

IMPrensa DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA
UNIVERSITY
PRESS

A POLÍTICA EXTERNA RUSSA NO ESPAÇO EURO-ATLÂNTICO

Dinâmicas de cooperação e
competição num espaço alargado

PATRICIA DAEHNHARDT
MARIA RAQUEL FREIRE

Coordenadoras

(Página deixada propositadamente em branco)

CAPÍTULO 10
A POLÍTICA EXTERNA RUSSA EM RELAÇÃO AO
NORTE: A DIMENSÃO SETENTRIONAL E O ÁRTICO

Alena Vysotskaya Guedes Vieira⁷²

Introdução

Esta contribuição visa analisar a política externa da Rússia em relação ao Norte, no contexto das relações entre a Rússia e o ocidente, desde o fim da Guerra Fria até à atualidade. O Norte pode ser definido de várias maneiras, mas seja qual for a definição, a Rússia sempre fará uma grande parte dele. Esta contribuição adota a definição mais ampla, incluindo no ‘Norte’ tanto os oito países árticos⁷³ como também bálticos, enquanto se foca na visão russa sobre a cooperação entre a Rússia e a União Europeia (UE) no âmbito da Iniciativa da Dimensão Setentrional (*Northern Dimension Initiative*), bem como na política externa russa na época de ascensão do Ártico. A primeira representa uma iniciativa que visa ultrapassar a lógica da geopolítica da Guerra Fria, através da intensificação de cooperação nas várias áreas, criando assim interdependência entre a Rússia e o ocidente, que se traduziria

⁷² Esta contribuição baseia-se na análise de bibliografia primária e secundária, bem como nas entrevistas da autora com altos oficiais da UE e da Finlândia durante a sua estadia em Helsínquia, como *Visiting Researcher*, no *Finnish Institute of International Affairs*, entre fevereiro e abril de 2008.

⁷³ Rússia, Dinamarca, EUA, Noruega e Canadá (os ‘cinco’ árticos costeiros) bem como a Islândia, Suécia e Finlândia. Este grupo de países é conhecido como os ‘oito países árticos’ (Young, 2011, p. xxiii).

no aumento da segurança na região (o processo conhecido como de-securitarização). O caso do Ártico, por sua vez, parece desafiar a lógica das iniciativas como a Dimensão Setentrional, uma vez que as alterações climáticas anunciam o regresso das considerações geopolíticas no Norte e a prioridade atribuída aos assuntos de *hard security* em relação aos assuntos de *soft security*, assinalando assim a prevalência de modos de cooperação semelhantes aos que caracterizavam a região durante a Guerra Fria, introduzindo a possibilidade de uma ‘re-securitarização’.

Enquanto o capítulo confirma o aumento da assertividade na política externa russa, ele visa também demonstrar os limites da ação de Moscovo ao longo desta linha no Norte e especialmente no Ártico, que se estabelecem (a) no contexto mais amplo de cooperação entre a Rússia e o ocidente/UE, (b) em relação às motivações de cooperação económica entre as partes, bem como (c) em relação à contínua busca da identidade russa, tanto ao nível nacional como internacional.

O pós-Guerra Fria e as implicações para o Norte

Durante a Guerra Fria, o Norte, e especialmente o Ártico, foi um palco de contestação entre os dois blocos. Nestas áreas geográficas encontravam-se as linhas mais curtas de comunicação aérea entre as zonas mais populosas da União Soviética e os Estados Unidos da América (EUA). Na estratégia de dissuasão, o Norte foi o lugar ideal onde se cruzaram rotas planeadas dos bombardeiros de longo alcance e dos mísseis intercontinentais. A região foi uma das mais militarizadas e ‘nuclearizadas’ do mundo, como é o caso da península de Kola (Lassinantii, 2000). Como resultado, durante muito tempo foi fácil associar considerações geopolíticas ao Norte, o que deixou o seu marco na diplomacia dos atores internacionais em relação a esta região. Este marco é visível ainda hoje, tanto no facto da referida península de Kola continuar como uma região de alta concentração de armas, reatores e material nuclear (Baev, 2002, p. 10), como a atenção que Moscovo atribui às operações e ao trânsito

dos submarinos nucleares de mísseis balísticos (*Ship Submersible Ballistic Nuclear, SSBN*).⁷⁴

Durante décadas, a cooperação entre os países do Norte foi quase inexistente.⁷⁵ O impulso definitivo para a alteração do modo de cooperação internacional no Ártico foi dado pelo ‘discurso de Murmansk’ de Mikhail Gorbachov em outubro de 1987 (Gorbachov, 1987), que pode ser considerado o ponto de viragem na história do Norte. Este discurso incluía propostas para a cooperação entre a URSS e o ocidente, desde a definição de uma zona sem armas nucleares e redução de atividades militares, até à cooperação civil na área de desenvolvimento dos recursos naturais, bem como cooperação em áreas científicas, ambientais, e ainda a abertura da passagem marítima a norte (*Northern Sea Route*) aos navios estrangeiros (Atland, 2008, p. 290). O discurso de Murmansk, que foi positivamente recebido pelas lideranças dos países da região, foi seguido pelo ‘processo Rovaniemmi’, que resultou na instituição do Centro de Investigação de Ártico, e na organização de uma série de conferências durante a década de noventa.

O ‘processo Rovaniemmi’, especialmente apoiado pela Finlândia, foi acompanhado e seguido por projetos e ideias similares, apoiados pelo Canadá, EUA, Noruega e Suécia. No outono de 1993, a Noruega lançou a dupla iniciativa que visava estabelecer a cooperação tanto entre os governos como com as autoridades regionais da região de Barents. Surge, assim, o Conselho Euro-Ártico de Barents (BEAC) e a Região Euro-Ártica de Barents (BEAR), com o intuito de promover integração e cooperação entre os países para a resolução dos problemas comuns da região. No âmbito deste processo, foi ainda estabelecido, em Otava, em 1996, o Conselho do Ártico, enquanto fórum de alto nível para promover a cooperação, coordenação e interação entre os cinco países do Ártico e

⁷⁴ Os submarinos russos no Norte acolhem mais de metade das 576 ogivas nucleares. Informação de acordo com as informações russas no âmbito das negociações START (2010). Disponível em <http://russianforces.org.navy/>, consultado em 21 fevereiro 2012.

⁷⁵ Neste caso, refere-se à Rússia, Dinamarca, EUA, Noruega e Canadá (os ‘cinco’ árticos costeiros) bem como a Islândia, Suécia e Finlândia. Este grupo de países também é conhecido como os ‘oito países árticos’ (Young, 2011, p. xxiii).

três países nórdicos, a Finlândia, a Suécia e a Islândia. Em setembro de 1997, os EUA lançaram a *Northern European Initiative* (NEI), para apoiar a construção de uma região económica e socialmente unida.

Em resultado destes desenvolvimentos, na segunda metade dos anos noventa, o Norte estava coberto por uma densa rede de iniciativas, que visavam resolver diversos problemas da região no sentido do ‘espírito de Murmansk’. Apesar das variações em termos de número e da geografia dos Estados participantes, bem como das prioridades temáticas, as novas organizações apresentavam traços comuns. Em primeiro lugar, todas elas visavam estabelecer uma cooperação multilateral entre os países do Ártico, nórdicos e bálticos, integrando também a Rússia, no sentido de mitigar a tensão entre o leste e o ocidente. O objetivo destas iniciativas foi estabelecer um novo padrão nas relações entre os Estados, emancipando-se das considerações tradicionalmente associáveis a esta região. Em segundo lugar, a cooperação estava orientada para áreas não militares, com especial destaque para os problemas ambientais. Neste sentido, as novas iniciativas contribuíram para a alteração da agenda securitária do Norte, onde os assuntos de *soft security* assumiram um novo papel na agenda das organizações internacionais e dos Estados individuais.

Para além da reação positiva da parte da Rússia a todas estas iniciativas (Rowe, 2009, p. 143), que foi acompanhada pela redução das forças militares até ao mínimo indispensável, é importante reconhecer que o Norte não foi tratado como uma região prioritária na política externa russa. A cooperação com os parceiros no Norte representava uma dimensão regional da política de aproximação com o ocidente que as lideranças russas adotaram na primeira metade da década de noventa. Nesta política, o Norte foi considerado o ‘fundamento’ da nova Casa Comum Europeia que se afigurava como o tema recorrente nos discursos políticos desta época (Stålvant, 2001, p. 4). Como resultado, a política externa soviética, e posteriormente, russa em relação ao Norte na sua fase inicial foi guiada pelos mesmos princípios, motivos e razões que estavam subjacentes ao estabelecimento das novas relações com outras regiões, i.e. Ásia Pacífico e Mediterrâneo (Keskitailo, 2007, p. 195), nomeadamente a redução das tensões com o ocidente.

Além disso, é importante reconhecer as implicações do *leitmotiv* da política externa russa na sua fase inicial imediatamente depois da dissolução da União Soviética, i.e. a aspiração de fortalecer a cooperação com o ocidente e juntar-se às organizações internacionais mais relevantes. No início dos anos noventa, a questão do modo de definição da agenda de cooperação do Norte não representava uma prioridade: Moscovo estava preparado para aceitar a agenda para a cooperação regional definida pelos parceiros ocidentais como um passo no caminho para a futura integração com o ocidente (Rowe, 2009, p. 146). Como resultado, a posição secundária do Norte em relação à prioridade de aproximação ao ocidente em termos gerais definiu o primeiro padrão da relação entre as partes nesta região, onde o papel da Rússia pode ser descrito como de *policy-taker*. Isto significava, efectivamente, que os atores ocidentais avançavam com as propostas de agenda de cooperação, enquanto a Rússia, por sua vez, raramente avançava com propostas que contestavam a agenda proposta pelos seus parceiros ocidentais.

O Norte enquanto plataforma de cooperação entre a Rússia e a UE: um novo padrão de cooperação (em análise)

Entre todas as iniciativas lançadas (no Norte) com o intuito de estabelecer novas relações entre os países do Norte, destacava-se a iniciativa de Dimensão Setentrional⁷⁶ da UE (*Northern Dimension Initiative*). Apesar da sua distância temporal do ‘discurso de Murmansk’ de Mikhail Gorbachov, a iniciativa partilhava com todas as propostas lançadas anteriormente os principais objetivos, como a proteção do ambiente, atenção aos assuntos de saúde na região, o seu desenvolvimento sustentável, bem como a aspiração de criar uma interdependência positiva entre as partes que se transformasse, eventualmente, no aumento de segurança na região. A iniciativa visava reunir regularmente, à mesa de negociações,

⁷⁶ A tradução ‘Dimensão Nórdica’ não é completamente correta (vf.: Northern, não Nordic Dimension).

a Rússia, os Estados membros da UE, e os países bálticos “para aumentar a prosperidade, fortalecer a segurança e de forma resoluta combater os perigos associados, por exemplo, à poluição ambiental, riscos nucleares e crime organizado transfronteiriço” (Comissão Europeia, 1998, p. 1).

Ao mesmo tempo, a iniciativa da Dimensão Setentrional apresentava traços que a diferenciava das outras iniciativas. Em primeiro lugar, destacava-se pela sua cobertura geográfica, englobando as regiões nórdicas, do Báltico e do Ártico, estendendo-se, ao mesmo tempo, ao noroeste da Rússia e a toda a região do Mar Báltico até às áreas árticas da Gronelândia no ocidente, e aos Urais no leste.⁷⁷ Em segundo lugar, a iniciativa visava incluir vários tipos de participantes, nomeadamente Estados, municípios, câmaras de comércio, universidades e cidades. Além disso, englobava os três Conselhos mais importantes da região: o Conselho dos Países Bálticos (*Council of the Baltic Sea States*), o Conselho Euro-Ártico de Barents (*Barents Euro-Arctic Council*), e o Conselho do Ártico (*Arctic Council*). Finalmente, a Dimensão Setentrional visava integrar atores sub-regionais, como por exemplo, o Conselho de Ministros Nórdico e Báltico (*Nordic and Baltic Council of Ministers*). Como resultado, a mesa de negociações numa Cimeira da Dimensão Setentrional tinha que ter a capacidade de acomodar quarenta delegações (Henriksson, 2006, p. 118).

Deste modo, a iniciativa visava funcionar como um guarda-chuva para outras organizações e iniciativas da região, com o objetivo de alinhá-las com o funcionamento dos programas da UE. Determinada a evitar a criação das novas instituições e o desvio dos fundos comunitários, a Dimensão Setentrional visava encontrar o efeito de sinergia entre os projetos e as instituições já existentes. O ponto importante foi a participação das instituições internacionais de crédito, que representavam o ‘valor acrescentado’ prezado pelos protagonistas da iniciativa. Deste modo, numa reunião da Dimensão Setentrional, tanto ao nível dos funcionários públicos como ao nível ministerial, estão presentes ao lado dos representantes dos

⁷⁷ Uma das facetas da Dimensão Setentrional é a ‘Arctic Window’, que visa promover e realizar os interesses específicos da UE no Ártico e que foi especialmente apoiado pela Dinamarca.

Estados membros da UE e da Comissão Europeia, a Rússia, a Noruega e a Islândia, e também instituições como o Banco Europeu de Investimento, o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, ou o Banco Nórdico de Investimento.

A adoção oficial da Dimensão Setentrional ocorreu durante a primeira presidência finlandesa do Conselho da UE, na primeira cimeira dos ministros dos negócios estrangeiros em 1999. Em junho de 2000, durante a segunda presidência portuguesa, foi adotado o primeiro Plano de Ação (2000-2003), que foi seguido pelo segundo Plano de Ação (2003-2006). Avaliando os resultados desta iniciativa desde o seu lançamento até aos dias de hoje, pode-se afirmar que a Dimensão Setentrional alcançou importantes objetivos nas áreas do ambiente, combate ao crime organizado e cooperação no âmbito de tecnologias informáticas. Entre os exemplos de sucesso desta cooperação encontravam-se a Parceria para o Ambiente (*Northern Dimension Environmental Partnership*),⁷⁸ lançada em 2001 e com fundos previstos de mais de dois bilhões de euros, e a Parceria para Saúde Pública e Bem-Estar (*Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-being*).

Entretanto, a maior parte dos analistas, tanto na UE como na Rússia, concordava com o facto de que os sucessos da iniciativa eram modestos, especialmente quando comparados com as suas aspirações na altura da conceção desta iniciativa em 1997. Olhando para os resultados da cooperação, tanto a Rússia como a UE não poupavam críticas ao processo. A UE criticava o facto de que a Rússia não estava em condições de apoiar financeiramente os projetos e, por esta razão, permanecia afastada da realização prática da Dimensão Setentrional.⁷⁹ Também as lideranças russas não estavam satisfeitas com os resultados da iniciativa, apontando como principal desafio da Dimensão Setentrional as dificuldades de coordenação entre os vários projetos e os seus

⁷⁸ O foco desta Parceria são problemas relacionados com águas residuais, resíduos sólidos, poluição atmosférica, eficiência energética e resíduos nucleares.

⁷⁹ Neste ponto, a crítica dos países ocidentais participantes na Dimensão Setentrional é semelhante à crítica inicialmente avançada em relação aos participantes russos no âmbito de outras iniciativas, como o Conselho do Ártico, onde o envolvimento 'esporádico' dos oficiais impedia o desenvolvimento da iniciativa (Rowe, 2009, p. 145).

participantes (Markushina, 2005, p. 29). Devido ao modo de funcionamento da iniciativa, que tinha a ver com o facto das propostas de cada região da Federação Russa serem enviadas diretamente para a Comissão Europeia, ultrapassando Moscovo (com o objetivo de criar o espírito de *common ownership* já ao nível regional), surgiram propostas, no âmbito do Primeiro Plano de Ação, de projetos muito similares, planeados para serem realizados simultaneamente lado a lado, como no caso da construção das três fábricas de pasta de papel no noroeste da Rússia (Markushina, 2005, p. 29). Apesar dos governadores de cada uma das regiões terem apoiado entusiasticamente propostas deste tipo, elas não contribuíam da melhor forma para o desenvolvimento do noroeste da Rússia. Além disso, a Dimensão Setentrional foi inicialmente interpretada em Moscovo como parte da política dos atores ocidentais direcionada para ajudar a Rússia a ultrapassar a fase mais difícil da sua transformação e facilitar a integração do país na economia mundial. Ao longo da evolução desta iniciativa, Moscovo convenceu-se de que a mesma estava formatada para realizar, em primeiro lugar, os interesses da UE, nomeadamente mitigar as consequências negativas da fronteira entre a Rússia e a UE, conhecida como a mais assimétrica de toda a Europa (Stålvant, 2001, p. 3).

Os representantes russos nem sempre concordavam com estas prioridades, preferindo destacar o desenvolvimento da indústria e infra-estrutura no território do noroeste do país. A ausência de projetos neste sentido dentro da Dimensão Setentrional levou os representantes russos a pensar que a UE iria simplesmente extrair os recursos naturais russos do noroeste do país sem oferecer nada em concreto em troca. De acordo com o vice-primeiro ministro Viktor Khristenko, a Dimensão Setentrional não poderia contribuir para o aprofundamento do padrão que tinha como o seu ponto central ‘projetos isolados’ orientados para as exportações das matérias-primas russas (Khristenko, 2001, p. 18), mas deveria estabelecer, de acordo com as preferências russas, “um instrumento para o desenvolvimento do noroeste do país” (Khristenko, 2001, p. 18).

Moscovo sentia-se posto à margem pela interpretação da ideia original que estava na base da Dimensão Setentrional, nomeadamente a ‘interdependência positiva’, desde o início apresentada como relativa

ao aumento das relações nas várias áreas que eventualmente se traduziria no aumento de segurança na região, por parte da UE (Voronov, 2003, p. 77). Os Planos de Ação foram essencialmente concebidos pela Comissão Europeia, sem reservarem à Rússia qualquer papel consultivo. Apesar de prever consultas entre os vários participantes russos nos projetos, a decisão final foi tomada unilateralmente pela Comissão, impondo assim a sua visão da iniciativa sobre a Rússia (Haukkala, 2010, pp. 156-159). Como resultado, os representantes russos podiam aceitar ou ignorar a iniciativa, sem a poderem contudo alterar. Apesar das alterações temáticas entre o Primeiro e o Segundo Plano de Ação terem ido ao encontro de algumas críticas russas, orientadas para inclusão no âmbito da iniciativa dos assuntos de transportes e da infra-estrutura (Haukkala, 2010, p. 156), estas alterações não foram suficientes para introduzir um padrão mais simétrico de cooperação entre a Rússia e a UE no âmbito da Dimensão Setentrional.

Esta crítica russa à Dimensão Setentrional refletia a crítica das relações entre a Rússia e a UE de modo mais geral, que se fazia sentir cada vez mais desde a chegada ao poder de Vladimir Putin em 2000. Por exemplo, a Estratégia Comum da UE em relação à Rússia foi vista como uma iniciativa unilateral, que refletia os interesses domésticos da UE (Haukkala, 2010, pp. 97-99) e representava uma abordagem típica da UE, sem permitir à Rússia participar na formulação e desenvolvimento de iniciativas. A leitura das relações UE-Rússia que se fazia em Moscovo não correspondia, de modo algum, ao padrão que deveria estar na base de uma parceria. De acordo com a visão de Moscovo, a parceria deveria assentar num padrão onde cada um dos parceiros estaria preparado para fazer concessões, alterar as suas prioridades, e até modificar a sua legislação (Likhachev, 2006).

A implementação dos programas da Dimensão Setentrional previa também uma certa autonomia das regiões da Federação Russa na escolha dos projetos. Depois da mudança na presidência russa de Boris Ieltsin para Vladimir Putin, a política de Moscovo foi no sentido de não aprovar o aumento da autonomia das regiões da Federação. Como já referido, as lideranças russas justificavam esta postura com a falta de coordenação dentro da iniciativa, que criava duplicações e problemas de responsabilidade (Markushina, 2005, p. 29). Contudo, o que realmente preocupava

Moscovo eram as tendências centrífugas nas regiões da Federação, que o Kremlin via proporcionadas pela cooperação com os parceiros ocidentais no âmbito da Dimensão Setentrional. As lideranças russas temiam que a cooperação entre os parceiros ocidentais e as regiões russas se transformasse numa divisão interna da Federação Russa, ou seja, em Moscovo cresciam dúvidas relativamente às verdadeiras intenções dos parceiros ocidentais.

Como resultado, na altura da ‘crise’ da Dimensão Setentrional em 2005, o maior problema para o futuro desta iniciativa prendeu-se com a posição crítica da Rússia. Esta última não estava interessada em participar numa iniciativa que considerava profundamente assimétrica, e onde a UE definia os termos e as prioridades da cooperação. A importância da visão russa sobre a iniciativa para o futuro da Dimensão Setentrional aumentou significativamente depois da entrada da Polónia e dos países bálticos para a UE em 2004. Este facto mudava a motivação principal da Dimensão Setentrional, definida como integração da Rússia no mundo democrático, fortalecendo, ao mesmo tempo, a cooperação com os países pequenos na região, especialmente os países bálticos. Depois do alargamento, desaparecia a necessidade de coordenação entre as políticas de apoio à adesão dos países bálticos e da Polónia, por um lado, e as políticas orientadas para a Rússia, por outro. A Dimensão Setentrional enfrentava assim um dilema: alterar a sua filosofia, ou perder a sua relevância para a ação externa da UE. A primeira destas duas opções estava intrinsecamente ligada ao aumento do interesse e apoio de Moscovo.

Entretanto, os diplomatas finlandeses estavam determinados em utilizar a sua segunda presidência em 2006 para reformatar a iniciativa, procurando apoios entre os participantes e promovendo-a tanto dentro como fora da UE. A partir de 2005, durante meses, o trabalho do departamento da Dimensão Setentrional do ministério dos negócios estrangeiros finlandês consistia em constantes visitas, conferências e apresentações da iniciativa fora do país. O departamento da Dimensão Setentrional acabou por ser chamado *the flying unit* dentro do ministério (Entrevista, 2008). A estratégia dos diplomatas finlandeses apostava na demonstração dos resultados já obtidos, como no âmbito da Parceria Ambiental, bem como

no fortalecimento da posição dos três importantes parceiros da UE, nomeadamente a Noruega, a Islândia e a Rússia.

Como resultado do esforço da diplomacia finlandesa, a essência da nova Dimensão Setentrional foi definida de acordo com as expectativas russas: uma vez que a cooperação estava desenhada explicitamente como tendo por base um padrão simétrico, onde todos os quatro parceiros – a UE, a Noruega, a Islândia e a Rússia – mantinham participação de pleno direito e igualdade de responsabilidades. Este facto foi o que mais convenceu Moscovo a apoiar a Dimensão Setentrional no seu novo formato. A nova Dimensão Setentrional foi uma iniciativa ‘com’, e não ‘sobre’ a Rússia e com isso, Moscovo via a sua crítica reconhecida nas alterações na política da UE no sentido de criação de uma parceria. Maimo Henriksson, uma diplomata finlandesa, definiu a alteração da Dimensão de seguinte maneira: “A Dimensão Setentrional foi transformada numa política comum da UE, Rússia, Noruega e Islândia. Deste modo, a Rússia, a Noruega, e a Islândia tornaram-se parceiros iguais da UE. A Rússia alterou o seu papel de objeto para o sujeito ativo desta iniciativa” (Henriksson, 2006, p. 118).

Em Moscovo, a criação de uma iniciativa partilhada entre os parceiros iguais foi vista como um passo em frente em relação à política avançada unilateralmente pela UE, acabando, ao mesmo tempo, com a prática dos Planos de Ação com a duração de três anos. A Rússia participa na nova Dimensão Setentrional, em todas as estruturas e atividades da iniciativa. De notar é que a nova Dimensão Setentrional acabava por representar uma expressão regional dos Quatro Espaços Comuns, aprovados em maio de 2005 (Declaração Política, 2006; Documento Quadro 2006). As prioridades da nova Dimensão Setentrional refletiam este facto: incluíam a proteção civil como o assunto prioritário da ‘segurança externa’, enquanto a cooperação transfronteiriça, era definida como *cross-cutting issue*, representando “a principal mais valia da Dimensão Setentrional, continuando a assegurar que não voltem a erguer-se linhas de divisão no Norte da Europa” (Comunicado de Imprensa Conjunto sobre a IV Reunião Ministerial relativa à Dimensão Setentrional, 2005; Documento Quadro, 2006). A nova Dimensão Setentrional estabelecia uma ligação entre a cooperação transfronteiriça e o objetivo de atingir, no longo prazo,

o livre movimento de pessoas entre a Rússia e a UE (tal como definido na Cimeira UE-Rússia em São Petersburgo em 2003). Verificava-se, mais uma vez, a aproximação das prioridades temáticas da iniciativa às prioridades de Moscovo.

Assim, a posição da Rússia em relação à iniciativa mudou de uma postura de *policy-taker*, para a postura de *policy-maker*. Além das alterações institucionais já referidas, a nova postura proativa manifestava-se no apoio financeiro para as parcerias individuais por parte da Rússia. No caso da Parceria Ambiental, a Rússia é o segundo maior financiador da iniciativa (60 milhões de euros), depois da Comissão Europeia (84 milhões). A alteração da postura de Moscovo no caso de Dimensão Setentrional reflete, mais uma vez, a alteração da postura russa em relação à UE em termos gerais, que é visível na análise comparativa dos dois documentos que regulam esta relação: o Acordo de Parceria e Cooperação e o Acordo sobre os Quatro Espaços Comuns (Vysotskaya, 2008; Haukkala 2010).

Enquanto o primeiro documento é claro sobre a aproximação da Rússia à UE como objetivo principal, tanto em termos da adoção unilateral dos valores como do *acquis communautaire* da UE (neste caso, a Rússia deveria “esforçar-se para tornar a sua legislação gradualmente compatível com a legislação comunitária”), o segundo documento afasta-se desta visão de cooperação (Acordo de Parceria e Cooperação, 1997). No caso dos Espaços Comuns, não só desaparece a ideia de aproximação russa às normas da UE como a principal referência para o desenvolvimento da relação, mas também a aproximação ao *acquis* não é definida como uma tarefa exclusivamente da Rússia. Em vez disso, o texto indica a necessidade de chegar às normas e regulações “harmonizadas e compatíveis” (Road Map for the Common Economic Space, 2006, p. 1). A definição dos termos de cooperação representa, deste modo, um assunto onde a Rússia avança com as suas críticas, alterando, efetivamente, os fundamentos da relação entre os parceiros.

Ao mesmo tempo, tanto na sua versão anterior como depois do *upgrade*, a Dimensão Setentrional continua a demonstrar limitações, nomeadamente relativas ao alargamento das áreas de cooperação. Por exemplo, as Parcerias da Dimensão Setentrional não incluem uma Parceria Energética, ao contrário dos planos iniciais e das tentativas dos protagonistas desta

iniciativa nesse sentido. Este facto prende-se com várias razões, entre elas a determinação dos países bálticos e da Polónia em reduzir a sua dependência da Rússia, uma limitada margem de manobra da UE em relação aos Estados membros nesta matéria, bem como a definição de políticas em questão como os assuntos de interesse nacional ou até de segurança nacional – tanto na Rússia como na UE (Godzimirski, 2008, p. 157).

A cooperação entre a Rússia e o ocidente e a ascensão geopolítica do Ártico

Se em 2007 havia analistas e políticos que acreditavam no ‘espírito de Murmansk’ como o principal motivo de cooperação entre países nórdicos, esta visão veio a ser desafiada pelas mais recentes alterações no Ártico. A nova importância desta região está relacionada, em primeiro lugar, com o aumento de temperatura global, provocado pelas alterações climáticas, atividades humanas e poluição, que diminuem, por sua vez, a espessura do gelo e do solo permanentemente congelado, conhecido como *permafrost* (Ho, 2011, p. 35). O degelo do *permafrost* é, por sua vez, responsável pelas taxas recorde da diminuição do gelo no Ártico. De acordo com informações divulgadas pelo Centro de Dados sobre a Neve e o Gelo, sediado no Instituto de Investigação em Ciências Ambientais no Colorado, Estados Unidos, a velocidade da redução da calota polar do Ártico atingiu um nível recorde em agosto de 2012 (National Snow and Ice Data Center, 2012). Considerando a taxa de degelo atual, alguns cientistas como Peter Waadhams da Universidade de Cambridge prevêem o desaparecimento completo do gelo no Ártico durante o verão, já a partir de 2016 (Harrabin, 2012).

As alterações no Ártico produzem não só desafios ecológicos (libertação de metano, e aumento do nível das águas do mar), mas também outro efeito importante, nomeadamente o aumento da acessibilidade do Ártico para atividades humanas. Para além das implicações comerciais, relacionadas, por exemplo, com a possibilidade de aumentar o comércio de pesca e desenvolver turismo na região, a nova acessibilidade do Ártico

tem implicações geopolíticas. Em primeiro lugar, surgem perspectivas da exploração do petróleo e gás natural no Ártico. De acordo com as previsões da equipa de geólogos norte-americanos liderada por Donald Gautier, o Ártico contabiliza 13% do petróleo não descoberto e 30% de gás natural (Gautier et al., 2012, p. 1217). O Ártico aumenta a segurança energética dos países da região que se orientam, cada vez mais, para exploração petrolífera na região. Entre os notáveis exemplos neste contexto são as medidas adotadas pela liderança dos EUA. Em janeiro de 2012, o presidente norte-americano Barack Obama abriu 75% das reservas do petróleo e gás natural na plataforma continental dos EUA, acabando, assim, com a história de proibições e moratórias sobre a exploração petrolífera na plataforma continental que remontam aos anos oitenta.

A longo prazo, a exploração petrolífera no Ártico poderá alterar o preço do petróleo e do gás natural nos mercados internacionais, ainda que o exato efeito dependerá da procura nos mercados internacionais, e a tecnologia disponível nos Estados árticos litorais que por sua vez determina os custos de exploração. Estas previsões são ainda importantes uma vez que na medida em que os países como a Alemanha e o Japão se afastem da exploração da energia nuclear, aumentará a procura de petróleo e gás natural. De notar é que o Ártico representa uma região mais estável do que o Médio Oriente: a exploração petrolífera no Ártico pode abrir a possibilidade de contornar, a longo prazo, a Organização dos Países Exploradores de Petróleo (OPEP).

Entretanto, as oportunidades de exploração petrolífera, por um lado, e as preocupações ambientais, por outro, apresentam um dilema relativamente ao equilíbrio entre estas duas dimensões. A exploração petrolífera nas regiões polares está relacionada com sérios desafios, uma vez que nenhum dos países possui a tecnologia que permite lidar com derramamentos de petróleo no Oceano Ártico, cuja possibilidade é elevada dada a frequência de catástrofes naturais. Foram exatamente estas preocupações, relacionadas com um possível derramamento de petróleo nas condições agrestes do Ártico que levaram os representantes da organização ambiental *Greenpeace* a organizar protestos contra a política da *Gazprom Neft Shelf*, entre 24 e 28 de agosto de 2012. O objetivo específico da *Greenpeace*

foi interromper o processo da preparação, por parte da empresa, da plataforma de petróleo *Prilazlomnaya* no Mar de Pechora – protestando assim contra os planos de perfuração de petróleo no Ártico. Entre 24 e 28 de agosto de 2012, os ativistas escalaram a plataforma e bloquearam a âncora da nave ‘Anna Akhmatova’ que assegurava o transporte com a plataforma. Os representantes da *Greenpeace* estavam especialmente preocupados com o facto dos serviços de emergência e proteção civil mais próximos se situarem em Murmansk, i.e. cerca de 1000 km da localização da *Prilazlomnaya*. A *Greenpeace* exigia da Gazprom o cancelamento dos planos de perfuração ou, pelo menos, a definição de um plano de contingência para um eventual derramamento.

Para além da exploração petrolífera como uma importante implicação do degelo do Ártico, existe mais um factor que deve ser tomado em consideração: a região torna-se navegável, abrindo assim a possibilidade de novas rotas de navegação e transformações importantes para o comércio global. A viagem entre os portos da Europa e os portos da China ou Japão poderá demorar até uma semana menos do que através da rota do Canal do Suez. Isto explica o interesse cada vez mais pronunciado no Ártico por parte da China, cuja economia depende em grande medida dos custos de transporte marítimo (em agosto de 2012, o quebra-gelo chinês Xuelong realizou a sua primeira viagem no Ártico). Por estes motivos, a China, tal como a UE, pretende obter estatuto de observador permanente do Conselho do Ártico, em maio de 2013.

Entretanto, a nova navegabilidade do Ártico, tal como a exploração petrolífera, apresenta custos, nomeadamente o aumento dos riscos securitários da região. O incremento do trânsito marítimo suscita a necessidade de reforçar o seu controlo, o que exige reforço da frota de quebra-gelos, investimentos nos sistemas de navegação e também uma presença militar ou policial reforçada. Esta última medida prende-se com o possível aumento do terrorismo e crime organizado. Por último, o Ártico levanta uma importante questão sobre o desenho da governação e o modo de cooperação entre os atores desta região.

Dadas as alterações no Ártico, não surpreende o facto de a região se ter tornado o centro de atenção dos poderosos atores políticos e económicos

da região, incluindo os EUA, o Canadá, a Noruega e a Dinamarca. Ainda proporcionou o envolvimento de outros atores de fora desta região – não só a China, mas também a Índia, o Japão, a Coreia do Sul e Singapura (Young, 2011, p. xxiv). Os interesses destes países variam desde a formulação de programas de investigação até políticas concretas em relação ao Ártico. No contexto desta nova postura de muitos países, surgiu a dúvida sobre o caráter das relações entre os países interessados na região. Foi referida, várias vezes, a expressão ‘corrida ao Ártico’, deixando em aberto a questão se as alterações teriam a capacidade para uma potencial ‘re-securitarização’ desta região (Atland, 2008, p. 209), ou seja, a prioridade das considerações geopolíticas nas políticas externas e nas agendas das organizações internacionais, que já foi característica desta região durante a época da Guerra Fria. Esta maior atenção prende-se com a publicação dos novos documentos por parte dos ministérios da defesa dos cinco países árticos litorais – Canadá, Dinamarca, Noruega, Estados Unidos e Rússia (Wezeman, 2012, p. 7), onde o risco de um conflito entre os participantes está explicitamente referido. Mais do que isso: três países, nomeadamente o Canadá, a Dinamarca e a Rússia, optaram pelo aumento da presença militar, bem como das capacidades militares para uso no Ártico (idem).

No que se refere aos instrumentos do Direito Internacional, o papel central cabe à Convenção Internacional do Direito do Mar, da Organização das Nações Unidas (ONU). Assinada em 1982 e ratificada em 1994, esta Convenção define a Zona Económica Exclusiva (que inclui os recursos submarinos) a ser constituída por 200 milhas náuticas (360 quilómetros), contados a partir da costa polar. Entretanto, os países podem alargar o território da exploração dos recursos naturais desde que se prove que a fronteira da plataforma continental se estende para além deste limite. Entre os países que estão a trabalhar para apresentar a respetiva proposta no sentido de redefinir os limites da sua plataforma no Ártico encontram-se a Dinamarca, o Canadá, os EUA, a Noruega, a Islândia e a Rússia. Entretanto, a legislação internacional deixa alguma margem para interpretação, o que leva à existência de algumas disputas entre os países árticos, como por exemplo, entre o Canadá e os EUA. De notar que os EUA assinaram mas não ratificaram a Convenção Internacional do Direito

do Mar, e não podem apresentar a proposta à Comissão de Limites da Plataforma Continental.

A Rússia constitui um ator central no Ártico devido à sua extensa costa (a maior) e com as reservas mais significativas de gás e petróleo. Não surpreende por isso que a Rússia represente um dos mais ativos atores a tentar definir e influenciar a cooperação intergovernamental no Ártico. Esta política inclui tanto os traços que apontam para uma postura cooperativa como aqueles que demonstram a postura assertiva e às vezes ofensiva por parte de Moscovo.

A política da Rússia em relação ao Ártico é muitas vezes avaliada em função da expedição 'Arktika 2007'. Esta expedição ocorreu em agosto de 2007, e foi chefiada pelo vice-presidente da Duma e explorador russo Artur Chilingarov. A expedição incluía o navio de investigação 'Academik Fedorov', reforçado com o quebra-gelo nuclear 'Rossiya'. No âmbito desta expedição, dois mini-submarinos (Mir-1 e Mir-2) instalaram uma bandeira russa no leito oceânico ártico, a uma profundidade de 4200 metros, juntamente com uma cápsula de metal que continha a bandeira do partido 'Rússia Unida' (liderado naquele período por Vladimir Putin). De acordo com Chilingarov, a expedição visava demonstrar a posição russa em relação à zona conhecida como a Cordilheira de Lomovosov, que a Rússia considera fazer parte da extensão da sua plataforma continental, e que está a ser contestada pelo Canadá e Dinamarca (Ogonyok, 2010). Fora da Rússia, esta expedição suscitou uma reação crítica nos meios de comunicação social internacional, que proclamava uma 'Nova Guerra Fria'. Esta expedição suscitou uma forte crítica do governo canadiano, avançada pelo (ex)-ministro dos negócios estrangeiros Peter MacKay, que declarou que a Rússia "não podia simplesmente andar pelo mundo a colocar as suas bandeiras" (Current Digest of the Post-Soviet Press, 2007).

A expedição de Chilingarov parecia assinalar uma alteração na política russa em relação ao Ártico. O Norte foi elevado ao estatuto de região prioritária na 'Estratégia para a Segurança Nacional da Federação Russa até 2020' (Strategy, 2009). Além disso, em 18 de setembro de 2008, foi adotada uma nova estratégia para o Ártico, designada 'Fundamentos da Política da Federação Russa no Ártico até 2020' (Osnovy, 2008). Os documentos

demonstram a aspiração em atuar como ‘potência-líder do Ártico’, com especial atenção para os recursos energéticos, e incluíram referências a potenciais conflitos com outros países relativamente às Zonas Económicas Exclusivas no Ártico. As prioridades da política externa russa são definidas como (a) a passagem marítima a norte, (b) as questões energéticas, (c) assuntos militares, bem como (d) o quadro legal internacional, definido pelas Nações Unidas e pela UE. Além disso, o Ártico é representado como uma futura “base estratégica de referência da Rússia para os recursos naturais” (Osnovy, 2008). Ao mesmo tempo, a nova estratégia no Ártico estipula a criação de duas brigadas militares especializadas para o Ártico, do exército russo e Serviço de Proteção de Fronteiras, com o objetivo de proteção das regiões no norte da Rússia.

Além disso, a Rússia aumentou as suas atividades militares no Ártico, tanto em termos da presença reforçada da Marinha como da Força Aérea. A Frota do Norte representa a maior frota das cinco frotas russas, com bases navais e aéreas ao longo das costas do Mar de Barents e do Mar Branco, bem como na Península de Kola. Esta frota contém submarinos nucleares com mísseis balísticos cuja atuação se tornou mais ativa desde 2004. Depois de uma década, foram retomadas as patrulhas dos submarinos nucleares debaixo do gelo ártico bem como nas outras zonas marinhas longe da costa, e a Rússia tem novamente realizado testes com mísseis no Mar Branco, Mar de Barents e no Oceano Ártico (Atland, 2011, p. 243). Os antigos submarinos foram modernizados e novos estão a ser construídos. O reforço das atividades dos submarinos aumenta, por sua vez, a necessidade de reforçar a Marinha e a Frota Aérea. Em junho de 2008, o ministério da defesa da Rússia reforçou a presença da Frota do Norte no Ártico. Entre 2006 e 2008, o número das patrulhas pelos bombardeiros ao longo da costa da Noruega aumentou sete vezes (Zysk, 2011, p. 86).

É importante referir que as alterações nas atividades da Marinha e Força Aérea russa não representaram uma postura excepcional no Ártico, uma vez que outros países, como já indicado acima, também optaram por reforçar a sua postura militar. Entretanto, as medidas adotadas por Moscovo em relação ao Ártico coincidiram com um discurso mais assertivo cultivado pelas lideranças russas em relação ao ocidente a partir do

segundo mandato presidencial de Vladimir Putin. O símbolo desta nova postura foi o discurso de Putin em Munique em fevereiro de 2007 (Putin, 2007). A aspiração de atuar enquanto grande potência que se apoiava nas suas próprias forças e recursos militares, e que não possuía interesses necessariamente compatíveis com o ocidente, foi o ponto central da sua mensagem. A política do presidente Dmitri Medvedev, a partir de 2008, continuava, em larga medida, esta linha. A ascensão económica da Rússia, que permitia o reforço das forças militares e a modernização das capacidades militares, incluindo o arsenal nuclear, parecia confirmar a linha da política externa traçada nas declarações de Vladimir Putin e Dmitri Medvedev (Zysk, 2011, p. 90).

Apesar dos traços assertivos na política externa russa que entram rapidamente nos títulos dos jornais, seria errado caracterizar a política da Rússia em relação ao Ártico como uma política sem traços cooperativos. A Rússia é membro do Conselho Euro-Ártico de Barents e do Conselho Regional de Barents, desde 1993, bem como do Conselho do Ártico desde 1996. Em 2011, durante a Sétima Reunião Ministerial do Conselho do Ártico, que teve lugar em Nuuk, capital da Gronelândia, os representantes da Rússia assinaram o primeiro documento vinculativo do Conselho, a Declaração sobre Busca e Salvamento (The Arctic Council, 2011). A Rússia desempenhou um papel crucial neste processo, como comprovado pelo artigo de Sergey Lavrov onde se demonstrava uma apreciação positiva da postura russa nesta matéria (Lavrov, 2011). Em Moscovo, foi notado que o Conselho do Ártico estava disposto a considerar assuntos definidos como de interesse nacional, como em relação à passagem marítima a norte (Skak, 2012). Desde 2010, a Frota do Norte participa nos exercícios militares conjuntos com a Noruega, organizados anualmente; ‘Pomor-2012’ decorreu em maio de 2012. Os exercícios da OTAN, ‘Bold Monarch’, em maio e junho de 2011, contaram, pela primeira vez, com a participação do primeiro submarino russo. Enquanto a Rússia defende a sua soberania no Ártico, a realização desta aspiração assenta no uso dos instrumentos do Direito Internacional. Quanto ao incidente com a implantação da bandeira, os representantes russos afirmam que esta ação de 2007 era um ato de importância científica e não política (representante

da Embaixada Russa na Suécia, citado em Bergh e Oldberg, 2011, p. 8). De acordo com esta interpretação, a ação da expedição de Chilingarov, representava um marco na primeira tentativa realizada com sucesso para chegar às profundezas do leito do Oceano Ártico, e não é diferente das outras ações deste tipo, como, por exemplo, a implantação da bandeira norte-americana na lua (Izvestia, 2007).

Depois da ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em 1997, Moscovo submeteu, em 2001, a primeira proposta à Comissão de Limites da Plataforma Continental. De acordo com a proposta, o alargamento para 1,2 milhões de km² adicionais justificava-se pelo facto de se tratar de uma continuação da plataforma siberiana. A proposta não foi aprovada por falta de provas científicas. Em agosto de 2013, a Rússia entregou uma nova proposta à Comissão de Limites da Plataforma Continental, relativa à plataforma do Mar de Ochotsk. O objetivo (oficial) de expedição de Artur Chilingarov referida acima foi, deste modo, o de obter mais informação geológica para re-submissão da proposta. De lembrar também que a Rússia assinou a Declaração de Ilulissat durante o encontro dos cinco países do Ártico (Canadá, Dinamarca, Noruega, Rússia e EUA) em maio de 2008, que reitera a importância dos instrumentos e normas do Direito Internacional para a resolução dos vários e complexos problemas do Ártico e apresenta mecanismos para resolução das disputas territoriais (The Ilulissat Declaration, 2008).

A Rússia não tentou antagonizar as disputas sobre as fronteiras nesta região (Baev, 2010, p. 20). Uma prova disto é o acordo sobre a delimitação da fronteira marítima no Mar de Barents e no Oceano Ártico entre a Rússia e a Noruega, assinado em Murmansk em 15 de setembro de 2010. O acordo foi ratificado durante a primavera de 2011 e o Tratado entrou em vigor em 7 de julho de 2011. Este acordo, que demorou 40 anos para ser assinado, sinalizou que os dois países árticos possam chegar a concluir o 'compromisso de Barents' e facilitar a cooperação na região (Kefferpütz e Bochkarev, 2010, p. 7). Além disso, a cooperação entre a Rosneft e as empresas Statoil, ENI e Exxon Mobil na exploração do petróleo no Mar de Barents e de Okhotsk indica o potencial promissor das relações entre

a Rússia e a Noruega (Solodovnikova, 2012).⁸⁰ A Rússia tem necessidade de entrar em cooperação com as empresas como a Statoil (com participação do Estado da Noruega): a Gazprom e a Rosneft, as únicas empresas que têm permissão para trabalhar no *off-shore* do norte, precisam dos recursos, tecnologia e experiência dos parceiros ocidentais, especialmente no que diz respeito a exploração petrolífera na plataforma continental do Ártico.

O caso da exploração da reserva de Shtokman serve como uma ilustração do facto que a exploração petrolífera impõe o imperativo de cooperação com as empresas ocidentais, que não foi inicialmente reconhecido em Moscovo. Assim, até 2008, a exploração petrolífera na plataforma continental só podia ser realizada pelas empresas registadas na Rússia, e com a comparticipação de 50% do Estado. Após 2008, em fevereiro, foi criada a empresa Shtokman Development AG, que contava com a participação, para além da Gazprom, da empresa francesa Total e da Statoil. Nesta última, a participação do Estado da Noruega atinge 62,5%. Três anos e meio depois, em agosto de 2012, foi anunciada a derrota deste ambicioso projeto da Gazprom. A Statoil abandonou o projeto, citando os altos custos de exploração, que acabaram por ser mais elevados do que era previsto, e tornaram o projeto pouco rentável. Além disso, a decisão da Statoil foi influenciada pela diminuição do preço do gás natural, bem como pelas tentativas da maior parte dos clientes da Gazprom de procurar fornecedores alternativos a esta empresa (Mordyshenko, 2012). Depois da sua saída de Shtokman, a Statoil demonstrou interesse na exploração de gás natural de uma outra reserva russa, juntamente com a Gazprom, nomeadamente ‘Bovanenskoye’, na península de Yamal – a maior reserva de gás natural e o maior projeto russo na área até hoje.

O caso de Shtokman demonstra que a Rússia, determinada em reforçar o seu perfil como grande potência energética, está perante um dilema. A opção de fortalecer a sua autonomia energética através da exploração petrolífera no Ártico só é exequível a longo prazo; todos os benefícios da exploração no médio e curto prazo implicam uma cooperação com as

⁸⁰ A Gazprom detém 51% da empresa, enquanto a parte da Total e da Statoil era de 25% cada.

empresas ocidentais que possivelmente exigirá alterações na legislação nacional, por exemplo, no código dos impostos. Dado o papel central da energia para a política externa russa, esta última opção significa que os próprios fundamentos da política externa da Rússia estabeleceram limites à sua assertividade, e fazem aparecer os esforços de ‘militarização’ no Ártico numa outra perspectiva. Do mesmo modo, também os planos da passagem marítima do norte exigirão cooperação com empresas ocidentais, o que por sua vez suscitará a necessidade de uma clarificação do estatuto, em termos do Direito Internacional, das partes do Ártico que a Rússia considera suas.

Ao mesmo tempo, a exploração petrolífera no Ártico detém uma importância especial para Moscovo no contexto das declarações eleitorais de Vladimir Putin em 2012. Nas semanas antes da sua reeleição em março 2012, Putin lançou uma campanha onde prometia aumentar as despesas sociais (o respetivo aumento constituirá 5.1 triliões de rublos russos, ou 170 mil milhões de dólares, de acordo com o Centro de Estudos Macroeconómicos da Sberbank (Kuvshinova, 2012) e subsídios de maternidade, duplicar os salários dos médicos, polícias e professores, e triplicar as bolsas dos estudantes. Além disto, a campanha prometia o rearmamento completo do exército (onde se planeava gastar, ao longo de dez anos, 777 mil milhões de dólares) e construir habitação para os veteranos da guerra. Pelo menos uma parte dos recursos necessários viria da exploração petrolífera e do gás natural do Ártico, referidas por Vladimir Putin várias vezes como as maiores reservas comprovadas do mundo.

Finalmente, a política da Rússia em relação ao Ártico, tal como a política externa em relação ao ocidente em geral, tem que ser avaliada no contexto da procura de identidade nacional e internacional deste país. Vinte anos depois da dissolução da União Soviética, a procura da identidade nacional ainda continua. As declarações relativamente à ‘conquista do Norte’, que existem na memória coletiva russa, correspondem às expectativas da população russa relativamente à necessidade de uma política externa mais assertiva, que anuncia defender os interesses da Rússia enquanto a ‘Grande Potência Ártica’. A conquista do Norte foi realizada durante as heróicas expedições no século XVIII e XIX,

continuando posteriormente durante a década de 1930, nos tempos de governação de Estaline (Baev, 2010, p. 21). Os sentimentos de orgulho que acompanham estas memórias são fáceis de instrumentalizar para os objetivos políticos contemporâneos, especialmente numa altura em que a ‘corrida ao Ártico’ cada vez mais parece desafiar a posição prioritária da Rússia bem como a sua influência nesta região.

Medidas como a expedição de Artur Chilingarov têm como objetivo acordar estes sentimentos do eleitorado, que ao mesmo tempo vão contra a grande ‘perda’ russa na memória coletiva, como a venda do Alasca aos EUA em 1867. De acordo com este sentimento partilhado, para os políticos que querem o apoio do eleitorado, é mais vantajoso defender os ‘interesses nacionais vitais’ abstratos, do que tentar avaliar os lucros concretos da exploração nas áreas do Ártico. Estes lucros não são tão evidentes como os políticos os apresentam, se considerarmos as dificuldades do processo de exploração nas condições polares agrestes, bem como o custo e as complicações relacionadas com o transporte dos recursos em causa (Baev, 2009, p. 34). O caso da reserva extensa de Shtokman demonstra este facto. Da mesma maneira, a proteção dos ‘interesses nacionais vitais’ que se traduzem no aumento da atividade da Frota de Norte e da aviação de longo alcance tem por base os mesmos factores identitários, e muito menos o objetivo de confrontação com o ocidente, que não é apoiado por nenhuma estratégia com medidas concretas.

Conclusão

O Norte representa uma região especial onde os assuntos de *hard security* e *soft security* estão intimamente interligados, e onde os modos de relacionamento entre os países são muito diferentes, desde as considerações geopolíticas até à governação de novo tipo promovida pelas organizações regionais e sub-regionais. Estas últimas surgiram na década de 1990 na sequência do ‘discurso de Murmansk’ de Mikhail Gorbachov e tiveram como objetivo a alteração da lógica da Guerra Fria, e a integração política e económica da Rússia nas organizações e estruturas ocidentais.

Na sua fase inicial, a política externa russa visava o Norte como uma dimensão regional de aproximação entre a Rússia e o ocidente, que representava o motivo principal da ação externa russa no início dos anos 1990. Neste sentido, a criação de uma pletera de organizações regionais foi positivamente recebida em Moscovo. Uma vez que a mera participação nas várias iniciativas, fóruns e organizações foi considerada como resultado positivo, a determinação, e muito menos a contestação da agenda destas iniciativas não foi vista como uma prioridade. A fase inicial da política externa russa, em termos da cooperação da Rússia com os seus parceiros ocidentais no Norte, pode ser descrita como *policy-taker*.

A análise da cooperação no âmbito da Dimensão Setentrional da UE demonstra uma alteração nos principais motivos, mensagens e linhas gerais da política externa russa. Ao longo desta iniciativa, a aspiração de integração incondicional foi substituída pela mensagem de compatibilidade dos interesses das duas partes, onde a Rússia insiste numa parceria entre iguais. O novo formato da Dimensão Setentrional comprova o facto de que a posição da Rússia em relação ao ocidente mudou de uma postura de *policy-taker*, para a postura de *policy-maker*, que se refletiu, entre outros factos, num aumento significativo do financiamento da iniciativa por parte da Rússia a partir de 2006.

As alterações na política externa russa relativamente à Dimensão Setentrional demonstram uma dinâmica que também é característica nas relações entre a Rússia e a UE. Por outro lado, existe um paralelismo entre a política externa da Rússia em relação à Dimensão Setentrional e outras organizações (sub)regionais. Tal como no caso do Conselho do Ártico, a construção de uma agenda comum é, às vezes, obstruída pelas dúvidas russas acerca das verdadeiras intenções dos parceiros (e vice versa), bem como a reticência em alargar a cooperação às áreas que a Rússia considera estratégicas. Os últimos incluem, em primeiro lugar, os assuntos de *hard security*, e em segundo lugar, a cooperação no âmbito de exploração energética com os parceiros ocidentais.

O caso da política externa russa em relação ao Ártico serve como confirmação do facto de que a política da Rússia em relação ao Norte não se está a formar exclusivamente como a resposta às propostas ocidentais.

Relativamente ao seu carácter, pode-se concluir que esta política, apesar do reforço da presença militar russa, está essencialmente orientada para a cooperação com os parceiros ocidentais. O facto que mais comprova este argumento é a postura de Moscovo em relação às fronteiras marítimas da região, onde a política da Rússia assenta no uso dos instrumentos do Direito Internacional.

A contradição entre a postura assertiva da Rússia e a sua aspiração de seguir as normas do Direito Internacional explica-se pelos factores identitários na política externa russa. Na memória coletiva russa, o Norte continua a ocupar um lugar especial. As declarações que fazem ressurgir uma nova ‘conquista do Norte’, e afirmar os direitos russos ao Ártico, vão ao encontro das expectativas da população russa e são fáceis de instrumentalizar para garantir objetivos políticos. Tanto o aumento da presença militar no Ártico como a expedição de Artur Chilingarov, têm por base a aspiração de acordar estes sentimentos junto do eleitorado, ao contrário de propositadamente piorar as relações entre a Rússia e o ocidente.

Bibliografia

- Acordo de Parceria e Cooperação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Federação Russa, por outro lado (1997) Jornal Oficial no. L 327 de 28/11/1997, p. 0003-0069. [Acedido a 12 de mar. de 2012]. Disponível na Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128%2801%29:PT:HTML>.
- Arctic Council, The - Nuuk Declaration on the Occasion of the Seventh Ministerial Meeting of the Arctic Council, 2011. [Acedido a 5 de mai. de 2012]. Disponível na Internet: <http://goo.gl/qhMmd>.
- ÅTLAND, Kristian - Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of State Relations in the Arctic. *Cooperation and Conflict*. Vol. 43, n.º 3 (2008), p. 289-311.
- ÅTLAND, Kristian - Russia's Northern Fleet and the Oil Industry: Rivals or Partners?: Petroleum, Security, and Civil-Military Relations in the Post-Cold War European Arctic. *Armed Forces & Society*. Vol. 35, n.º 2 (2009), p. 362-384.
- ÅTLAND, Kristian - Im Norden nichts Neues? Die Arktis in Russlands Sicherheitspolitik. *Osteuropa*. Vol. 61, n.º 2-3 (2011), p. 243-256.
- BAEV, Pavel - Could the Former Super-Power Turn into a Battle-Ground? Russia in 2015, ISF Info 3/02, 2002.
- BAEV, Pavel - Troublemaking and Risk-Taking: The North in Russian Military Activities. In Rowe, Elana Wilson, ed., *Russia and the North*. Ottawa: University of Ottawa Press, 2009. p. 17-34.

- BAEV, Pavel - Russia's Arctic Policy. Geopolitics, Mercantilism and Identity-Building. *The Finnish Institute of International Affairs*. Briefing Paper n.º 73, 17 dezembro 2010.
- BERGH, Kristofer e OLDMAR, Ingmar - *The New Arctic: Building Cooperation in the Face of Emerging Challenges*. SIPRI Conference Report, 26 abril 2011.
- Comunicado de Imprensa Conjunto sobre a IV Reunião Ministerial relativa à Dimensão Setentrional, realizada em Bruxelas, em 21 novembro 2005. [Acedido a 10 de mar. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press-releases/newsroomrelated?bid=102&grp=9423&lang=pt&id=>.
- Current Digest of the Post-Soviet Press - Cold War Goes North – Russia and West Begin Struggle for Arctic. Vol. 59, n.º 21 (2007).
- Declaração Política sobre a Política da Dimensão Setentrional - [Political Declaration on the Northern Dimension Policy], aprovada na Cimeira da Dimensão Setentrional, Helsínquia, 24 novembro 2006. [Acedido a 10 de mar. de 2012]. Disponível na Internet: http://eeas.europa.eu/north_dim/docs/pol_dec_1106_en.pdf.
- Documento Quadro da Dimensão Setentrional - [Northern Dimension Policy Framework Document], aprovada na Cimeira da Dimensão Setentrional, Helsínquia, 24 novembro 2006. [Acedido a 10 de mar. de 2012]. Disponível na Internet: eeas.europa.eu/north.../frame_pol_1106_en.pdf.
- Entrevista da autora com um alto funcionário do ministério dos negócios estrangeiros da Finlândia, março 2008.
- GAUTIER, Donald L. et al. - Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic. *Science*. Vol. 324, n.º 5931 (2009), p. 1175-1179.
- GODZIMIRSKI, Jakub M. - Russia's energy strategy and prospects for a Northern Dimension energy partnership. In Blakkisrud, Helge; Aalto, Pami e Smith, Hanna, eds., *The New Northern Dimension of the European Neighbourhood*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2008. p. 145-163.
- GORBACHOV, Mikhail - Discurso em Murmansk. Ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star Medal to the city of Murmansk, 1 outubro 1987. Moscow: Novosti Press Agency, p. 23-31. [Acedido a 21 de mar. de 2012]. Disponível na Internet: www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf.
- Guardian, The - US and Russia stir up political tensions over Arctic, 6 julho 2011. [Acedido a 21 de fev. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jul/06/us-russia-political-tensions-arctic>.
- HARRABIN, Roger - Arctic Sea Ice Reaches Record Low, NASA says. *BBC*. Environmental Analysis, 27 agosto 2012. [Acedido a 1 de set. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-19393075>.
- HAUKKALA, Hiski - *The EU-Russia Strategic Partnership. The limits of post-sovereignty in international relations*. London: Routledge, 2010.
- HENRIKSSON, Maimo - The New Northern Dimension Policy. Proceedings of the Fourth Northern Research Forum The Borderless North Oulu and Tornio in Finland, and Haparanda and Luleå, Sweden, 5-8 outubro 2006. [Acedido a 21 de fev. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.nrf.is/Publications/The%20Borderless%20North/Borderless%20North.html>.
- Ilulissat Declaration - Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland, 27-29 maio 2009. [Acedido a 21 de fev. de 2012]. Disponível na Internet: http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf.
- Izvestia - Lavrov osadil nedovolnyh rossiyskim flagom Canady i SSHA, 2007. [Acedido a 12 de mar. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.izvestia.ru/news/405525>.
- KEFFERPÜTZ, Roderick - On Thin Ice? (Mis)interpreting Russian Policy in the High North. CEPS Policy Brief. N.º 205, fevereiro 2010.

- KEFFERPÜTZ, Roderick e BOCHKAREV, Danila - Expanding the EU's Institutional Capacities in the Arctic Region. Policy Briefing and Key Recommendations. Heinrich Boell Stiftung, EU Regional Office, 2008. [Acedido a 15 de mar. de 2012]. Disponível na Internet: www.boell.eu/web/269-258.html.
- KESKITALO, Carina - International Region-Building. Development of the Arctic as an International Region. *Cooperation and Conflict*. Vol. 42, n.º 2 (2007), p. 187-205.
- KHRISTENKO, Viktor - Speech at the Northern Dimension Forum, Lappeenranta, Finland. 22 de outubro 2001. [Acedido a 21 de fev. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.government.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/en.jsp?oid=95842>.
- KONYSHEV, V. e SEGOUNIN, A. - Arktika na perekrestke geopoliticheskikh interesov. *Mirovaya Ekonomika e Meshdunarodye Otnosheniya*. N.º 9 (2010), p. 43-53.
- KUVSHINOVA, Olga - Sozialnye obeshaniya Putina (As promessas sociais de Vladimir Putin). *Vedomosti*, 17 fevereiro 2012. [Acedido a 19 de set. de 2012]. Disponível na Internet: http://www.vedomosti.ru/politics/news/1506398/obeschal_5_trln_rub.
- LASSINANTII, Gunnar - Initiative of the Barents Region Co-operation and the Northern Dimension. Comunicação apresentada na IPRA Conference, Tampere, Finlândia. 5-9 agosto 2000.
- LAVROV, S. - Nuuk Declaration: A New Stage of Cooperation among Arctic States. 2011. [Acedido a 5 de mai. de 2012]. Disponível na Internet: <http://goo.gl/sjzL>.
- LIKHACHEV, Vassily - Russia and the European Union. *International Affairs – Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*. Vol. 52, n.º 2 (2006), p. 102-114.
- MARKUSHINA, Natalya - Russkie regiony v sisteme meshdunarodych otnoshenij. Fokus na kooperazii Rossii e EC. Na primere Severnogo Izmerenia (Russia's Regions within the System of International Relations: Case-study of Russia-EU Cooperation in the Framework of the Northern Dimension (in Russian). InBev Baillet-Latour Working Paper. Leuven, fevereiro 2005.
- MORDYSHENKO, Olga - Gazovyj Pusyryj (A bola de gás). *Kommersant. Neft i Gas*. Vol. 161, n.º 4946, 30 agosto 2012. [Acedido a 19 de set. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.kommersant.ru/doc/2002147?isSearch=True>.
- National Snow and Ice Data Center - Overview of Conditions, 14 agosto 2012. [Acedido a 19 de set. de 2012]. Disponível na Internet: <http://nsidc.org/arcticseaicenews/>.
- Ogonyok - O glavnyh pokoriteliach Arktiki, 27 outubro 2010. [Acedido a 21 de fev. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.kommersant.ru/doc/1503124>.
- Osnovy gosudarstvennoi politiki Rossiyskoy Federatsii v Arktike na period do 2020 goda i dal'neishnuyu perspektivu - (The Russian Federation's main state policy in the Arctic until 2020 and beyond), 18 setembro 2008. [Acedido a 21 de fev. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>.
- PUTIN, Vladimir - Speech at the 43rd Munich Conference on Security Policy, 10 fevereiro 2007. [Acedido a 10 de mar. de 2012]. Disponível na Internet: http://www.securityconference.de/archive/konferenzen/rede.php?menu_2007=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=179&.
- Road Map for Common Economic Space - Cimeira UE-Rússia, Moscovo. Conclusões, Anexo 1. 10 maio 2005. [Acedido a 12 de mar. de 2012]. Disponível na Internet: http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/road_map_ces.pdf.
- ROWE, Elana Wilson - Russian regional multilateralism: The case of the Arctic Council. In Rowe, Elana Wilson e Torjesen, Stina, eds., *The Multilateral Dimension in Russian Foreign Policy*. London: Routledge, 2009. p. 142-152.
- SKAK, Mette – Denmark. In Lobjakas, Ahto e Mölder, Martin, eds., *EU-Russia Watch 2012*, 2012. p. 29-35.

- SOLODIVNIKOVA, Anna - Statoil vzyala kurs na Ohotskoe more (Statoil orienta-se para o Mar de Ohotsk), 2012. [Acedido a 5 de set. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.kommersant.ru/doc/2011751?isSearch=True>.
- STÅLVANT, Carl-Einar, ed. - The Northern Dimension: a Policy in Need of an Institution?. Berlin: Humboldt Universität, vol. 1, 2001. [Acedido a 21 de fev. de 2012]. Disponível na Internet: http://www2.hu-berlin.de/ostseekolleg/virtual/archive_bsn_publ_en.php.
- Strategy for National Security until 2020 - (Strategiya natsionalnoy bezopasnosti Rossiizkoy Federatsii do 2020 goda). N.º 537, 12 maio 2009. [Acedido a 21 de fev. de 2012]. Disponível na Internet: <http://www.scrf.gov.ru>.
- VORONOV, Konstantin - Severnoe izmerezje: zatjanuvshijsja debjut. Mirovaja Ekonomika I Meshdunarodnye Otnoshenia. N.º 2 (2003), p. 76-86.
- VYSOTSKAYA, Alena - *Russland, Belarus und die EU-Osterweiterung*. Stuttgart: Ibidem-Verlag, 2008.
- WEZEMAN, Siemon T. - Military Capabilities in the Arctic. SIPRI Background Paper, março 2012.
- YOUNG, Oran - Arctic Futures: the Politics of Transformation. In Kraska, James, ed., *Arctic Security in an Age of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. xxi-xxvii.
- ZYSK, Katarzyna - Military Aspects of Russia's Arctic Policy: Hard Power and Natural Resources. In Kraska, James, ed., *Arctic Security in an Age of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 85-107.

(Página deixada propositadamente em branco)

Série Investigação

Imprensa da Universidade de Coimbra

Coimbra University Press

2014



• U

C •

I
IMPRESSA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS
U