo. Isso aumenta significativamente a complexidade e os desafios do que seria considerado uma boa governança, pois, exige a (re)formulação de políticas e ações que sejam, não só adequadas nas respostas aos desafios que emergem, mas, também eficientes na resolução dos problemas.

Ou seja, não basta olhar para a cooperação atual. É preciso considerar a continuidade das ações políticas em vistas a manter, no futuro, a sustentabilidade da condição presente. E, para isso é necessário atentar para o posicionamento dos atores neste cenário, sendo que aqueles que irão atuar no Ártico, nos próximos anos, serão atores de diversas esferas e categorias. Além de organizações públicas e privadas que já atuam no Ártico, originárias dos Estados árticos, também haverá em breve um envolvimento de Estados e organizações não-árticos atuando no extremo norte do globo e trazendo, junto com a sua presença, ainda mais desafios e complexidades para a governança da região.

Referências

- [1] Bengtsson, Rikard, e Ole Elgström. 2002. "Conflicting Role Conceptions? The European Union in Global Politics." *Foreign Policy Analysis* 8: 93-108.
- [2] Bjørkli, Hans-Petter. 2015. "Arctic Governance: Understanding the geopolitics of commercial shipping via the Northern Sea Route." Master Thesis. Department of Comparative Politics, University of Bergen, Norway.
- [3] Blunden, Margaret. 2009. "The New Problem of Arctic Stability." *Survival* 51(5): 121-142.
- [4] Brigham, Lawson W. 2007. "Thinking about the Arctic's Future: Scenarios for 2040." World Future Society's Conference, September-October Edition, Chicago.
- [5] Comissão Europeia. 2008. "The European Union and the Arctic Region." Comunicado 763. <http://www.ec.europa.eu/>.
- [6] Comissão Europeia. 2012. "European Commission, High Representative." Comunicação Conjunta do Parlamento e da Comissão Europeia: *European Union policy towards the Arctic region: Progress since 2008 and next steps*. JOIN 19.
- [7] Comissão Europeia. 2016. "European Commission, High Representative." Comunicação Conjunta do Parlamento e da Comissão Europeia: *An Integrated European Union Policy for the Arctic*. JOIN 21.
- [8] Comissão sobre Governança Global. 1996. *Nossa Comunidade Global: o Relatório da Comissão sobre Governança Global*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- [9] Diez, Thomas. 2005. "Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering Normative Power Europe." *Journal of International Studies* 33(3): 613-636.
- [10] Dodds, Klaus, e Mark Nuttall. 2017. "Materializing Greenland within a Critical Arctic Geopolitics." In *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, editado por K. Soby Kristensen e J. Rahbek-Clemmensen. Abingdon: Routledge Research in the Polar Regions: 139-154.
- [11] Dodds, Klaus, e Duncan Depledge. 2017. "Bazaar governance: Situating the Arctic Circle." In *Governing Arctic Change*, editado por K. Keil e S. Knecht:141-160. Londres: Palgrave Macmillan.
- [12] Ford, James D., Barry Smit, e Johanna Wandel. 2006. "Vulnerability to climate change in the Arctic: A case study from Arctic Bay." *Global Environmental Change* 16: 145-160.
- [13] Governo do Canadá. N.d. "CanNor - Northern Economic Index." <https://www.cannor.gc.ca/eng/1387900596709/1387900617810#chp2g>.
- [14] Heininen, Lassi. 2010. "Circumpolar International Relations and Cooperation." In *Globalization and the Circumpolar North*, editado por Heininen, L. Southcott e C. Fairbanks. Alaska: University of Alaska Press.
- [15] Heininen, Lassi. 2012. "State of the Arctic Strategies and Policies - A summary." In *Arctic Yearbook*, editado por L. Heininen, 2-47. Finlândia: Northern Research Forum University of the Arctic.
- [16] Jensen, Laura. 2008. "Government, the State, and Governance." *Polity* 40(3): 379-385.
- [17] Lavenex, Sandra. 2004. "EU external governance in 'wider Europe'." *Journal of European Public Policy* 11(4): 680-700.
- [18] Manners, Ian. 2002. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies* 40(2): 235-258.
- [19] Moritz, Richard, Cecilia Bitz, e Eric Steig. 2002. "Dynamics of Recent Climate Change in the Arctic." *Polar Science Review* 297(30).

- [20] Østhagen, Andreas. 2013. "The European Union – An Arctic Actor?" *Journal of Centre of Military and Strategic Studies* 15(2): 71-92.
- [21] Palosaari, Teemu, e Nina Tynkkynen. 2015. "Arctic securitization and climate change." In *Handbook of the Politics of the Arctic*, editado por L.C. Jensen e G. Hønneland. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- [22] Santos, Maria Helena. 1997. "Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte." *Dados – Revista de Ciências Sociais* 40(3): 335-376.
- [23] Steinberg, Philip. 2015. "Europe's 'Others' in the Polar Mediterranean." *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 107(2): 177–188.
- [24] Stepień, Adam. 2015. "Internal Contradictions and External Anxieties: One 'Coherent' Arctic Policy for the European Union?" In *The Yearbook of Polar Law*, editado por G. Alfredsson e T. Koivurova, 249-289. Nijhoff: Leiden.
- [25] Tamnes, Rolf, e Kristine Offerdal. 2014. *Geopolitics and Security in the Arctic: Regional dynamics in a global world*. Londres: Taylor Francis Group.
- [26] Vella, Karmenu, e Federica Mogherini. 2016. "Why the Arctic matters to Europe. An EU policy for sustainable development and cooperative security." *European Commission*.
- [27] Wang, Wanqiu, Mingyue Chen, e Arun Kumar. 2013. "Seasonal Prediction of Arctic Sea Ice Extent from a Coupled Dynamical Forecast System." *Monthly Weather Review* 141(4): 1375-1394.
- [28] Young, Oran R. 2005. "Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation." *Global Governance* 11(1): 9–15.
- [29] Young, Oran R. 2012. "Arctic Tipping Points: Governance in Turbulent Times." *Ambio Journal* 41: 75–84.

Francisco Cuogo has a degree in History, a degree in Business Administration and a master's degree in Social Sciences. He is a doctoral candidate in Political Science and International Relations at the University of Minho and his research areas are mainly: Critical Theory of International Relations, Arctic Geopolitics, American Power and Geonomy of Informational Capitalism.