

O direito internacional e o renovado interesse pelo Ártico

International Law and the Renewed Interest for the Arctic

Alexandre PEREIRA DA SILVA*

SUMÁRIO: I. *Introdução*. II. *Definindo o Ártico*. III. *Soberania e Territorialidade*. IV. *Governança no Ártico: cooperação e o papel do Conselho Ártico*. V. *O Ártico e o direito internacional do mar*. VI. *Os efeitos das mudanças climáticas: abertura de novas rotas marítimas e exploração de recursos minerais*. VII. *Um tratado abrangente para o Ártico?*. VIII. *Considerações finais*. IX. *Referências*.

* Pós-Doutor em Direito pela Schulich School of Law, Dalhousie University, Halifax, Canadá. Professor Adjunto de Direito Internacional Público da Faculdade de Direito do Recife/Universidade Federal de Pernambuco (FDR/UFPE). E-mail: alexandre.luiz@ufpe.br.

Artículo recibido el 10 de julio de 2015

Aprobado para publicación el 31 de agosto de 2015

1870-4654 /© 2017 Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XVI, 2016, pp. 213-253
México, D. F., ISSN 1870-4654

RESUMO: O presente estudo analisa o novo papel da região ártica no Direito Internacional. Primeiramente o trabalho apresenta as diferentes definições que existem do Ártico, passando de imediato a questões como soberania e territorialidade. Na continuação examina os aspectos concernentes à cooperação e governança na região, mormente o papel do Conselho Ártico. Em seguida são apresentados os aspectos considerados atualmente mais atraentes, e que renovam o interesse pela região ártica em seu cenário jurídico e geoestratégico: a expansão das plataformas continentais, as passagens para navegação marítima e o expressivo potencial energético. Por fim, o artigo trata do debate em torno da necessidade (ou não) de firmar-se um amplo tratado internacional para a região ártica.

Palavras-chave: Ártico, Governança, Direito Internacional, Direito do Mar.

ABSTRACT: The present paper analyses the new role of the Arctic region in the International Law. Firstly, the work presents the different definitions of the Arctic and going straight to issues like sovereignty and territory. Further, it considers certain aspects on cooperation and governance in the region, especially the role of the Arctic Council. Next, the paper outlines major aspects of the Arctic region that renewal its interests nowadays in a legal and geostrategic position: the extended continental shelves, the navigation maritime passages and the significant energetic potential. In the end, the article deals with the debate on the need (or not) of comprehensive international treaty for the Arctic region.

Key words: Arctic, Governance, International Law, Law of the Sea.

RÉSUMÉ: Le présent document analyse le nouveau rôle de la région arctique dans le droit international. Tout d'abord, l'ouvrage présente les différentes définitions de l'Arctique et d'aller directement à des questions telles que la souveraineté et le territoire. En outre, il considère certains aspects relatifs à la coopération et la gouvernance dans la région, notamment le rôle du Conseil de l'Arctique. Ensuite, le document présente les principaux aspects de la région arctique que le renouvellement de ses intérêts de nos jours dans une position géostratégique et juridiques: le plateau continental étendu, la navigation maritime et les importants passages potentiel énergétique. En fin de compte, l'article aborde le débat sur la nécessité (ou non) de traité international exhaustif pour la région de l'Arctique.

Mots-clés: Arctique, Gouvernance, Droit international, droit de la mer.

I. INTRODUÇÃO

O Ártico é tradicionalmente considerado como aquela parte do extremo norte do planeta em que a água do mar está perenemente congelada. No entanto, as mudanças climáticas consideráveis das últimas décadas vêm provocando alterações substanciais nesta região, em especial sobre a calota polar ártica que vem encolhendo de maneira substancial nos períodos de verão no hemisfério norte e não se recompondo plenamente quando as temperaturas na região voltam a cair de maneira acentuada.

Esse cenário de importantes modificações climáticas traz algumas questões importantes para o Direito Internacional, como a da passagem por estreitos, a expansão das plataformas continentais, a governança de espaços compartilhados, a cooperação em fóruns internacionais, a utilização de recursos minerais, além dos desafios geopolíticos tanto para os atores árticos como não-árticos.

O artigo teve como problema de pesquisa o seguinte questionamento: a ausência de um amplo tratado internacional para o Ártico —como existe, por exemplo, no caso da Antártida— é peça fundamental para a cooperação na região ou o fato de já existir um instrumento jurídico amplamente aceito pela comunidade internacional —a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)— é suficiente em termos jurídicos para o polo norte? A hipótese aponta no sentido de que a CNUDM se aplica no oceano Ártico como a todos os mares e oceanos, mas não seria suficiente para cobrir todas as questões que envolvem o Ártico.

Entre os objetivos do artigo, portanto, estão o de traçar um painel da situação atual do Ártico dentro de uma perspectiva de Direito Internacional, destacando as principais questões contemporâneas da região, além de tentar desmistificar um possível clima de “Guerra Fria” e apontar no sentido de que há uma efetiva cooperação entre os Estados da região, ainda que hajam determinados pontos de controversos.

II. DEFININDO O ÁRTICO

Ao contrário do que ocorre sobre o polo sul, não existe sobre o polo norte um amplo tratado internacional, como o Tratado da Antártida, assinado em

Washington em 1º de dezembro de 1959. Em termos estritamente jurídicos, este tratado define seu âmbito de aplicação no artigo VI:

As disposições do presente Tratado aplicar-se-ão à área situada ao sul de 60 graus de latitude sul, inclusive as plataformas de gelo, porém nada no presente Tratado prejudicará e, de alguma forma, poderá alterar os direitos ou exercícios dos direitos, de qualquer Estado, de acordo com o Direito Internacional aplicável ao alto-mar, dentro daquela área.

Dessa forma, com a inexistência de um marco jurídico específico, a questão de definir, em termos jurídicos, o que é o Ártico tem distintas perspectivas, isso porque há diferentes critérios utilizados para definir ou delimitar o Ártico, entre esses estão: o critério geográfico, que circunscreve o Ártico a todas as terras, terras submersas e águas ao norte do Círculo Polar Ártico (66° 33' 39" N). Outros critérios possíveis são: o das terras permanentemente congeladas (*permafrost*); o da extensão da camada de gelo; o da linha das árvores (*treeline*) e o isotérmico de 10°C.¹

Todos esses critérios têm suas vantagens e desvantagens. Utilizando-se, por exemplo, a linha isotérmica de 10°C —isto é, a localização ao sul onde a temperatura média do mês mais quente do ano (julho) é inferior a 10°C—, extensas áreas do norte da Noruega e da Sibéria ficariam excluídas do Ártico; no entanto, estão dentro do Círculo Polar Ártico. Por outro lado, englobaria vastas zonas marítimas que estão fora do Círculo Polar Ártico no norte do Canadá, sul da Groenlândia e estreito de Bering. Já o critério do *permafrost* expandiria os limites do Ártico até as fronteiras da China, e o critério da extensão da camada de gelo empurraria o Ártico, de um lado, até o Quebec e, por outro, até a ilha japonesa de Hokkaido. O critério da linha das árvores —isto é, o limite setentrional onde as árvores crescem— está sujeito a grandes variações e, portanto, mostra-se de difícil determinação.²

Já o critério geográfico do Círculo Polar Ártico tem como ponto positivo o fato de restringir a região às áreas ao norte dos continentes, mas

¹ Dupuy, René-Jean e Vignes, Daniel, *A Handbook on the New Law of the Sea*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, p. 529.

² *Ibidem*, p. 530; Koivurrova, Timo, “Alternatives for an Arctic Treaty: Evaluation and a New Proposal”, *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 17, n. 1, 2008, p. 15.

como ponto negativo o fato de deixar de fora dos limites a parte sul da Groenlândia, mesmo que essa área fique coberta por uma camada de gelo. Mesmo com esses inconvenientes, esse ainda parece ser o melhor critério e que abarcaria as grandes áreas marítimas da região e os principais grupos de ilhas. Como resultado, existiriam oito países, total ou parcialmente, incluídos dentre desses limites: Canadá, Dinamarca (Groenlândia), Estados Unidos (Alasca), Federação Russa, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia.³

Esses oito países árticos podem ser divididos em dois grupos: aqueles que possuem uma faixa costeira para o interior do oceano Ártico, o chamado A-5 (Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Federação Russa e Noruega) e os outros três que ainda que possuam territórios situados ao norte da latitude de 60°N não contam com litoral voltado para o interior do oceano Ártico. Essa distinção será realçada adiante.

III. SOBERANIA E TERRITORIALIDADE

Em termos históricos, uma das primeiras invocações de soberania sobre a região ártica, na busca de conseguir um título válido de soberania sobre as terras e ilhas do extremo norte, foi formulada em fevereiro de 1907 pelo senador canadense Pascal Poirier, em termos de uma teoria dos setores. A ideia geral da teoria dos setores é a de que os países com litoral voltado para o Ártico têm direito de estenderem suas fronteiras em forma triangular, cujo vértice é o polo norte e sua base é formada pelos meridianos que correspondem aos extremos do território terrestre de cada país. Ainda segundo a teoria proposta por Poirier, os países estão isentos de ocupação efetiva em razão da impossibilidade de sua implementação.⁴

Formulada em um momento em que o uso de aviões e a navegação submarina davam seus primeiros passos e ignorando totalmente a possibilidade de exploração submarina dos recursos minerais e biológicos, a teoria dos setores apresentava-se simples, direta e aparentemente razoável para a época.⁵

³ Rothwell, Donald, *The Polar Regions and the Development of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 24 e 25.

⁴ Dupuy, René-Jean e Vignes, Daniel, *op. cit.*, p. 534.

⁵ *Ibidem*, p. 535.

No entanto, a teoria dos setores passou longe de ser amplamente aceita, tanto pela prática estatal como a jurisprudência internacional. Ao longo do século XX foi unilateralmente aplicada por apenas dois Estados litorâneos do Ártico —Canadá e a atual Federação Russa— que tinham um particular interesse devido ao elevado número de ilhas que se encontram próximas a suas costas litorâneas. Os outros três países ribeirinhos do oceano Ártico —Dinamarca, Estados Unidos e Noruega— nunca consideraram a teoria dos setores como um critério de aquisição de um título válido de soberania frente ao Direito Internacional.⁶

Como a região ártica é fundamentalmente um mar congelado, a rigor, não existe qualquer disputa relativa à soberania do polo. Excepcionalmente, contudo, existem algumas poucas ilhas em que há controvérsias referentes ao domínio. As questões controversas sobre territórios e limites marítimos entre os Estados árticos podem ser resumidas nas seguintes questões: Dinamarca e Canadá em torno da ilha de Hans; Estados Unidos e Canadá sobre os limites marítimos no mar de Beaufort; e, a questão em torno do regime jurídico sobre o arquipélago de Spitsbergen (ou Svalbard).

1. *Ilha de Hans*

A minúscula ilha de Hans (1,3 km²), localizada no canal de Kennedy, entre a ilha de Ellesmere (Canadá) e a Groenlândia, é alvo de disputa entre canadenses e dinamarqueses desde 1971, quando se iniciaram as negociações para a delimitação dos limites marítimos e da plataforma continental entre os dois países. Em 1973, Canadá e Dinamarca firmaram um tratado que, de maneira propositada, excluiu qualquer definição relativa à soberania da ilha de Hans, deixando o assunto para negociações futuras.⁷

Posteriormente, declinaram de suas pretensões de soberania sobre a ilha, até que em 1984 o Canadá renovou seu pleito de soberania sobre a ilha de Hans, incluindo-a dentro das coordenadas geográficas de seu mar territorial. Como o tratado deixou a questão da soberania sobre a ilha em aberto,

⁶ Cinelli, Claudia, *El Ártico ante el derecho del mar contemporáneo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, p. 98.

⁷ *Agreement between the Government of the Kingdom of Denmark and the Government of Canada relating to the Delimitation of the Continental Shelf between Greenland and Canada*, December 17, 1973.

tanto o Canadá como a Dinamarca vêm fazendo diversas visitas à ilha nos últimos anos. Mais recentemente, em 2004, uma divisão militar dinamarquesa plantou uma bandeira nacional na ilha e, como reação, em 2005, foi o próprio ministro da Defesa canadense quem colocou a bandeira de seu país na ilha.⁸

Esses fatos reativaram as tensões diplomáticas entre os países, mas por ocasião da Assembleia-Geral das Nações Unidas, de setembro de 2005, os ministros de Relações Exteriores do Canadá e da Dinamarca firmaram uma Declaração Conjunta sobre a ilha de Hans, deixando a questão em aberto e para ser discutida no futuro, o que dez anos depois ainda não ocorreu. Vale destacar o seguinte trecho da Declaração:

[F]irmly committed as we are to the peaceful resolution of disputes, including territorial disputes, we consistently support this principle here at the United Nations, and around the world. To this end, we will continue our efforts to reach a long-term solution to the Hans Island dispute. Our officials will meet again in the near future to discuss ways to resolve the matter, and will report back to Ministers on their progress. While we pursue these efforts, we have decided that, without prejudice to our respective legal claims, we will inform each other of activities related to Hans Island. Likewise, all contact by either side with Hans Island will be carried out in a low key and restrained manner.⁹

São essencialmente dois os interesses na diminuta ilha: econômico, já que há forte suspeita de que no entorno dela haja consideráveis depósitos de petróleo, gás e outros minerais; e estratégico, referente ao controle da navegação sobre a Passagem do Noroeste. Com o aquecimento global e o consequente degelo ártico, as passagens marítimas entre o Canadá e a Groenlândia tornaram-se navegáveis durante a maior parte do ano, trazendo um incremento considerável na navegação.¹⁰

⁸ Cinelli, Claudia, *op. cit.*, p. 113.

⁹ *Canada-Denmark Joint Statement*, September 19, 2005. Disponível em: <http://byers.typepad.com/arctic/canadadenmark-joint-statement-on-hans-island.html>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

¹⁰ Stevenson, Christopher, “Hans Off!: the struggle for Hans Island and the potential ramifications for international borders dispute resolution”, *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. 30, 2007, pp. 265-268.

2. Mar de Beaufort

A segunda questão controversa no Ártico é a referente aos limites marítimos entre o Canadá e os Estados Unidos no mar de Beaufort, que banha as costas do Alasca e as províncias canadenses do Yukon e dos Territórios do Noroeste. Nessa situação, há uma sobreposição de reivindicações nas zonas de mar territorial e no limite das 200 milhas marítimas —uma área de 6.250 milhas marítimas quadradas—. ¹¹

A controvérsia iniciou-se em 1977, porque os dois países utilizam-se de diferentes métodos de delimitação marítima. O Canadá considera que o limite marítimo segue a linha do meridiano de 141°W, que forma a fronteira terrestre entre o Alasca e as províncias do Yukon e dos Territórios do Noroeste. Enquanto os Estados Unidos rejeitam a aplicação do tratado anglo-russo de 1825 ¹² e o tratado russo-americano de 1867, ¹³ que estabeleceram os limites territoriais e determinaram os limites marítimos. Dessa forma, os Estados Unidos entendem que os limites marítimos na área do mar de Beaufort devem ser baseados no princípio da equidistância. ¹⁴

Considerando a produção de petróleo na região próxima à baía de Prudhoe, no Alasca, e da presença de petróleo e gás natural na área canadense do delta do Mackenzie, é razoável presumir que exista um grande potencial de petróleo e gás natural na área reivindicada pelos dois países

Divergências entre canadenses e norte-americanos sobre limites marítimos não são propriamente uma novidade, veja-se por exemplo, o célebre julgamento do caso *Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine*

¹¹ McDorman, Ted, *Salt Water Neighbors: International Ocean Law Relations between the United States and Canada*, New York, Oxford University Press, 2009, pp. 181 e 182.

¹² *Convention Between Great Britain and Russia Concerning the Limits of Their Respective Possessions on the North-West Coast of America and the Navigation of the Pacific Ocean*, Great Britain-Russia, February 16, 1825. Destaque para o artigo III desta convenção: “The line of demarcation between the Possessions of the High Contracting Parties, upon the Coast of the Continent... shall follow the summit of the mountains situated parallel to the Coast, as far as the point of intersection of the 141st degree of West longitude... and finally from the said point of intersection, the said Meridian Line of the 141st degree, in its prolongation as far as the Frozen ocean” (grifo nosso).

¹³ *Treaty Concerning the Cession of the Russian Possessions in the North America by his Majesty the Emperor of all the Russians to the United States of America*, United States-Russia, March 30, 1867.

¹⁴ Roach, Ashley, “International Law and the Arctic: A Guide to Understanding the Issues”, *Southwestern Journal of International Law*, vol. 15, 2009, p. 308.

Area (1981), pela Corte Internacional de Justiça. Isso, no entanto, não tem impedido que cientistas de ambos os países cooperem na área na coleta de dados sísmicos e batimétricos relacionados aos limites exteriores da plataforma continental no Ártico.

3. *Spitsbergen / Svalbard*

O terceiro ponto é em torno do arquipélago de Spitsbergen (ou Svalbard). Apesar da existência do Tratado de Spitsbergen —assinado em fevereiro de 1920 em Paris— e desta convenção reconhecer a soberania plena e absoluta da Noruega sobre o arquipélago, essa soberania está sujeita a determinadas condições estipuladas no tratado. Entre essas condições, destaquem-se os artigos 2 e 3 do tratado, que consagram o princípio da não-discriminação, garantem o aproveitamento dos recursos naturais aos nacionais de todos os Estados-partes —são 32 Estados atualmente—, bem como o direito de acesso e entrada a todos os nacionais para o desenvolvimento, sob condições de regulamento local, de atividades marítimas, industriais e comerciais tanto nos espaços terrestres como nas águas territoriais.¹⁵ Ainda que não se discuta a soberania norueguesa e sejam impostas algumas limitações, especialmente quanto à utilização equitativa de seus recursos de caça e pesca, atualmente o crescente desenvolvimento de outras atividades econômicas trouxe novas questões jurídicas em relação às atividades econômicas no arquipélago, além disso, há discussões em torno da projeção aérea da respectiva soberania, especialmente, porque o tratado é silente sobre o espaço aéreo do arquipélago.¹⁶

¹⁵ *Treaty concerning the Archipelago of Spitsbergen, 9 February 1920*. Artigo 2: “Ships and nationals of all the High Contracting Parties shall enjoy equally the rights of fishing and hunting in the territories specified in Article 1 and in their territorial waters...”. Artigo 3: “The nationals of all the High Contracting Parties shall have equal liberty of access and entry for any reason or object whatever to the waters, fjords and ports of the territories specified in Article 1; subject to the observance of local laws and regulations, they may carry on there without impediment all maritime, industrial, mining and commercial operations on a footing of absolute equality. They shall be admitted under the same conditions of equality to the exercise and practice of all maritime, industrial, mining or commercial enterprises both on land and in the territorial waters, and no monopoly shall be established on any account or for any enterprise whatever...”.

¹⁶ Cinelli, Claudia, *op. cit.*, pp. 86-90.

Dessa maneira, ainda que o Tratado de 1920 reconheça a soberania norueguesa sobre o arquipélago, os espaços marítimos situados ao redor das ilhas não seriam de uso exclusivo da Noruega, mas compartilhado entre os Estados-partes do referido tratado. Essa posição, de resistência a utilização exclusiva dos recursos do arquipélago pelos noruegueses foi expressada pela Espanha no momento em que a Noruega apresentou sua submissão à uma plataforma continental estendida no Ártico em novembro de 2006. Nos termos da Nota Verbal enviada pela Espanha à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC):

... de conformidad con lo previsto en el Tratado relativo al Archipiélago de Spitsbergen (Svalbard), firmado en París el 9 de febrero de 1920, del que España es Parte, reserva sus derechos relativos a la explotación de los recursos existentes en la plataforma continental, incluida la ampliada, que se pudiera generar a partir del Archipiélago de Svalbard.¹⁷

Apesar da existência dessas controvérsias pontuais, o quadro geral das relações é de grande cooperação entre os oito Estados árticos (A-8). Exemplo dessa cooperação é que mesmo com os pleitos sobrepostos no mar de Beaufort, Canadá e Estados Unidos colaboram em pesquisas conjuntas neste mar. Outros projetos na região como o *International Bathymetric Chart of the Arctic Ocean* (IBCAO) e o *Map of Arctic Sediment Thickness* (MAST) são resultado do esforço de todos os Estados árticos.¹⁸

Outro resultado concreto da boa interação entre os países da região deu-se em 2010, quando uma importante controvérsia territorial foi definitivamente superada com a assinatura pela Noruega e Federação Russa do tratado de delimitação marítima e cooperação no mar de Barents. O tratado bilateral marcou o encerramento de um longo processo de disputa nesse mar que teve início em 1970.

¹⁷ España, *Nota Verbal*, 3 March 2007. Disponível em: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/nor06/esp_0700348.pdf. Acesso em: 10 de setembro de 2015.

¹⁸ Weber, Melissa, "Comparing the robustness of Arctic and Antarctic governance through the continental shelf submission process", *Polar Record*, vol. 50, 2014, p. 47.

IV. GOVERNANÇA NO ÁRTICO: COOPERAÇÃO E O PAPEL DO CONSELHO ÁRTICO

A cooperação entre os países árticos iniciou-se ainda antes do término da “Guerra Fria” entre norte-americanos e soviéticos. Em 1973, cinco Estados da região —Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Noruega e a então União Soviética— assinaram o Tratado sobre o Urso Polar (*Agreement on the Conservation of Polar Bears*). Contudo, o marco mais importante da cooperação ártica ocorreu em 1987, quando o então Secretário-Geral soviético Mikhail Gorbachev lançou sob a influência da *glasnost* as “Iniciativas de Murmansk”, conclamando os Estados da região para uma ampla cooperação no Ártico, em termos de comércio, meio ambiente, cultura e controle de armamentos. No momento seguinte, o incipiente plano de cooperação conduziu à concepção da Estratégia de Proteção Ambiental do Ártico (*Arctic Environmental Protection Strategy-AEPS*), assinada em 1991 em Rovaniemi (Finlândia) pelos oito países árticos, contendo uma série de obrigações multilaterais e procurando aumentar a cooperação entre os oito participantes.¹⁹

Essa aproximação entre os Estados árticos teve novo e decisivo passo com a Declaração de Ottawa, de setembro de 1996, que criou o Conselho Ártico. Entre os objetivos do Conselho Ártico está o de:

[t]o provide means for promoting cooperation, coordination and interaction among the Arctic States, with the involvement of the Arctic indigenous communities and other Arctic inhabitants on common Arctic issues, in particular, issues of sustainable development and environmental protection in the Arctic.²⁰

A criação do Conselho Ártico ampliou de maneira considerável a cooperação em todos os temas envolvidos na região ártica —salvo assuntos relativos à segurança militar—, mormente aqueles relativos à proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.²¹

¹⁹ Nummien, Lotta, “Breaking the ice: can environmental and scientific cooperation be the way forward in the Arctic?”, *Political Geography*, n. 29, 2010, p. 86; Koivurova, Timo, *op. cit.*, p. 14.

²⁰ Arctic Council, *Declaration on the Establishment of the Arctic Council*. Disponível em: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/4-founding-documents>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

²¹ Koivurova, Timo, *op. cit.*, p. 16.

É importante frisar, entretanto, que o Conselho Ártico não é uma organização internacional, mas um fórum intergovernamental de alto nível. É composto pelos oito Estados do Ártico: Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Federação Russa, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia. Além destes há os participantes permanentes —organizações dos povos nativos da região—, que têm direito de participação, bem como de consulta, mas não têm o direito de voto no processo decisório. Desde o ano 2000 são seis as organizações participantes permanentes: *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).

E também há os observadores, que podem ser Estados não-árticos, bem como outros entes ou organizações internacionais intergovernamentais e organizações não-governamentais, árticas e não-árticas, que participam passivamente das conferências ministeriais do Conselho Ártico. Até 2006, eram apenas seis Estados não-árticos observadores: Alemanha, Reino Unido, Polônia, Países Baixos, França e Espanha. No entanto, o número de Estados pretendentes a tornarem-se observadores aumentou de maneira significativa a partir de 2007, quando a China e a Itália manifestaram tal desejo durante o encontro do *Senior Arctic Officials* (SAO), realizado em Tromsø (Noruega). No ano seguinte, a Coreia do Sul e a União Europeia também expressaram sua vontade de juntarem-se ao Conselho Ártico na condição de observadores. E, por fim, em 2009 e 2010, foi a vez de Japão e Cingapura respectivamente formularem pleitos semelhantes, seguidos pela candidatura da Índia.²²

Durante a 6ª Conferência Ministerial, realizada em Tromsø em abril de 2009, foram suspensos todos os processos de solicitação de novos observadores. Essa suspensão renovou preocupações em torno de um “clubes privado” que poderia tornar-se o Conselho Ártico. No entanto, durante a 8ª Conferência Ministerial, realizada em Kiruna (Suécia), em maio de 2013, foram aceitos como observadores seis novos Estados: China, Cingapura, Coreia do Sul, Índia, Itália e Japão. Atualmente, portanto, são doze os Estados observadores.²³

²² Graczyk, Piotr; Koivurova, Timo, “A new era in the Arctic Council’s external relations? Broader consequences of the Nuuk observer rules for Arctic governance”, *Polar Record*, vol. 50, 2014, pp. 225 e 226.

²³ Arctic Council, *Criteria for admitting observers*. Disponível em: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

O Conselho Ártico, no entanto, não chegou a um consenso quanto à candidatura da União Europeia (UE). A solicitação da UE não foi acolhida, essencialmente em razão da questão do Regulamento 1007/2009 sobre o comércio de derivados de foca que tem prejudicado as relações do Canadá —em especial, dos povos nativos árticos— com a União Europeia.²⁴

Outras organizações intergovernamentais e interparlamentares têm status de observadores: Federação Internacional e Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC); União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN); Conselho Nórdico de Ministros; *Nordic Environment Finance Corporation* (NEFCO); *North Atlantic Marine Mammal Commission* (NAMMCO), *Standing Committee of the Parliamentarians of the Arctic Region* (SCPAR), Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UN-ECE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Há, por fim, onze organizações não-governamentais que são reconhecidas pelo Conselho Ártico como observadoras.²⁵

O Conselho Ártico teve sua 1ª Conferência Ministerial em Iqaluit, na província de Nunavut (Canadá), em setembro de 1998. A presidência do Conselho Ártico é rotativa entre os seus membros por um período de dois anos. As reuniões bienais ocorrem no país que estiver exercendo a presidência do fórum. O encontro de Kiruna, em 2013, encerrou o primeiro ciclo em que todos os países já comandaram o Conselho Ártico, iniciando-se um segundo ciclo com a presidência do Canadá para o biênio 2013-2015, encerrado na última Conferência Ministerial, ocorrida novamente em Iqaluit, em abril de 2015.²⁶ Atualmente, os Estados Unidos estão na presidência do Conselho Ártico para o período 2015-2017.

²⁴ Posteriormente complementado pelo Regulamento (UE) 737/2010, de 10 de agosto de 2010, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE) 1007/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao comércio de produtos derivados da foca.

²⁵ São as seguintes: *Advisory Committee on Protection of the Seas* (ACOPS), *Arctic Institute of North America* (AINA), *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).

²⁶ A Declaração de Iqaluit reforçou alguns pontos importantes. Vide, por exemplo, o seguinte trecho: “*Confirming the commitment of the Arctic states and permanent participants to respond jointly to new opportunities and challenges in the Arctic, noting the substantial progress the Council*

Digno de nota do esforço de cooperação do Conselho Ártico deu-se em 2009 quando foi criada uma força-tarefa para desenvolver um instrumento internacional sobre busca e salvamento. O trabalho foi co-presidido pelo Estados Unidos e pela Federação Russa e concluiu seus trabalhos em 2011 com o *Agreement of Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*, que é o primeiro acordo jurídico obrigatório assinado no âmbito da Conferência Ministerial do Conselho Ártico. Dois anos depois, durante a conferência de Kiruna, foi assinado um segundo acordo obrigatório para os membros, o *Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic*.²⁷

Um último avanço recente do Conselho Ártico foi a constituição de um Secretariado permanente, em maio de 2013, na cidade de Tromsø, que já havia recebido um secretariado temporário nos seis anos anteriores (2007-2013), durante as presidências da Dinamarca, Noruega e Suécia do Conselho Ártico. A criação de um Secretariado permanente é resultado da importância crescente do fórum.

Fazendo um balanço positivo dos primeiros dez anos de atividades do Conselho Ártico, Timo Koivurova e David VanderZwaag afirmam que:

The Arctic Council has been successful in being a catalyst for the production of information that has made a clear impact on the way international, even global, environmental protection treaties have been negotiated. The Council and its participants have been able to increase the pressures needed to successfully conclude an international environmental protection treaty on persistent organic pollutants and the inclusion of Arctic perspectives in negotiation process. The Arctic Council has also acted as an energizer for Arctic indigenous peoples, according them a unique position in an intergovernmental forum as Permanent Participants. This has worked to not only strengthen the identities of specific Arctic indigenous peoples, but also their common identity as northern indigenous peoples.²⁸

has made to strengthen circumpolar cooperation, and affirming the important leadership role of the Council in taking concrete action through enhanced results-oriented cooperation". Iqaluit Declaration, April 24, 2015. Disponível em: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/604-declaration-sao-report>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

²⁷ Weber, Melissa, *op. cit.*, p. 48; Arctic Council, *The Arctic Council: a background*. Disponível em: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/resources/news-and-press/press-room/854-the-arctic-council-a-background>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

²⁸ Koivurova, Timo; VanderZwaag, David, "The Arctic Council at 10 years: retrospect and prospect", *UBC Law Review*, vol. 40, n. 1, 2007, pp. 158-159.

Considerando as iniciativas apontadas acima pode-se afirmar que o Conselho Ártico vem fortalecendo os vínculos de cooperação entre os Estados membros e as comunidades autóctones (participantes permanentes). Além disso, a adesão de outros Estados como observadores consolida o papel do Conselho Ártico como o principal fórum de diálogo na região.

V. O ÁRTICO E O DIREITO INTERNACIONAL DO MAR

O Ártico é essencialmente um mar congelado e, portanto, como tal está sob a égide da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito Mar (CNUDM). Como reconhecido pelos cinco Estados costeiros árticos (A-5) na Declaração de Ilulissat, de 28 de maio de 2008, a CNUDM —ainda que não citada explicitamente— aplica-se de maneira plena e satisfatória ao oceano Ártico, ao registrar que:

By virtue of their sovereignty, sovereign rights and jurisdiction in large areas of the Arctic Ocean the five coastal states are in a unique position... In this regard, we recall that an extensive international legal framework applies to the Arctic Ocean... Notably, the law of the sea provides for important rights and obligations concerning the delineation of the outer limits of the continental shelf, the protection of the marine environment, including ice-covered areas, freedom of navigation, marine scientific research, and other uses of the sea. We remain committed to this legal framework and to the orderly settlement of any possible overlapping claims. This framework provides a solid foundation for responsible management by the five coastal States and other users of this Ocean through national implementation and application of relevant provisions. We therefore see no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean.²⁹

A CNUDM em tudo se aplica à região, mas dois artigos merecem especial atenção: o artigo 234 que trata das áreas cobertas de gelo e o artigo 76 que versa sobre a definição de plataforma continental e a possibilidade de sua expansão.

²⁹ *Ilulissat Declaration, 28 May 2008*. Disponível em: <http://www.arcticgovernance.org/the-ilulissat-declaration.4872424.html>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

1. O artigo 234 da CNUDM: as áreas cobertas de gelo

Durante a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1973-1982), as questões em torno ao *status* do gelo só foram discutidas em termos árticos e pelos Estados da região, entre outros motivos porque já existia um tratado sobre a Antártida. Mas, mais importante do que isso, durante os anos anteriores à III Conferência apenas soviéticos e norte-americanos eram capazes de navegar com sucesso debaixo da calota polar ártica utilizando seus submarinos nucleares, enquanto os canadenses faziam suas reivindicações nos termos da teoria dos setores, assim não chega a ser uma surpresa que questões envolvendo o Ártico tenham despertado pouco interesse, além do desses três países.³⁰

Há apenas um artigo que trata implicitamente da região, também conhecido como o “artigo ártico”. O artigo 234 da CNUDM é o único dispositivo da seção 8 da Parte XII (proteção e preservação do meio marinho). Em razão de sua importância vale destacar sua redação integral:

Artigo 234 – Áreas cobertas de gelo

Os Estados costeiros têm o direito de adotar e aplicar leis e regulamentos não discriminatórios para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho proveniente de embarcações nas áreas cobertas de gelo dentro dos limites da zona econômica exclusiva, quando condições de clima particularmente rigorosas e a presença de gelo sobre tais áreas durante a maior parte do ano criem obstruções ou perigos excepcionais para a navegação e a poluição do meio marinho possa causar danos graves ao equilíbrio ecológico ou alterá-lo de modo irreversível. Tais leis e regulamentos devem ter em devida conta a navegação e a proteção e preservação do meio marinho com base nos melhores dados científicos de que se disponha.

Para John Norton Moore os antecedentes deste artigo 234 da CNUDM são mesmo anteriores à III Conferência, remetem-se à viagem do *Manhattan* pela Passagem do Noroeste em 1969, discutida adiante. Para o embaixador norte-americano e um dos articuladores da inserção do dispositivo na CNUDM, o artigo 234 acolheu as medidas previstas pelo *Arctic Pollution*

³⁰ Kaye, Stuart, “Territorial Sea Baselines along Ice-Covered Coasts: International Practice and Limits of the Law of the Sea”, *Ocean Development & International Law*, vol. 35, n. 1, 2010, p. 77.

Waters Prevention Act (1970), uma lei do Canadá. De outro lado, Norton Moore recorda também que de acordo com o artigo 236 da CNUDM,³¹ as medidas de proteção e preservação do meio marinho não se aplicam às embarcações com imunidades estatais, caso de navios de guerra e barcos de guarda costeira.³²

Como lembra, o professor Ted McDorman o artigo 234 é o único dispositivo da CNUDM que permite que um Estado costeiro adote legislação interna mais rigorosa para as embarcações do que os padrões usuais existentes nas regulamentações internacionais.³³

O que pode atualmente ser discutido, em decorrência das drásticas mudanças climáticas da região ártica, é se o artigo 234 ainda continua a dar legitimidade à legislação canadense de 1970, isso porque o dispositivo convencional coloca algumas condições para sua implementação —não mais totalmente preenchidas pelas “águas árticas canadenses”—, isto é, que essas áreas estejam cobertas de gelo “durante a maior parte do ano e criem obstruções ou perigos excepcionais para a navegação”.³⁴

Essa questão versa sobre um ponto a ser adiante mencionado, o das passagens árticas para navegação marítima.

2. O artigo 76 da CNUDM: a definição plataforma continental e a possibilidade de expansão

Ainda que somente esse artigo 234 trate das áreas cobertas de gelo, nos dias atuais, esse não é o artigo mais importante sobre a região inserido na

³¹ Artigo 236 da CNUDM: “As disposições da presente Convenção relativas à proteção e preservação do meio marinho não se aplicam a navios de guerra, embarcações auxiliares, outras embarcações ou aeronaves pertencentes ou operadas por um Estado e utilizadas, no momento considerado, unicamente em serviço governamental não comercial. Contudo, cada Estado deve assegurar, através de medidas apropriadas que não dificultem as operações ou a capacidade operacional de tais embarcações ou aeronaves que lhe pertençam ou sejam por ele utilizadas, que tais embarcações ou aeronaves procedam, na medida do possível e razoável, de modo compatível com a presente Convenção”.

³² Moore, John Morton, “The UNCLOS negotiations on ice-covered areas”, in Nordquist, Heidar and Moore (eds.), *Changes in the Arctic Environment and the Law of the Sea*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2010, pp. 19-23.

³³ McDorman, Ted, *op. cit.*, p. 290.

³⁴ Roach, Ashley, *op. cit.*, p. 311.

CNUDM, mas sim o artigo 76 que traz a definição de plataforma continental e a possibilidade de sua extensão além do limite inicial das 200 milhas marítimas.

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.

Dessa maneira, a CNUDM garante a todo Estado costeiro uma plataforma continental de 200 milhas marítimas, ainda que em termos geomorfológicos, a plataforma continental não seja, em muitos casos, 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.

O artigo 76.4 fornece duas fórmulas que o Estado costeiro pode usar para estabelecer os limites da plataforma continental além das 200 milhas marítimas. Os dois métodos baseiam-se no pressuposto de que qualquer extensão é medida a partir do pé talude continental. A fórmula Gardiner —também conhecida como fórmula irlandesa— utiliza o critério da espessura das rochas sedimentares. Enquanto a fórmula Hedberg —ou regra do gradiente— baseia-se no critério da distância, a partir do pé do talude continental.

Pela fórmula de Gardiner (artigo 76.4, “a”, i), o Estado costeiro poderá fixar os pontos exteriores da plataforma continental quando a espessura das rochas sedimentares seja pelo menos 1% da distância mais curta entre esse ponto e o pé do talude continental. Enquanto que pela fórmula de Hedberg (artigo 76.4, “b”, ii) o Estado costeiro poderá fixar os pontos fixos a não mais de 60 milhas marítimas do pé do talude continental. O procedimento previsto nesses dois dispositivos é consideravelmente intrincado, especialmente porque os Estados costeiros podem conjugar diferentes elementos das duas fórmulas, criando, dessa maneira, uma combinação difícil de decifrar, que desmentem simples delineamentos. A ideia básica é

permitir que os Estados costeiros maximizem suas extensões dentro dos parâmetros estabelecidos.³⁵

Contudo, esses limites exteriores da plataforma continental também encontram restrições, estipulados no artigo 76.5 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, 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.³⁶

Segundo Klaus Dodds, a coleta de dados sobre a espessura dos sedimentos (análise sísmica), localizar a linha de 2.500 metros de isóbara (análise batimétrica) e a localização do pé do talude continental (análise geológica) são questões difíceis e problemáticas, porque também é um processo fundamentalmente interpretativo. Todo esse processo de delimitação da plata-

³⁵ Silva, Alexandre Pereira da, *O Brasil e o Direito Internacional do Mar Contemporâneo: novas oportunidades e desafios*, São Paulo, Almedina, 2015, pp. 122-125.

³⁶ Suarez, Suzette, *The outer limits of the continental shelf*, Berlin, Springer, 2008, p. 76.

forma continental é longo e custoso para os Estados-partes, podendo variar entre 5 e 50 milhões de dólares, dependendo do tipo de dado que precisa ser levantado.³⁷

3. *Os A-5 e a expansão de suas plataformas continentais*

Praticamente todos os cinco Estados costeiros têm reivindicações de plataformas continentais sobrepostas (*overlaps*), dentro do limite das 200 milhas marítimas ou além, no oceano Ártico: Canadá e os Estados Unidos no mar de Beaufort; Canadá e Dinamarca (Groenlândia) no mar de Lincoln; Dinamarca (Groenlândia) e Noruega (Spitsbergen) no norte do mar da Groenlândia; Noruega (Spitsbergen) e Federação Russa na parte norte do mar de Barents; Federação Russa e Dinamarca/Canadá na parte central do oceano Ártico e, provavelmente, também os Estados Unidos.³⁸

A. *Federação Russa*

A Federação Russa foi o primeiro país a fazer uma submissão à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), em 2001. A proposta 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, uma área total de cerca de 1,2 milhão de km², incluindo regiões potencialmente ricas em petróleo e gás natural na região das elevações (*ridges*) de Lomonosov e Alpha-Mendeleev, áreas que parcialmente poderão também ser pleiteadas pelo Canadá, Dinamarca, Estados Unidos e Noruega. Os quatro países enviaram notas diplomáticas para a CLPC no que tange ao pleito russo, além do Japão que contesta a presença russa em quatro ilhas (Etorofu, Kunashiri, Shikotan e Habomai), incluídas no pleito russo que criam uma zona econômica exclusiva e plataforma continental a partir de ocupação de território japonês desde o término da Segunda Guerra Mundial.

³⁷ Dodds, Klaus, “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, pp. 67-68.

³⁸ Golitsyn, Vladimir, “Continental shelf claims in the Arctic Ocean: a commentary”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, n. 24, 2009, p. 403.

No entanto, 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. 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 concordância total da CLPC, o que o país fez em fevereiro de 2013,³⁹ somente de maneira parcial (mar de Okhotsk), evitando a questão mais polêmica sobre a parte central do oceano Ártico para uma proposta revista futura. Mais recentemente, em agosto de 2015, a Federação Russa apresentou a proposta revista parcial em relação a parte central do oceano Ártico, que ainda aguarda exame pela CLPC.⁴⁰

Nesse meio tempo, em 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, especialmente de canadenses e norte-americanos.⁴¹

É interessante recordar que a expedição russa *Artikka 2007* – que plantou a bandeira de titânio debaixo da calota do polo norte – é parte do esforço russo de pesquisa oceanográfica para obter dados mais precisos solicitados pela CLPC. No entanto, o que mudou neste intervalo foi a tentativa de calcular o território submerso por um crescente interesse nas mudanças ocorridas no Ártico em decorrência do degelo acelerado e os debates sobre

³⁹ CLCS/80, 24 September 2013, *Progress of work in the Commission on the Limits of the Continental Shelf*. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/485/26/PDF/N1348526.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

⁴⁰ O resumo executivo da submissão revista parcial russa em relação à plataforma continental estendida no oceano Ártico pode ser visualizado em: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_rus_rev1.htm. Data de acesso: 11 de setembro de 2015.

⁴¹ Silva, Alexandre Pereira da, “A Rússia avança no Ártico”, *Meridiano 47*, vol. 15, n. 142, 2014, pp. 20-24. Certamente, uma das mais interessantes manifestações 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*”. Disponível em: <http://www.canada.com/montrealgazette/story.html?id=3f4b4327-92a7-4043-ae95-3575763d7b08>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

o acesso a essas áreas, envolvendo uma série de Estados, árticos e também não-árticos.⁴²

Todavia, o que a submissão russa provocou foram duas reações distintas entre os demais A-5. De um lado, serviu como um estímulo para investimentos adicionais nas atividades árticas. E, de outro lado, tem levado os outros A-5 a agirem de maneira mais estratégica no que diz respeito aos interesses coletivos na região. Isto, no entanto, despertou também a atenção de países de fora da região pelo Ártico e um renovado interesse para que a zona central do Ártico seja considerada também um espaço internacional, por exemplo, como patrimônio comum da humanidade, nos termos dos artigos 1º e 136 da CNUDM.⁴³

B. Noruega

A Noruega, parte da CNUDM desde 24 de julho de 1996, fez sua primeira proposta à CLPC em novembro 2006 sobre três áreas separadas no noroeste do Atlântico e no Ártico: o *Loop Hole* no mar de Barents, a bacia Nansen ocidental no oceano Ártico —próximo à Svalbard— e o *Banana Hole* no mar da Noruega, entre a Noruega e a ilha de Jan Mayen. A área total pleiteada é de 250 mil km².

Ao contrário da proposta total encaminhada pela Federação Russa, a Noruega optou por submeter propostas parciais à CLPC. No momento do encaminhamento o país fez a seguinte declaração: “[t]he present submission deals only with the outer limits of the continental shelf in these three areas. A further submission may be made in respect of other areas”.

O resultado do exame da submissão parcial norueguesa foi aprovado pela CLPC em abril de 2009. É válido registrar que os países mais próximos ao pleito norueguês parcial não se opuseram,⁴⁴ como registram as recomendações da CLPC: “[N]orway cooperated closely with its neighbour-

⁴² Dodds, Klaus, *op. cit.*, p. 66.

⁴³ Artigo 136 da CNUDM: “A Área e seus recursos são considerados patrimônio comum da humanidade”; Artigo 1.1 da CNUDM: “‘Área’ significa o leito do mar, os fundos marinhos, e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional”.

Dodds, Klaus, *op. cit.*, p. 70.

⁴⁴ A Federação Russa inicialmente declarou que a região do mar de Barents, reivindicada pela Noruega, inclusive o *Loop Hole*, incluía-se dentro de uma “disputa marítima”, o que impediria o exame nessa área em razão do disposto no artigo 5(a) do Anexo I do Regulamento

ring States, the Russian Federation, Iceland and Denmark, together with Greenland and the Faroe Islands, all of which had given their consent to the consideration of the submission by the Commission”.⁴⁵

Posteriormente, a Noruega fez uma nova submissão parcial à CLPC, em maio de 2009, no que tange à plataforma continental estendida na área da ilha Bouvet e na Terra da Rainha Maud. Depois de três reuniões da subcomissão que examina o pleito norueguês ainda não foram adotadas as recomendações nessas duas regiões.⁴⁶

C. Dinamarca (Groenlândia)

A Dinamarca não se encontra dentro da região do círculo polar ártico. Contudo, em razão do território da Groenlândia, o país é considerado um estado ártico e como visto anteriormente, membro do Conselho Ártico. O país ainda é parte da CNUDM desde 16 de dezembro de 2004.

Em 2009, a Dinamarca tornou-se o terceiro Estado da região a submeter uma proposta à CLPC, e como a Noruega havia feito anteriormente, o fez inicialmente por meio de uma proposta parcial. Nos termos da proposta dinamarquesa trata-se de “*partial submission of the Government of the Kingdom of Denmark together with the Government of the Faroes*”,⁴⁷ tratando somente de uma área ao norte das ilhas Faroe. Em dezembro de 2010, os dois gover-

da CLPC. Como mencionado anteriormente, os países posteriormente firmaram um tratado de delimitação marítima e cooperação no mar de Barents.

⁴⁵ CLCS/62, 20 April 2009, 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/N09/307/58/PDF/N0930758.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

⁴⁶ CLCS/88, 20 April 2015. *Progress of work in the Commission on the Limits of the Continental Shelf*. Em especial o item 10: “The subcommission held three meetings with the delegation of Norway, in the course of which additional information provided by the delegation was reviewed and discussed. The delegation of Norway indicated its intention to provide a revised executive summary”. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/112/55/PDF/N1511255.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

⁴⁷ CLCS/64, 1 October 2009. *Statement by the Chairman of the Commission on the Limits of the Continental Shelf on the progress of work in the Commission*. Em especial o item 20 (*Submission made by Denmark in the area north of the Faroe Islands*). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/536/21/PDF/N0953621.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

nos apresentaram nova submissão sobre as áreas marítimas ao sul das ilhas Faroe.⁴⁸

Em junho de 2012, a Dinamarca fez nova submissão parcial no tocante à plataforma continental ao sul da Groenlândia. Conforme registrado pelo governo da Dinamarca na oportunidade: “*intends to submit separate information on maritime areas north and north-east of Greenland*”.⁴⁹ No ano seguinte o país fez nova submissão parcial à CLPC, agora no sentido de “*intends to submit separate information on maritime areas north of Greenland*”.⁵⁰

A quinta submissão parcial da Dinamarca à CPLC foi apresentada em dezembro de 2014 e reveste-se de especial interesse porque concerne à plataforma continental no norte da Groenlândia.⁵¹ A nova submissão reivindica uma área de aproximadamente 900 mil km² de plataforma continental estendida somente no Ártico. A área é vinte vezes maior do que a própria Dinamarca. Nesse sentido, a Dinamarca tornou-se o primeiro país a reivindicar a posse definitiva do Polo Norte. No entanto, em razão da grande quantidade de submissões prévias a serem examinada pela CLPC é provável que o pleito dinamarquês leve de dez a quinze anos para ser avaliado.

No dia seguinte, a Federação Russa comunicou que faria sua nova submissão no Ártico à CLPC ainda em 2015, o que conforme visto acima, foi realmente apresentada em agosto desse ano. Como o pleito russo de 2001 envolve a chamada a elevação de Lomonosov, agora também oficialmente reivindicada pela Dinamarca, a Rússia já sinalizou que pretende resolver o conflito territorial com os dinamarqueses por meio de negociações bilaterais.⁵²

⁴⁸ CLCS/70, 11 May 2011. *Statement by the Chairperson of the Commission on the Limits of the Continental Shelf on the progress of work in the Commission*. Em especial o item 9, letra “c” (Submission made by Denmark in respect of the Faroe-Rockall Plateau Region). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/318/87/PDF/N1131887.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

⁴⁹ Disponível em: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_dnk_61_2012.htm. Acesso em: 8 de julho de 2015.

⁵⁰ Disponível em: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_dnk_68_2013.htm. Acesso em: 8 de julho de 2015.

⁵¹ Disponível em: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_dnk_76_2014.htm. Acesso em: 8 de julho de 2015.

⁵² Barents Observer, *Denmark claims North Pole*. Disponível em: <http://barentsobserver.com/en/arctic/2014/12/denmark-claims-north-pole-15-12>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

D. Canadá

O Canadá é o segundo maior Estado circumpolar, atrás apenas da Federação Russa. Não existe qualquer disputa territorial sobre sua extensa costa litorânea ártica, contudo, o país está envolvido em uma importante controvérsia na região, em razão do regime jurídico a ser aplicado na Passagem do Noroeste, examinado adiante.

O Canadá, apesar de ter assinado a CNUDM em 10 de dezembro de 1982, só veio a ratificá-la em 2003. Em 2006, o Canadá iniciou seu programa de mapeamento para identificar o limite exterior da plataforma continental, na região de Grand Banks e no cabo Flemish. O mapeamento envolve uma coleção de dados de aproximadamente 17.000 km² do fundo do mar nas regiões das províncias da Terra Nova e Labrador. Além disso, Canadá e Dinamarca iniciaram projetos de mapeamento conjunto na elevação de Lomonosov em 2006⁵³. A elevação (ou dorsal) de Lomonosov, uma espécie de cordilheira submarina, é um dos pontos mais delicados no exame da plataforma continental no Ártico. Além dos russos, dinamarqueses e canadenses também reivindicaram trechos dessa elevação marítima.

Depois de grande expectativa, os canadenses fizeram sua submissão à CLPC, utilizando-se do prazo máximo de dez anos, ou seja, somente em dezembro de 2013. O Canadá, assim como a Noruega e a Dinamarca, fez inicialmente uma proposta preliminar, evitando a questão mais delicada no Ártico. Assim, a submissão parcial canadense versou sobre a extensão da plataforma continental apenas no oceano Atlântico, informações sobre o Ártico serão submetidas pelo país em um momento posterior, contudo, foram também apresentados dados preliminares sobre o seu pleito na região.

Segundo o documento enviado pelo país à CLPC em dezembro de 2013:

The continental margin of Canada in the Arctic Ocean is part of a morphologically continuous continental margin around the Canada Basin and along the Amundsen Basin. It comprises a number of seafloor elevations (Lomonosov Ridge and Alpha Ridge) and forms the submerged prolongation of the land mass of Canada. Throughout, the areas of continental shelf extend beyond 200 nautical miles from

⁵³ Silva, Alexandre Pereira da, “Brasil e Canadá na Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar: os esforços brasileiros e canadenses para aumentarem suas plataformas continentais”, *Política Hoje*, vol. 21, n. 1, 2012, pp. 311 e 312.

the territorial sea baselines of Canada and, on the Alpha and Lomonosov Ridges, beyond the 350 nautical mile constraint... Canada intends to make a partial submission in respect of areas in the Arctic Ocean at an appropriate date that may depend, among other things, on the acquisition of additional data.⁵⁴

Como visto acima, o Canadá é um dos países mais ativos em termos de assuntos árticos e dedicará grande atenção tanto ao seu próprio pleito de expansão da plataforma continental no extremo norte, como às submissões dos demais países da região.⁵⁵

E. Estados Unidos

Em contradição à aversão do governo George W. Bush às organizações internacionais e regimes jurídicos internacionais, a CNUDM em diversas ocasiões foi apresentada como uma possibilidade de expansão do território dos Estados Unidos, com aprovação internacional, ao contrário de agir de maneira imperialista. Ainda que não signatário da CNUDM, o governo de George W. Bush aprovou investimentos no plano de levantamento de dados da plataforma continental (*Extended Continental Shelf Project – ECSP*).⁵⁶

Segundo a página oficial do ECSP, desde 2003, o projeto já coletou mais de um milhão de quilômetros quadrados de dados batimétricos nas regiões do Ártico, golfo do Alasca, golfo do México, oceano Atlântico, região norte das ilhas Mariana e Guam, mar de Bering, Havaí e costa oeste ameri-

⁵⁴ *Preliminary Information concerning the outer limits of the continental shelf of Canada in the Arctic Ocean*, 6 December 2013. Disponível em: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/can_pi_en.pdf. Acesso em: 8 de julho de 2015.

⁵⁵ Debates sobre a soberania no Ártico exercem considerável apelo político interno no Canadá. Em um desses momentos, em 2007, o Primeiro-Ministro Stephen 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”. Durante as eleições federais de 2008, vencidas por Harper, 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. Silva, Alexandre Pereira da, “Brasil e Canadá nas relações internacionais polares”, *Interfaces Brasil/Canadá*, v. 13, n. 16, 2013, p. 75.

⁵⁶ Dodds, Klaus, *op. cit.*, pp. 70-71. Vide também: <http://continentalshelf.gov/>.

cana/oceano Pacífico. Além disso, desde 2008, os Estados Unidos e o Canadá lançam expedições conjuntas para o levantamento de dados no oceano Ártico.

No entanto, como os Estados Unidos ainda não são signatários da CNUDM, não podem fazer sua submissão à CLPC. O prazo de 10 anos, mencionado no artigo 4 do Anexo II da CNUDM, só começa a contar a partir da data do depósito do instrumento de ratificação ou adesão da convenção. Os presidentes Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama manifestaram o desejo de que o Senado autorizasse a acessão dos Estados Unidos à CNUDM.⁵⁷ No entanto, importantes setores conservadores resistem à CNUDM, em especial ao regime jurídico de exploração mineral marinha e ao papel da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos.⁵⁸

No documento *National Strategy for the Arctic Region*, de maio de 2013, o governo dos Estados Unidos traçou uma série de desafios e objetivos para a região nos próximos anos, registrando que a adesão à CNUDM só reforçaria os interesses do país no tocante às passagens árticas de navegação marítima e a expansão de sua plataforma continental no Alasca. Merece registro nesse sentido o seguinte trecho:

Accession to the Convention would protect U.S. rights, freedoms, and uses of the sea and airspace throughout the Arctic region, and strengthen our arguments for freedom of navigation and overflight through the Northwest Passage and the Northern Sea Route. The United States is the only Arctic state that is not party to the Convention. Only by joining the Convention can we maximize legal certainty and best secure international recognition of our sovereign rights with respect to the U.S. extended continental shelf in the Arctic and elsewhere, which may hold vast oil, gas, and other resources. Our extended continental shelf claim in the

⁵⁷ Recentemente, em maio de 2012, todos os últimos Secretários de Estado dos governos republicanos (Henry Kissinger, George Schultz, James Baker III, Colin Powell e Condoleezza Rice) assinaram um artigo intitulado *Time to Join the Law of the Sea Treaty*, publicado no jornal *The Wall Street Journal*, encorajando o Senado norte-americano a aderir a Convenção. Segundo os autores: “*The U.S. has more to gain by participating in convention deliberations than by staying out*”. Disponível em: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303674004577434770851478912>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

⁵⁸ Aqueles que defendem que os Estados Unidos não devem se unir à CNUDM, preferem utilizar-se de um acrônimo sugestivo para mencionar a convenção: LOST (*Law of the Sea Treaty*).

Arctic region could extend more than 600 nautical miles from the north coast of Alaska.⁵⁹

Apesar dos esforços do governo Obama, considerando a posição minoritária de seu partido no Senado, é pouco provável que os Estados Unidos venham a aderir à CNUDM durante os anos restantes de seu mandato.⁶⁰

A expectativa em torno das plataformas continentais estendidas no Ártico é que os Estados da região busquem um entendimento direto ou mesmo submissões conjuntas à CLPC.

Apesar de um certo temor estimulado pela imprensa⁶¹ de um novo clima de “Guerra Fria” entre os Estados Unidos e a Federação Russa em torno da questão ártica, especialmente depois de 2007, quando os russos colocaram uma bandeira de titânio inoxidável no fundo do polo norte, as iniciativas citadas acima demonstram que os Estados árticos estão muito mais próximos de uma cooperação do que de um clima de rivalidades ou, pior, pré-bélico. Logicamente, que há pontos divergentes entre as nações da região, mas como também visto acima, essas fricções não se limitam as relações russo-americana, mas também a parceiros de longa data muito próximos, como é o caso dos canadenses e norte-americanos.

Como bem coloca Tim Marshall

[T]he Arctic states know that theirs is a tough neighbourhood, not so much because of warring factions but because of the challenges presented by its geogra-

⁵⁹ *National Strategy for the Arctic Region*, May 10, 2013, p. 9.

⁶⁰ O Presidente Obama, na mesma linha de outros mandatários do Ártico, também coloca o polar norte como um importante tópico da agenda. De acordo com Declaração da Casa Branca, de 1º de setembro de 2015: “*The growth of human activity in the Arctic region will require highly engaged stewardship to maintain the open seas necessary for global commerce and scientific research, allow for search and rescue activities, and provide for regional peace and stability. Accordingly, meeting these challenges requires the United States to develop and maintain capacity for year-round access to greater expanses within polar regions*”. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/01/fact-sheet-president-obama-announces-new-investments-enhance-safety-and>. Acesso em: 10 de setembro de 2015.

⁶¹ Só para citar alguns casos de periódicos que nos últimos anos exploraram a situação no Ártico: matéria de capa da revista *Time*, outubro de 2007, “Who Owns the Arctic?”; a revista *Nature*, artigo publicado em janeiro de 2008, “The next land rush”; o jornal *Financial Times*, artigo de 15 de janeiro de 2008, “Why a warmer Arctic needs shipping rules”; o artigo de Scott G. Borgerson, “Arctic Meltdown: the economic and security implications of global warming” publicado na *Foreign Affairs*, março/abril de 2008.

phy. There are five and a half million square miles of ocean up in the Arctic; they can be dark, dangerous and deadly. It is not a good place to be without friends. They know that for anyone to succeed in the region they may need to co-operate, especially on issues such as fishing, smuggling, terrorism, search and rescue and environmental disasters.⁶²

Os interesses estatais em jogo no Ártico —rotas marítimas para navios comerciais e militares e sobre as riquezas minerais da região— não são pequenos. No entanto, os Estados também são cientes de que em uma área especialmente inamistosa em termos climáticos, a cooperação multilateral é o melhor caminho a ser buscado.

VI. OS EFEITOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: ABERTURA DE NOVAS ROTAS MARÍTIMAS E EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS

Os impactos das alterações no clima do planeta são perceptíveis em praticamente todas as regiões. No entanto, estudos científicos indicam que esses efeitos são especialmente relevantes no Ártico devido ao ângulo mais agudo em que os raios solares atingem a região polar durante o verão e uma vez que o gelo do mar ao recuar está se transformando em águas abertas, este absorve de maneira mais intensa a radiação solar. Nos limites deste trabalho serão analisados apenas dois desses efeitos: a abertura de novas rotas de navegação marítima comercial e o potencial de exploração dos recursos minerais, especialmente petróleo e gás natural.

1. *As passagens marítimas*

O degelo da calota polar provocará a abertura de novas rotas marítimas de navegação comercial, de maneira inicial seriam duas: a Passagem do Noroeste (*Northwest Passage*) e a Rota Marítima do Norte (*Northern Sea Route*). Há ainda a possibilidade em um futuro mais distante de uma terceira alternativa, a Rota Transpolar (*Transpolar Route*).

⁶² Marshall, Tim, *Prisoners of Geography: ten maps that tell you everything you need to know about global politics*, London, Elliot and Thompson, 2015, p. 236.

Provavelmente, a primeira a tornar-se uma realidade comercial e talvez mesmo aberta durante grande parte do ano seja a Rota Marítima do Norte, cruzando as águas da Federação Russa, ligando o norte da Europa à Ásia. Para exemplificar, a rota entre os portos de Hamburgo e Yokohama seria cerca de 5.000 milhas mais curta do que a atualmente utilizada pelo Canal de Suez. Em termos econômicos o impacto é considerável: em 2010, um navio graneleiro transportou minério de ferro de Kirkenes (norte da Noruega) para Xangai, utilizando essa rota e economizou US\$ 180 mil em combustível. Em 2012, quarenta e seis navios transportaram mais de 1,2 milhão de toneladas de cargas pela Rota Marítima do Norte, um incremento de 53% em relação ao ano anterior.⁶³

Já a Passagem do Noroeste consiste em sete rotas principais através do chamado “arquipélago ártico canadense” —um conjunto de 19.000 ilhas e rochedos— que conecta a América do Norte, Europa e Ásia. A Passagem do Noroeste, possivelmente navegável durante o verão, pode ser cerca de 6.500 milhas mais curta do que a utilizada pelo Canal do Panamá ou 9.000 milhas mais curta do que a utilizada pelo Cabo Horn.⁶⁴

A terceira opção possível seria a Rota Transpolar, cruzando o oceano Ártico “pelo meio”. O interesse comercial nesta rota nunca foi muito grande dado a grande barreira de gelo longo no polo norte. Contudo, a maioria das empresas de navegação comercial não desconsideram planos futuros de utilização desta rota, que poderia encurtar em 5.000 milhas o percurso entre Hamburgo e Yokohama pelo Canal de Suez ou 6.000 milhas entre as mesmas duas cidades pelo Canal do Panamá.⁶⁵

Os números e opiniões sobre essas rotas árticas divergem sobre a extensão da navegação comercial que ocorrerá no futuro. A Organização Marítima Internacional (OMI) —uma organização internacional especializada das Nações Unidas— que estabelece os padrões da navegação marítima internacional, depois de diversos anos de trabalho, adotou em novembro de 2014, o *International Code for Ships in Polar Waters (Polar Code)*. O *Polar Code* destina-se a cobrir uma ampla gama de assuntos relacionados com o

⁶³ Chircop, Aldo, “Regulatory Challenges for International Arctic Navigation and Shipping in an Evolving Governance Environment”, *Ocean Yearbook*, vol. 28, 2014, pp. 271 e 272.

⁶⁴ Chircop, Aldo, “The Growth of International Shipping in the Arctic: Is a Regulatory Review Timely?”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 24, 2009, p. 356.

⁶⁵ Spears, Joseph, “China and the Arctic: the Awakening Snow Dragon”, *China Brief*, vol. IX, n. 6, 2009, pp. 11 e 12.

transporte marítimo relevantes para a navegação nas águas ao redor dos dois polos, da concepção dos navios, passando por questões operacionais e de formação de pessoal, busca e salvamento, até a proteção do meio ambiente das regiões polares.⁶⁶

Contudo, os Estados árticos e não-árticos divergem sobre o regime jurídico dessas rotas polares de navegação. Por exemplo, Canadá e Estados Unidos têm visões diferentes sobre o regime aplicável à Passagem do Noroeste. O marco inicial da controvérsia entre canadenses e norte-americanos data da viagem do navio *Manhattan*, em 1969. Naquela ocasião, esse navio de bandeira norte-americana foi enviado para testar a viabilidade de uma viagem polar para esse tipo de embarcação.

Na época, a viagem não foi interpretada como um desafio dos Estados Unidos à jurisdição canadense, mas houve grande controvérsia no Canadá, o que forçou o governo a reavaliar sua posição no que diz respeito às águas do Ártico. A resposta não foi afirmar uma jurisdição absoluta sobre as águas do Ártico, mas uma abordagem do problema que considerasse como primeiro objetivo a proteção desse meio ambiente único, que poderia ser prejudicado pela passagem regular de petroleiros ou outros navios incapazes de navegar em águas congelantes. Essa abordagem funcional ganhou corpo com a adoção, em 1970, do *Arctic Waters Pollution Prevention Act*, que possibilitava ao governo canadense poder legislar sobre a construção de navios que navegam nas áreas de proteção na região do arquipélago ártico. O tema voltou ao centro dos debates em 1985, com a viagem do quebra-gelo norte-americano *Polar Sea* pela Passagem do Noroeste, o que levou o governo canadense a adotar uma série de medidas no sentido de continuar suas reivindicações sobre as águas internas históricas.⁶⁷

O Canadá sustenta a tese desde essa época de que a Passagem do Noroeste encontra-se em águas interiores canadenses e, portanto, não há passagem inocente ou passagem em trânsito e toda e qualquer embarcação teria que previamente solicitar permissão para ingressar em suas águas. Já os norte-americanos e também os europeus entendem que o regime aplicável à Passagem do Noroeste é o de estreitos, ou seja, o da passagem em

⁶⁶ International Maritime Organization, *Shipping in polar water: Development of an international code of safety for ships operating in polar waters (Polar Code)*. Disponível em: <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

⁶⁷ McDorman, Ted, "In the wake of the 'Polar Sea': Canadian Jurisdiction and the Northwest Passage", *Les Cahiers de Droit*, vol. 27, n. 3, 1986, pp. 625-636.

trânsito. Segundo a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, passagem em trânsito é “o exercício da liberdade de navegação e sobrevoo exclusivamente para fins de trânsito contínuo e rápido pelo estreito entre uma parte do alto mar ou de uma zona econômica exclusiva” (artigo 38). E nos termos do artigo 44 da CNUDM, os Estados costeiros de um estreito não impedirão a passagem em trânsito e não haverá nenhuma suspensão da passagem em trânsito.

2. A riqueza mineral no Ártico

Segundo estimativas do *U.S Geological Survey* o montante não explorado de petróleo e gás natural no Ártico poderia chegar a 90 bilhões de barris de petróleo, 1.669 trilhões de pés cúbicos de gás natural e 44 bilhões de barris de gás natural líquido, sendo 84% em áreas oceânicas. Esses números poderiam representar algo em torno de 25-30% das reservas mundiais de gás natural e 13% das de petróleo desconhecidas. Além do petróleo e gás natural outro fator econômico importante no Ártico é a extração de metais, tais como: níquel, cobre, tungstênio, zinco, ouro, prata, manganês e titânio.⁶⁸

Há quem aposte que durante o verão de 2040 praticamente não haverá gelo no polo norte e que o aquecimento ártico já passou de um possível ponto de retorno. Dessa forma, a exploração de petróleo, gás natural e outros minerais passará de mera ficção para tecnicamente e economicamente viável.⁶⁹

Grande parte dessa riqueza mineral deposita-se na parte russa do Ártico. As previsões iniciais da Gazprom, a gigante petrolífera estatal russa, estimam algo em torno de 113 trilhões de pés cúbicos de gás natural somente no mar de Barents. Já para o Ministério dos Recursos Naturais da Federação Russa a área reivindicada na submissão à Comissão de Limites da Plataforma Continental é potencialmente mais rica do que toda a Arábia Saudita.⁷⁰

⁶⁸ United States Geological Survey, *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*. USGS Fact-Sheet 2008-2049. Disponível em: <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

⁶⁹ Rajabov, Matin, “Melting the ice and heated conflicts: a multilateral treaty as a preferable settlement for the Arctic territorial dispute”, *Southwestern Journal of International Law*, vol. 15, 2009, pp. 420-428.

⁷⁰ Borgerson, Scott, “Arctic Meltdown: the Economic and Security Implications of Global Warming”, *Foreign Affairs*, vol. 87, n. 2, 2008, pp. 67 e 68.

Embora os montantes exatos desses recursos sejam desconhecidos, bem como as reais dificuldades na sua exploração, é evidente que a região ártica contém recursos minerais que são extremamente valiosos. A viabilidade no acesso a esses recursos em um futuro próximo acelerará os interesses dos Estados em determinar a soberania sobre o Ártico, em especial nas suas plataformas continentais, e também do acesso das empresas petrolíferas a essas regiões.⁷¹

VII. UM TRATADO ABRANGENTE PARA O ÁRTICO?

Quando se levanta a ideia de se criar um amplo tratado sobre o Ártico, muitos internacionalistas apontam em direção ao modelo desenvolvido no Sistema do Tratado da Antártida (STA).⁷² Entretanto, embora as regiões polares sejam normalmente mencionadas em termos similares, elas não têm tanta coisa em comum.

Primeiro, o Ártico é um oceano, um pedaço do mar cercado de terra por quase todos os lados, enquanto a Antártida, ao contrário, consiste em uma massa terrestre cercada de água e coberta por uma imensa capa de gelo, que a torna duas vezes maior do que é na realidade. Há também uma diferença fundamental entre as duas camadas de gelo continental: a da Antártida tem uma espessura média de 2.000 metros, enquanto a do Ártico tem uma espessura média de apenas 3 metros. Além disso, o gelo marinho difere-se substancialmente nos polos sul e norte do planeta. Ambas as regiões são caracterizadas como geladas, mas o continente antártico é con-

⁷¹ Isted, Kathryn, "Sovereignty in the Arctic: an analysis of territorial disputes and environmental policy considerations", *Journal of Transnational Law & Policy*, vol. 18, n. 2, 2009, p. 348.

⁷² O Sistema do Tratado da Antártida (STA) é composto pelo Tratado da Antártida (1959), o Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente (mais conhecido por Protocolo de Madri, 1991) e outras três convenções reguladoras do aproveitamento racional de recursos naturais da região: a Convenção das Focas Antárticas (1972), a Convenção sobre Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (1980) e a Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (assinada em 1988, mas que ainda não entrou em vigor). Existe também um secretariado permanente, com sede em Buenos Aires, em funcionamento desde 2004, que presta apoio administrativo, em especial durante as Reuniões Consultivas do Tratado da Antártida (RCTA).

sideravelmente mais frio que o Ártico. Em razão das condições climáticas menos rigorosas, no Ártico há populações autóctones distribuídas esparsamente pela região. Já no caso da Antártida não há populações nativas, mas essencialmente a presença de cientistas em suas bases.⁷³

Em termos de exploração mineral, também há diferenças substanciais entre os dois polos. Enquanto no Ártico os recursos minerais já têm sido explorados há algum tempo e de maneira ativa, na Antártida, por outro lado, mormente por seu caráter mais isolado e pela ausência de comprovação efetiva de grandes riquezas minerais, a região passou a ser considerada uma reserva natural, onde as atividades de busca de minerais são restritas somente para fins de pesquisa.⁷⁴

Nesse sentido, portanto, utilizar-se do modelo criado pelo Sistema do Tratado Antártico não parece a solução mais adequada para a região ártica. Nesse sentido, Koivurova afirma que:

Drawing inspiration from the ATS [Sistema do Tratado da Antártida] to design an Arctic treaty is problematic in many respects. First and foremost is the vast difference in the legal basis on which the two polar regimes have been created. The presence of territorial sovereigns in the Arctic does not allow much room to develop a collective model like the one in the ATS, since it is precisely the non-presence of territorial sovereigns in the Antarctic that has enabled the creation of the present ATS. The other idea is to design an Arctic treaty on the basis of inspiration from the ATS, which is also hard to defend. The argument that international society, or at least a more extensive group of countries than the Arctic States (as in the Arctic Region Council proposal), would be able to conclude a comprehensive protection treaty for the Arctic seems extremely optimistic, given the presence of eight territorial sovereigns eagerly protecting and even trying to enlarge their jurisdictional domain.⁷⁵

Em termos jurídicos, já existem alguns tratados internacionais que cobrem determinados aspectos do Ártico. Entre os citados anteriormente, destaque para a CNUDM, o Tratado sobre o Urso Polar (*Agreement on the*

⁷³ Franckx, Erik, *Maritime claims in the Arctic: Canadian and Russian perspectives*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, p. 6.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 7.

⁷⁵ Koivurova, Timo, *op. cit.*, p. 216

Conservation of Polar Bears) e os dois acordos firmados no âmbito do Conselho Ártico: o *Agreement of Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic* —em vigência internacional desde 19 de janeiro de 2013— e o *Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic*, assinado em 15 de maio de 2013, mas ainda não em vigor internacionalmente.

Destaque também para o *Polar Code*, adotado pela Organização Marítima Internacional (OMI) em novembro de 2014, e emendas para torná-lo obrigatório no âmbito tanto da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS)⁷⁶ como da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL 73/78).⁷⁷ A expectativa da OMI é que o *Polar Code* entre em vigor internacionalmente em 1o. de janeiro de 2017.

A hipótese inicialmente levantada neste trabalho, se o Ártico precisa ou não de um tratado para a região, pode ser considerada em dupla perspectiva. Em primeiro lugar, já existe uma convenção, internacionalmente aceita e que se aplica a região: a CNUDM. É absolutamente lógica essa conclusão, mas mesmo assim é válido citar Norton Moore sobre esse ponto:

... I think one of the problems is simply that we are overlooking the obvious, one of the very important points in rule of law about the Arctic Ocean. That obvious point is that the Arctic is an *ocean*. And as an ocean, the Law of the Sea Convention applies as fully to the Arctic as it does to every other ocean. So, baseline provisions, provisions dealing with straits, provisions dealing with Exclusive Economic Zones, how to run the extended continental margin, and all the rest fully apply to the Arctic.⁷⁸

⁷⁶ *International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)*. A primeira versão do tratado foi adotada em 1914 após o desastre do *Titanic*. Foram posteriormente adotadas novas versões em 1929, 1948 e 1960. A atual versão, a quinta, é de 1o. de novembro de 1974 e entrou em vigor internacionalmente em 25 de maio de 1980.

⁷⁷ *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)*. É a mais importante convenção que trata sobre a prevenção de poluição marinha causada pelos navios ou decorrentes de acidentes. A Convenção MARPOL foi adotada em 2 de novembro de 1973, posteriormente, foi adotado seu Protocolo de 1978. Ambos os instrumentos jurídicos entraram em vigor internacionalmente em 2 de outubro de 1982, por isso é comumente mencionada como MARPOL 73/78.

⁷⁸ Moore, John Norton, *op. cit.*, p. 18.

Em segundo lugar é preciso considerar que os tratados mencionados anteriormente não atingem todas as questões que trazem importantes desafios para a região ártica atualmente, tais como: as mudanças climáticas e o desenvolvimento das atividades de exploração de recursos minerais, que impactam duramente a vida selvagem e os povos autóctones árticos, além de questões ligadas à poluição decorrentes de atividades industriais no Ártico ou de fora da região.

A despeito da Declaração de Ilulissat e das manifestações dos Estados membros do Conselho Ártico de que os mecanismos jurídicos atuais — grande parte de normas de caráter *soft law* — e que os sistemas de governança são suficientes para lidar com os desafios que sofre a região, não poucos internacionalistas defendem uma visão oposta. Para Rob Huebert: *“The Arctic is a complex system which, even if not in the midst of such fundamental changes, requires new forms of governance and thinking. A new and comprehensive governance system, best represented by a binding regional treaty, is required”*.⁷⁹

O fato mais concreto que obstaculizaria a criação de um tratado regional para o Ártico é o interesse dos oito países da região (A-8) de manterem todas as decisões referentes à região dentro de sua órbita exclusiva, evitando dessa forma que outros Estados não-árticos possam dar suas contribuições ao debate em torno do Ártico. A adesão recente de novos membros observadores no Conselho Ártico —alguns de incontestável peso político—, insere-se dentro dessa lógica de por um lado, rejeitar ser taxado como um “clube privado” e, por outro lado, minimizar as pressões de Estados não-árticos por uma discussão mais ampla sobre a região.

VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ártico está derretendo e de maneira bem mais rápida do que o esperado. Já não é mais cenário de *se*, mas sim de *quando*, o oceano Ártico estará aberto para a navegação marítima comercial e a exploração de seus vastos recursos naturais, em especial os hidrocarbonetos.

Até recentemente visto como um ponto de restrito interesse aos Estados da região, o Ártico passa a despertar crescente atenção dos internaciona-

⁷⁹ Huebert, Rob, “The Need for an Arctic Treaty: Growing from the United Nations Convention on the Law of the Sea”, *OceanYearbook*, vol. 23, 2009, p. 27.

listas. Seja por parte daqueles que entendem que a simples existência da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e do Conselho Ártico é suficiente em termos jurídicos e de governança para a região. Seja por parte de outros que julgam que essa moldura jurídica existente é precária, só atende aos interesses dos Estados da região (A-8) e alija do debate todo o restante da comunidade internacional.

É possível imaginar um tratado abrangente para o Ártico em curto ou médio prazo? Em termos políticos a resposta mais realista parece ser negativa. O maior desafio nesse sentido seria convencer os oito Estados da região de que um tratado internacional seria conveniente para seus interesses a longo prazo. Entretanto, como mencionado na Declaração de Ilulissat, essa não parece ser a posição dos Estados árticos.

Por outro lado, ainda que o Ártico seja essencialmente mar —oceano congelado ou não—, as características únicas da região justificam um sistema de governança próprio, mais robusto que o atual Conselho Ártico, juntamente com um tratado específico e abrangente para a região.

As evidentes mudanças climáticas trazem impactos significativos sobre a região ártica, mas seus efeitos não se limitam aos Estados árticos. Países distantes como Maldivas, Bangladesh e outros no oceano Pacífico já estão sob constante risco de enchentes e o derretimento da calota polar e a consequente elevação no nível dos mares e oceanos agrava de maneira considerável esse cenário.

Portanto, para o conjunto da comunidade internacional a solução mais adequada seria a concretização de um tratado internacional para o Ártico, envolvendo temas como: proteção ambiental, utilização e gerenciamento dos recursos vivos e não-vivos, investigação científica marinha, rotas marítimas de navegação, entre outros. Um tratado internacional que possa lidar com as questões não versadas na CNUDM e que considere as especificidades da região ártica. E, sobretudo, que seja um tratado internacional aberto a adesões de Estados não-árticos que sejam membros das Nações Unidas, como ocorre no Tratado da Antártida.

O Direito Internacional do Mar, em especial as questões em torno da plataforma continental e de sua expansão, envolvendo também a atuação da Comissão de Limites da Plataforma Continental, exercerão grande atenção dos Estados da região. A existência de pleitos sobrepostos a plataformas continentais estendidas não deverá criar maiores tensões entre os Estados litorâneos do oceano Ártico (A-5). O entendimento entre noruegueses e

russos em torno do mar de Barents e a sinalização de que os russos buscarão um entendimento direto com os dinamarqueses em torno de sua proposta apresentada à CLPC são exemplos nesse sentido.

O outro aspecto diretamente ligado ao Direito Internacional do Mar é o regime jurídico em torno das passagens árticas. Desavenças de interpretações em torno da Passagem do Noroeste não trazem prejuízo nas relações entre o Canadá e os Estados Unidos. Em decorrência da visível diminuição da calota polar ártica, tanto essa passagem como a Rota Marítima do Norte passarão a ser crescentemente utilizadas, especialmente durante os verões árticos.

IX. REFERÊNCIAS

- ARCTIC COUNCIL, *Declaration on the Establishment of the Arctic Council*. Disponível em: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/4-founding-documents>. Acesso em: 8 de julho de 2015.
- , *The Arctic Council: a backgrounder*. Disponível em: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/resources/news-and-press/press-room/854-the-arctic-council-a-backgrounder>. Acesso em: 8 de julho de 2015.
- , *Criteria for admitting observers*. Disponível em: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers>. Acesso em: 8 de julho de 2015.
- BARENTS OBSERVER, *Denmark claims North Pole*. Disponível em: <http://barentsobserver.com/en/arctic/2014/12/denmark-claims-north-pole-15-12>. Acesso em: 8 de julho de 2015.
- BORGERSON, Scott, “Arctic Meltdown: the economic and security implications of global warming”, *Foreign Affairs*, vol. 87, n. 2, 2008.
- CHIRCOP, Aldo, “The Growth of International Shipping in the Arctic: Is a Regulatory Review Timely?”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 24, 2009.
- , “Regulatory Challenges for International Arctic Navigation and Shipping in an Evolving Governance Environment”, *Ocean Yearbook*, vol. 28, 2014.
- CINELLI, Claudia, *El Ártico ante el derecho del mar contemporáneo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

- DODDS, Klaus, “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.
- DUPUY, René-Jean e VIGNES, Daniel, *A Handbook on the New Law of the Sea*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991.
- ESPAÑA, *Nota Verbal*, 3 March 2007. Disponível em: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/nor06/esp_0700348.pdf. Acesso em: 10 de setembro de 2015.
- FRANCKX, Erik, *Maritime claims in the Arctic: Canadian and Russian perspectives*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993.
- GOLITSYN, Vladimir, “Continental shelf claims in the Arctic Ocean: a commentary”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, n. 24, 2009.
- GRACZYK, Piotr e KOIVUROVA, Timo, “A new era in the Arctic Council’s external relations? Broader consequences of the Nuuk observer rules for Arctic governance”, *Polar Record*, vol. 50, 2014.
- HUEBERT, Rob, “The need for an Arctic Treaty: Growing from the United Nations Convention on the Law of the Sea”, *Ocean Yearbook*, vol. 23, 2009.
- INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION, *Shipping in polar water: Development of an international code of safety for ships operating in polar waters (Polar Code)*. Disponível em: <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>. Acesso em: 8 de julho de 2015.
- ISTED, Kathryn, “Sovereignty in the Arctic: an analysis of territorial disputes and environmental policy considerations”, *Journal of Transnational Law & Policy*, vol. 18, n. 2, 2009.
- KAYE, Stuart, “Territorial Sea Baselines along Ice-Covered Coasts: International Practice and Limits of the Law of the Sea”, *Ocean Development & International Law*, vol. 35, n. 1, 2010.
- KOIVUROVA, Timo, “Alternatives for an Arctic Treaty: Evaluation and a New Proposal”, *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 17, n. 1, 2008.
- ____ e VANDER ZWAAG, David, “The Arctic Council at 10 years: retrospect and prospect”, *UBC Law Review*, vol. 40, n. 1, 2007.
- MARSHALL, Tim, *Prisoners of Geography: ten maps that tell you everything you need to know about global politics*, London, Elliot and Thompson, 2015.

MCDORMAN, Ted, *Salt Water Neighbors: International Ocean Law Relations between the United States and Canada*, New York, Oxford University Press, 2009.

———, “In the wake of the ‘Polar Sea’: Canadian Jurisdiction and the Northwest Passage”, *Les Cahiers de Droit*, vol. 27, n. 3, 1986.

MOORE, John Morton, “The UNCLOS Negotiations on Ice-Covered Areas”, in NORDQUIST, Heidar and MOORE (eds.), *Changes in the Arctic Environment and the Law of the Sea*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2010.

NUMMINEN, Lotta, “Breaking the Ice: Can Environmental and Scientific Cooperation be the Way Forward in the Arctic?”, *Political Geography*, n. 29, 2010.

RAJABOV, Matin, “Melting the Ice and Heated Conflicts: a Multilateral Treaty as a Preferable Settlement for the Arctic Territorial Dispute”, *Southwestern Journal of International Law*, vol. 15, 2009.

ROACH, Ashley, “International Law and the Arctic: A Guide to Understanding the Issues”, *Southwestern Journal of International Law*, vol. 15, 2009.

ROTHWELL, Donald, *The Polar Regions and the Development of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

SPEARS, Joseph, “China and the Arctic: the Awakening Snow Dragon”, *China Brief*, vol. IX, n. 6, 2009.

SILVA, Alexandre Pereira da, “A Rússia avança no Ártico”, *Meridiano 47*, vol. 15, n. 142, 2014.

———, “Brasil e Canadá na Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar: os esforços brasileiros e canadenses para aumentarem suas plataformas continentais”, *Política Hoje*, vol. 21, n. 1, 2012.

———, “Brasil e Canadá nas relações internacionais polares”, *Interfaces Brasil/Canadá*, v. 13, n. 16, 2013.

———, *O Brasil e o direito internacional do mar contemporâneo: novas oportunidades e desafios*, São Paulo, Almedina, 2015.

STEVENSON, Christopher, “Hans Off!: the Struggle for Hans Island and the Potential Ramifications for International Borders Dispute Resolution”, *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. 30, 2007.

SUAREZ, Suzette, *The Outer Limits of the Continental Shelf*, Berlin, Springer, 2008.

UNITED STATES GEOLOGICAL SURVEY, *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*. USGS Fact-Sheet

2008-2049. Disponível em: <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

WEBER, Melissa, “Comparing the Robustness of Arctic and Antarctic Governance Through the Continental Shelf Submission Process”, *Polar Record*, vol. 50, 2014.

COMISSÃO DE LIMITES DA PLATAFORMA CONTINENTAL.

CLCS/62, 20 April 2009, *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/N09/307/58/PDF/N0930758.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

CLCS/64, 1 October 2009. *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/N09/536/21/PDF/N0953621.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

CLCS/70, 11 May 2011. *Statement by the Chairperson 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/N11/318/87/PDF/N1131887.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

CLCS/80, 24 September 2013, *Progress of work in the Commission on the Limits of the Continental Shelf*. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/485/26/PDF/N1348526.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

CLCS/88, 20 April 2015. *Progress of work in the Commission on the Limits of the Continental Shelf*. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/112/55/PDF/N1511255.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 de julho de 2015.