

NOVAS COLD WARS NO HIGH NORTH? A RÚSSIA E A PROGRESSIVA MILITARIZAÇÃO DO ÁRTICO

ARMANDO MARQUES GUEDES

amarquesguedes@gmail.com

Professor Catedrático (jubilado), NOVA School of Law, UNL, na qual foi eleito Diretor do centro de investigação (CEDIS, Portugal). Bacharel em Administração no ISCPS, Universidade de Lisboa, BSc e MPhil no LSE, Londres, Diplôme de l'École, EHESS, Paris, todos em Antropologia Social, e Doutoramento na FCSH, UNL. Agregação em Direito, UNL. Foi Conselheiro Cultural Português em Luanda, Angola e Presidente do Instituto Diplomático no MNE Português. Foi, ainda, fundador e Presidente da Mesa da Assembleia Geral da Sociedade Portuguesa de Direito Internacional (SPDI). ORCID: 0000-0002-2622-331

ISIDRO DE MORAIS PEREIRA

isidromoraispereira@gmail.com

Major General do Exército Português, na situação de Reserva (Portugal). Mestre em Ciências Militares, a frequentar um Doutoramento em Relações ISCSP da Universidade de Lisboa. Com experiência nacional e internacional incluindo o desempenho de funções e operações no âmbito da NATO. Foi Sub-Diretor do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM). E também Adido Militar nas Embaixadas Portuguesas em Washington DC, nos EUA e em Ottawa, no Canadá. ORCID: 0009-0006-0650-1107

Resumo

A Bacia do Ártico pode ser hoje considerada como um ponto focal emergente na conjuntura política e estratégica patente no quadro global. Se observado numa "projeção azimutal quási-equidistante", esta bacia confina com cinco Estados ribeirinhos, embora inclua muitos outros que com estes cinco interagem. Uma organização internacional formal, o Conselho do Ártico, foi criada para tentar regular os múltiplos interesses que sobre ela convergem. O Direito Internacional não tem sido suficiente para a levar a cabo, entre outras razões porque o Conselho não tem competências no âmbito da segurança e defesa. Por outro lado, o mero facto de se tratar de uma área relativa a uma bacia marítima com muitas das características de "um lago", cria dificuldades inesperadas, e muitas vezes mal conhecidas no que à emergência da sua centralidade diz respeito. Ao contrário de outras regiões do globo, tendemos por isso a ter pouca consciência da sua importância crescente. É de notar que, nesta área regional de geometria variável, crescem ligações de cooperação e competição cada vez mais evidentes. Dos cinco Estados ribeirinhos (Dinamarca-Gronelândia, Canadá, EUA-Alasca, Federação Russa e Noruega), quatro pertencem à Aliança Atlântica, bem como a adesão da Finlândia e da Suécia, à Aliança Atlântica (ambas desde a sua criação membros de pleno direito do Conselho do Ártico), uma entidade sem competências no domínio da segurança. O que poderá desequilibrar o equilíbrio ao deixar a Rússia como o único país dessa região não pertencente à NATO. Na conjuntura atual as tensões agudizam-se por via da convergência de muitos outros Estados que com os anteriores se vão alinhando. Argumentaremos, por nos parecer evidente, que as crescentes tensões e a militarização regional a elas associada têm lugar em momentos e fases ligados a intervalos de uma Rússia que se quer ver como em constante expansão, e a potencial ultrapassagem pela China a norte. A finalidade deste artigo é demonstrar as principais dimensões desta iteração temporal nos processos de tensão aguda que têm pautado a evolução histórica recente no que toca à militarização desta bacia. Embora a sua geometria seja variável, manifestamente a Bacia Alargada do Ártico justifica o seu tratamento como um todo coerente sob o ponto de vista geopolítico.



Palavras-chave

Bacia do Ártico, Federação Russa, Rota Polar da Seda, expansionismo, militarização, tensões.

Abstract

We consider the Arctic Basin as an emerging focal point patent in the political and strategic conjuncture in the global framework. If observed in a "quasi-equidistant azimuthal projection", this basin borders five riparian States, although it includes many others that interact with these five. A formal international organization, the Arctic Council, was created to try to regulate the multiple interests that converge on it. International law has not been sufficient to carry it out, if only because security matters are not part of its purview. On the other hand, the mere fact that it is an area related to a maritime basin, which bears many of the traits of "a lake", raises unexpected difficulties, and is often poorly understood, in terms of the emergence of its centrality. Unlike other "area studies" that we know better, we often tend to have little awareness of its growing importance. In this study, I try to define relational moments in the growing tensions that make this region a crucial region. It should be noted that, in this regional area, cooperation and competition links are growing more and more evident. Of the five riparian states (Denmark-Greenland, Canada, USA-Alaska, Russian Federation, and Norway), four belong to the Atlantic Alliance, as well as the accession of Finland and Sweden (both since their inception full members of an Arctic Council which has no security competences) into the Atlantic Alliance in the High North, which shall tilt the balance by leaving Russia as the sole non-NATO in that region. In the current situation, tensions are becoming more acute due to the convergence of many other states that are aligning with the previous ones. I will argue, as it seems obvious to us, the regional rising tensions and the militarization associated with them, take place in moments and phases linked to intervals of a Russia that regards itself as ever-expanding, and its potential northern surpassing by China. The purpose of this work is to demonstrate that most facets of this temporal iteration in the adversarial tension processes have guided the recent historical evolution regarding the militarization of this basin. Albeit its' variable geometry, clearly, the Wider Arctic Basin justifies its treatment in terms of an Area subject to a geopolitical analysis.

Keywords

Arctic Basin, Russian Federation, Polar Silk Road, expansionism, militarization, tensions.

Como citar este artigo

Guedes, Armando Marques; Pereira, Isidro de Morais (2023). *Novas Cold Wars no High North? A Rússia e a progressiva militarização do Ártico*. *Janus.net, e-journal of international relations*, Vol14 N2, Novembro 2023-Abril 2024. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.14.2.2>

Artigo recebido em 27 de Outubro de 2023 e aceite para publicação em 30 de Outubro 2023





NOVAS COLD WARS NO HIGH NORTH? A RÚSSIA E A PROGRESSIVA MILITARIZAÇÃO DO ÁRTICO

ARMANDO MARQUES GUEDES

ISIDRO DE MORAIS PEREIRA

Introdução

A relevância e atualidade deste artigo estão essencialmente ancoradas na importância crescente que a Federação Russa tem vindo a atribuir a esta região do globo, em termos políticos, económicos, estratégicos, militares e geopolíticos. O que é suscetível de fomentar conflitos de interesses com todos os outros Estados ribeirinhos do Ártico, dado que todos eles são Estados-membros da NATO. Por outro lado, a motivação que nos levou a tratar esta temática, relaciona-se intrinsecamente com a importância crescente que vem sendo atribuída a toda esta bacia. Não apenas pelas riquezas que o seu subsolo marítimo encerra, dos hidrocarbonetos a muitas outras, mas também pelo degelo acentuado da calota polar que abre uma nova rota comercial muitíssimo mais curta (a chamada Rota Marítima do Norte, que, apesar de sazonal quase parte ao meio o a distância a percorrer, com todas as vantagens daí advenientes) entre o Extremo Oriente e todo o Ocidente consumidor.

Enquadramos as questões suscitadas no presente artigo na crescente acessibilidade que as mudanças climáticas em curso tornam possível e significam – colocando a nossa atenção, em especial, na abertura sazonal da Rota Marítima do Norte. Esta questão central está associada a uma constatação político-geográfica: a Bacia do Ártico coloca frente a frente e em grande proximidade face à Federação Russa, um grupo não-despiciendo de Estados-membros da Aliança Atlântica, o que torna a região num palco, ou talvez melhor arena, potencial de conflitos de vários tipos. Entre eles, como iremos sublinhar, se não um conflito, pelo menos potenciais tensões entre a China e a Rússia, bem como entre a primeira e os Estados do Atlântico Norte, o chamado Ocidente.

Procurámos produzir este trabalho à luz dos seguintes objetivos: (i) elencar os vários momentos da militarização cada vez mais expressiva que a Rússia tem vindo a levar a cabo, (sobretudo nos períodos em que não se encontrou envolvida em operações militares no seu *near abroad*) e que se traduzem sobretudo na condução de exercícios militares conjuntos a crescer em espiral e nas consequentes respostas a estes exercícios postas em prática pelos muitos outros Estados ligados ao Ártico, antes e depois do



anúncio, em 2022, de uma eventual adesão da Finlândia e da Suécia à Aliança Atlântica; (ii) colocar em evidência se não especificamente a evolução das reivindicações territoriais que os Estados ribeirinhos têm institucionalmente apresentado em organizações como o Conselho do Ártico e nas Nações Unidas, no âmbito dos Acordos de Montego Bay, que por si mesmas caberiam num outro artigo, mas pelo menos as tensões subjacentes político-estratégicas associadas a este quadro jurídico; (iii) destacar as crescentes dificuldades e limites operacionais, que se fazem sentir tanto no Conselho do Ártico como na ONU, sobretudo aquelas que vieram a lume a partir de 2022 e em consequência da Invasão da Ucrânia pela Federação Russa e do alargamento da NATO a Norte; (iv) ainda e por último, analisar as questões mais complexas e sub-reptícias relativas às tomadas de posição de uma China cujo interesse tem sido manifesto e cauteloso – empenhada, como está, num processo que consideramos poder redundar numa tentativa já expressa por Pequim da criação de “uma Rota e Faixa do Norte”, o que lhe permitirá, caso tenha lugar, um acesso mais direto ao Atlântico Norte – com as previsíveis resistências que nisso o Império do Meio se poderá ver na contingência de ter de encarar. Todos estes pontos suscitam questões mais específicas que aqui começamos a equacionar.

Para tanto, afloramos, sempre em contexto, os processos acelerados de militarização desta cada vez mais central área de estudo, sem descurar a importância dos hidrocarbonetos e de outros recursos naturais existentes na região muitas vezes apelidada de *High North*. Articulando-os com as políticas dos diferentes Estados neles interessados e, de olhos postos nas tentativas de criação de Organizações Internacionais, sobretudo o Conselho do Ártico e a NATO. Iremos fazê-lo nalgum pormenor quanto aos seus enquadramentos maiores, designadamente equacionando as limitações deste mesmo Conselho e dessa Aliança Atlântica – visto o primeiro, o Conselho, programaticamente não contemplar as dimensões securitárias que têm vindo a emergir nesta área, e o segundo, a NATO, as ter como centrais, o que acontece em ambos os casos. Assim se desdobra a questão central que aqui colocamos: o equacionar e enunciar até que ponto as iniciativas crescentes da Federação Russa, apoiada pela China, terão continuidade aos níveis político, económico, estratégico, militar e geopolítico e produzirão, ou não, uma posição hegemónica russa nesta região do globo no curto ou médio prazo.

Do ponto de vista teórico enquadrámos a nossa perspectiva numa moldura que nas Relações Internacionais é normalmente identificada como liberal institucionalista. Na metodologia aqui implicitamente utilizada, este enquadramento teórico é expresso na importância que aqui atribuímos às organizações internacionais, tanto formais como informais, bem como ao Direito Internacional e à chamada *rule of law*. O nosso posicionamento é assim semelhante ao de todos os Estados da Bacia Ártica, exceto o caso da Rússia, que se tem vindo a afirmar como uma potência revisionista, num quando de um ‘realismo ofensivo’ expansionista, deveras *sui generis*. Há que ressaltar, no entanto, que a nossa perspetivação será sobretudo política, político-diplomática, e geopolítica – sem deixar de aflorar, aqui e ali, outras dimensões que poderão ser melhor dissecadas noutros artigos que não este, dada a economia do texto que por ora apresentamos.



1. Ente a ambição e a realidade

Ao abordar o Ártico e como delimitação, colocamos o ponto fulcral na bacia marítima em si mesma, bem como as suas extensões geográficas, os seus acessos e entraves, e as vizinhanças tanto próximas como distantes. Dada a nossa finalidade neste trabalho, importa, porém, começar por um dos quadros que consideramos neste artigo como maior – o institucional, neste caso o chamado Conselho do Ártico, a organização internacional mais importante que se tem debruçado sobre esta região polar. E a NATO, que cada vez mais importante tem sido desde há quase dois anos.

Numa visão de conjunto pode-se afirmar que a Presidência da Federação Russa do Conselho do Ártico (2020-2023) teve, desde o seu início, ambições desmesuradas¹. Como poderemos verificar em pormenor ao longo deste trabalho, as pretensões da Rússia na região do Ártico alertaram cada vez mais o Ocidente, sobretudo porque as mudanças climáticas abriram e continuam a abrir caminho a oportunidades antes inviáveis na região, quer em termos de navegação, quer de exploração das suas castas riquezas. Tal como seria de esperar dadas as pretensões expansionistas que ao longo da sua História tem manifestado, Moscovo olha com a necessária cautela o que percebe (ou com intencionalidade pragmática alega ler) como um desafio dos Estados Unidos e da NATO às suas naturais ambições históricas quanto a esta região². A narrativa do governo da Federação Russa acerca da “invasão ocidental” tornou-se, nos últimos anos, bastante mais sonora e assertiva devido à sua postura militar e aos seus projetos económicos e infraestruturais, sobretudo dado o papel assumido pela NATO (e, numa escala muito

¹ Uma breve nota prévia. O nosso quadro genérico sublinha e desmonta, passo a passo, o proposto por Moscovo, de um modo idealizado e numa suposta presciência, o levamento de prioridades russas no texto intitulado *Russian Chairmanship 2021-2023*, publicado pelo *The Arctic Institute*. Para um maior realismo ver sobre este mesmo tema, o artigo de Nurman Aliyev (2021), “Russia’s Arctic Council Chairmanship in 2021-2023”, publicado na Alemanha, pela *Friedrich-Ebert Stiftung*, em março desse ano. Vale também a pena ver o excelente artigo de Chen Chuan (2023), “China-Russia Arctic Cooperation in the Context of a Divided Arctic”, *The Arctic Institute*, no seu *Center for Circumpolar Security Studies*, 4 de abril. Infelizmente, mas como seria de esperar, oportunismos “pragmáticos emergem também em muitas das partes alinhadas com ela e, porventura mais interessante, mesmo de alguns dos “Aliados” do chamado Ocidente Alargado que se lhe opõe devem, aliás, também ser tidas em devida conta. O que não será surpresa, visto ser de regra em todos os conflitos. Invertendo uma expressão Clausewitziana, consideramos que “a política também é uma extensão da guerra por outros meios”.

² O interesse russo no Ártico radica em estirpes historicamente bem conhecidas que podemos referenciar desde o século XVI com a conquista da Sibéria, impelida pela procura ininterrupta por mais recursos e rotas comerciais seguras. A postura russa atual no Ártico deve ser vista como uma componente do seu confronto mais alargado com o Ocidente, onde a Europa pode ser considerada como um palco privilegiado. Os diferendos do Kremlin no Ártico e as suas narrativas assustadoras são alavancadas por múltiplos fatores: os preparativos para uma pouco provável, mas potencialmente catastrófica eventualidade de uma nova guerra generalizada no Continente Europeu, a necessidade de assegurar as suas capacidades nucleares de retaliação (a maior parte das quais se encontra localizada em torno da Península de Kola, em Severomorsk, os HQ da Esquadra do Norte, logo abaixo de Murmansk, perto da fronteira norte da Noruega, em Kirkenes, Finnmark), e a busca incessante de mais recursos para financiar as vultuosas despesas provocadas pela manutenção e desenvolvimento de uma capacidade bélica que faça, pelo menos, lembrar o poderio militar da antiga URSS. A clara postura de confronto e constante competição com o Ocidente não parece significar quaisquer sinais de estar a diminuir, muito antes pelo contrário. Evidentemente que as pretensões de grandes potências e os interesses comerciais das poderosas elites burocráticas terão de ser tidas em conta. Quanto a este último ponto, não podemos deixar de sublinhar a não-linearidade das posturas assumidas por todas as partes envolvidas; essas pretensões e interesses não se cingem à Rússia, evidentemente.



menor a União Europeia) desde a invasão da Ucrânia pela Federação Russa, a partir de 24 de Fevereiro de 2022³.

A proposta de entrada, em 2023, da Finlândia na Aliança Atlântica e a eventual adesão da Suécia a esta última foram sentidas pelo Kremlin como uma ameaça acrescida aos seus propósitos. Como seria de esperar, tanto o Ministério dos Negócios Estrangeiros russo como a porta-voz do Kremlin, reagiram, logo a 30 de Novembro de 2022:

“Russia’s foreign ministry said on Wednesday that Sweden and Finland joining NATO could accelerate the militarization of the Arctic region. Responding to a question about how the two countries joining the alliance would affect the Arctic Council — an intergovernmental group which promotes cooperation in the Arctic — spokeswoman Maria Zakharova noted that Russia would be the only non-NATO member of the group.”

E, asseverou que *“(i)t cannot be ignored that once these countries join the alliance, all member states of the Arctic Council apart from Russia will be members of the North Atlantic bloc,”* declarou. E, acrescentou que *“(t)his could lead to increased militarization of the Arctic region but in turn, it would mean a significant increase in tensions over high latitude security risks”⁴*; um ponto que adiante iremos abordar nalgum pormenor.

Importante será certamente saber se Moscovo logrará bons resultados na consecução das suas pretensões. O poderio naval, nuclear e mesmo convencional que Moscovo tem no noroeste da Rússia encontra-se progressivamente mais suscetível aos vetores de precisão de longo alcance da NATO. Não é ainda claro se o desenvolvimento da Rota do Mar do Norte (NSR) ao longo da costa norte da Rússia se traduzirá numa rota crucial de navegação entre a Europa e a Ásia e se os projetos comerciais que lhe estão intrinsecamente ligados são, de facto, suportáveis perante os elevadíssimos custos e a vasta complexidade logística relacionada com a respetiva operação condicionada por imperativos climatéricos extremos. O que suscita muitas dificuldades, sem sombra de dúvida, dados os limites impostos por infraestruturas limitadas, um aumento da concorrência comercial provinda de outros países, uma procura incerta por hidrocarbonetos à medida que o mundo muda para tecnologias verdes e a possibilidade de sanções ocidentais adicionais⁵. Tudo pontos a que iremos regressar, pois é a estas interrogações que o presente estudo pretende, de alguma forma, dar algumas respostas

³ Para maior pormenor histórico é útil a leitura e análise do extenso e cauteloso relatório de Eugene Rumer, et al. (2021), *Russia in Arctic. Implications for the United States and NATO*, publicado pelo *The Carnegie Endowment for International Peace*.

⁴ Reuters, (Nov. 30, 2022), “Russia says Sweden and Finland joining NATO could accelerate militarization of Arctic region”, *Arctic Today. Business Journal*. Para uma postura prospetiva que manifesta uma menor preocupação conjuntural, ver Bekkevold, Jo Inge e Paul Siguld Hilde (Jul. 28, 2023), “Europe’s Northern Flank Is More Stable Than You Think”, *Foreign Policy*, que abordaremos abaixo.

⁵ Isto sem entrar aqui, sequer, na possibilidade da reversão do processo da diminuição da calota polar caso o processo de descarbonização do planeta entre num processo acentuadamente acelerado. Veremos onde nos leva, caso os COPs avancem na produção em massa de hidrogénio verde, na produção de energia elétrica a partir das tecnologias fotovoltaicas e, porventura, no desenvolvimento de centrais nucleares cada vez mais seguras.



– que cremos serem plausíveis e apoiam muitas das decisões tomadas, em vários *fora*, a nível internacional.

2. O Conselho do Ártico e os prospetos de um robustecimento gradual dos “Povos do Ártico”

Por razões formais, começamos pelo Conselho do Ártico, colocando a tónica na última Presidência deste pela Federação Russa, que durou de 11 maio de 2020 a 11 de maio de 2023. A Presidência Russa comprometeu-se a prosseguir o estabelecimento do Conselho do Ártico como o principal instrumento para a cooperação internacional nesta região, aperfeiçoando o seu esforço. As intenções então declaradas eram as de promover a eficácia dos seus Grupos de Trabalho, áreas de *expertise* bem como o Secretariado e traçando mecanismos destinados ao financiamento das atividades do Conselho, fomentando a promoção de deliberações e recomendações pela via de estímulos ao diálogo e a uma maior interação com os cada vez mais numerosos Estados-Observadores. Tudo isto, por forma a proporcionar um envolvimento adequado nas atividades genéricas do Conselho. É de sublinhar que este Conselho não tem quaisquer competências na área da segurança e defesa.

A Noruega, ao assumir a presidência do Conselho do Ártico em 12 de maio de 2023 propôs-se a intensificar a colaboração do Conselho do Ártico em geral com o seu Conselho Económico, com o Fórum da Guarda Costeira do Ártico e a respetiva Universidade. Entre as prioridades da presidência russa destacava-se, *ab initio*, a promoção da cooperação científica internacional, em particular no que dizia respeito à possibilidade de conduzir uma expedição científica do Conselho que abarcasse estudos em profundidade do respetivo oceano. O que estava em causa era “a sustentabilidade”, expressa em termos genéricos por um Kremlin consciente do facto de, como sublinhámos, o Conselho do Ártico não ter quaisquer competências ao nível securitário⁶.

Nada disto em boa verdade teve, porém, lugar dados os constrangimentos impostos de permeio com a invasão russa da Ucrânia a 24 de fevereiro de 2022. O progresso sustentável, no fundo, visava consubstanciar o “desenvolvimento da região do Ártico” – um objetivo naturalmente em parte gizado pela qualidade do seu capital humano. As intenções pareciam boas e sensatas. O enfoque da Presidência Russa, que se estendeu de 2020 a 2023, residiu (ou pretendeu fazê-lo) num aumento da sustentabilidade, medidas de ajuste às alterações climáticas, aperfeiçoamento do bem-estar, saúde, educação, qualidade de vida dos habitantes do Ártico, resiliência e viabilidade das suas

⁶ Tal como é o caso no estipulado no Tratado da Antártida, e ao contrário do que é o caso do Mar Negro. Com efeito, neste último, a organização internacional que o enquadra é o BSEC (*Black Sea Economic Cooperation*), que inclui, como sua parcela uma entidade subsidiária intitulada de *International Centre for Black Sea Security* (ICBSS), sediada em Atenas, por forma a (i) assegurar alguma minimização de centralidade, colocando a sede num Estado ligado ao Mar negro, mas não dele ribeirinho, e (ii) em simultâneo, garantindo-lhe alguma isenção. A fórmula não resultou: depois da invasão russa da Geórgia e a partição desta, o ICBSS reduzindo-se a uma entidade meramente preocupada com ecologia, economia regional, e a criação de estradas e caminhos-de-ferro que o circundassem. A este propósito julga-se importante a análise de um relatório proposto por Michael Paul and Göran Swistek (2022), “Russia in the Arctic. Development Plans, Military Potential, and Conflict Prevention”, *SWP, Research Paper 3*, Berlim.



comunidades, incluindo a dos “povos indígenas”⁷, bem como garantir a sustentabilidade socio ambiental e nela um maior desenvolvimento económico da região.

A promoção de intercâmbios científicos, educacionais e culturais, de turismo e a relativa aos contactos entre povos e regiões também estariam no topo da sua agenda. No documento aprovado, uma atenção especial disse-se, colocava especial cuidado “na preservação do património linguístico e cultural dos povos indígenas do Ártico”, bem como na “cooperação juvenil além-fronteiras”⁸. Iremos ver se isto dura, dada a imprevisibilidade da guerra desencadeada pela Rússia de Putin, e tendo em linha de conta o esmorecimento destes planos de cooperação daí resultantes.

Tudo isto se viu alterado com a invasão intempestiva da Ucrânia pela Rússia.

3. A Rússia e a invasão da Ucrânia: consequências para os Estados Unidos da América, para a NATO – e, menos centralmente, para a UE

O conceito russo no tocante aos seus requisitos de segurança e, por outro lado, os compromissos de defesa mútua e dissuasão da NATO resultaram num impasse e até em alguma crispação bem visíveis no flanco norte da Aliança – dado que as suas forças operam numa proximidade muitas vezes demasiado visível. É de notar que o Ártico, quando visto numa projeção azimutal, tem muitas das características de “um lago”. Trata-se, com efeito, de uma área circular, ladeada por cinco Estados e com apenas duas saídas.

A imagem de “um lago” para esta bacia parece-nos útil para melhor compreendermos as dinâmicas políticas e militares que aqui estão em causa. Uma delas confina com o Atlântico Norte e configura um estreito, que forma um *chokepoint*, um estrangulamento que tem sido apelidado de GIUK (um acrónimo para *Groenland, Iceland e United Kingdom*). A outra é estreitíssima, com menos de cem quilómetros que liga o Mar Ártico ao norte do Pacífico: o Estreito de Bering. Os Estados litorais estão, assim, muito mais próximos uns dos outros do que possa parecer – estão, por assim dizer, *accross a round and not very large “pond”*. Uma proximidade entre potências de peso que tem vindo a levar a tensões crescentes.

Por mais tentador que seja ver o Ártico através do prisma da competição entre Grandes Potências – o que sem dúvida se encaixaria na busca da Rússia por reconhecimento como uma grande potência – pouco sugere que na sua postura militar exista algo de substancialmente distinto. Em vez disso, o Kremlin anuncia o regresso a uma nova postura que nos conduz claramente para os tempos de uma Guerra Fria focada em

⁷ Os povos indígenas do Ártico incluem, por exemplo, os Saami que vivem em áreas circumpolares da Finlândia, Suécia, Noruega e nas do Noroeste da Federação Russa. Acrescem a estes os Nenets, Khanty, Evenk e Chukchi também na Rússia, e os Aleut, Yupik e Inuit (Iñupiat) no Alasca, os Inuit (Inuvialuit) no Canadá e os Inuit (Kalaallit) na Groenlândia. Os Inuit eram os povos que, durante séculos foram apelidados de Esquimós. Só na Rússia, são 4 milhões de pessoas que vivem neste rebordo nortenho da Federação, um milhão dos quais populações indígenas.

⁸ Com a invasão da Ucrânia pela Rússia e as sanções que tornaram impossível muitas das formas de cooperação, nada ou pouco disto tem sido cumprido. A cooperação existente tem-se limitado à colaboração centrada em esforços de busca e salvamento e nas atividades pesqueiras na Bacia. Veremos se a Noruega, agora na Direção do Conselho do Ártico, terá mais sucesso nestes domínios.



antigas tarefas de preservar os santuários da sua frota de submarinos de mísseis balísticos e agora de cruzeiro também, bem como as necessárias operações militares a ter lugar no Atlântico Norte – numa postura preventiva, a contabilizar a tragédia da eventual eclosão de uma guerra generalizada na Europa, de algum modo repetindo as precauções que teve durante a Guerra Fria. Mas não parece provável: a Rússia está a retomar esse tipo de missões com muito menos recursos e a debater-se com uma panóplia muito mais complexa e sofisticada de capacidades rivais do que durante o tempo da União Soviética.

Em boa verdade, as ações contemporâneas da Rússia no Ártico, designadamente a sua postura retórica agressiva aliada às suas reivindicações territoriais de longa data, contribuíram muito pouco para mudar a face da sua posição diplomática no que respeita aos outros Estados do Ártico, apenas os alienando e antagonizando de forma crescente e acentuada. O seu único parceiro de eleição nas suas pesquisas e demandas pelo Ártico tem sido cada vez mais a China que, com a anuência de Moscovo, faz questão em se afirmar como “um Estado próximo do Ártico” – uma alegação e um estatuto liminarmente recusados pelos Estados Unidos da América e naturalmente encarados com estranheza e receio pelos outros Estados ribeirinhos deste oceano glacial⁹.

Num mundo ideal, em matéria de diplomacia – muito embora a Rússia possa não se mostrar muito recetiva – os Estados Unidos da América, a União Europeia e a NATO deveriam idealmente suscitar e incentivar tópicos de cooperação onde exista clara convergência de interesses. Bem como propor a implementação de regras de trânsito similares às que existiram durante a Guerra Fria no intuito de reduzir as tensões – evitando ou gerindo crises que possam surgir ou, no mínimo tentando mitigar potenciais riscos de conflito espoletados por acidentes fortuitos ou mesmo simples erros de cálculo. Assim, no sentido de promover a tão necessária dissuasão, os EUA e a NATO ganhariam, empenhando-se seriamente em aperfeiçoar os respetivos mecanismos de defesa no intuito de demover a Rússia de conflitar com as suas aeronaves, navios militares e comerciais no interior e à volta do Ártico e para assegurar que a Aliança continue a ser capaz de manter a capacidade de levar a bom termo os seus planos militares de reforço para os flancos norte e oriental. O que, em boa verdade, desde a invasão da Ucrânia não tem infelizmente acontecido com a desejada eficácia.

Seria bom, porém, que tal não fosse o caso. Ao pretender não entregar a Bacia Ártica à Rússia, a Aliança terá de permanecer alinhada com os objetivos óbvios de continuar a gerir a competição com a Federação Russa através de uma combinação criteriosa e estratégica de atuações. O que implicará que sejam produzidos uma série de ajustes que exibam um cometimento resolutivo, por um lado e alguma moderação por outro. Assim, melhorando e demonstrando as suas reais capacidades de defesa e dissuasão – sem, no entanto, correr riscos desnecessários face a algumas ações de mero desafio retórico por parte de Moscovo. Para tanto, é indispensável um alto nível de coesão, interoperabilidade e capacidade de um diálogo por ora ténue, tentando conseguir um equilíbrio estável entre a determinação de se mostrar disponível para o emprego da força; e, em paralelo, uma disposição constante, para que se consiga negociar nos termos precisos e justos

⁹ Um ponto sublinhado por Eugene Rumer, Richard Sokolski, Paul Stronski (2021), *ibidem*.



promovendo a coexistência pacífica de todos os *stakeholders*. Sem ambiguidades e sem concessões, é certo, o que exigirá que se transmita claramente à Rússia onde estão os interesses, objetivos e linhas vermelhas dos Aliados – tanto os da União Europeia quanto, sobretudo, os da NATO.

Também a Federação Russa terá de o fazer, o que não nos parece ser líquido. Há que ter sempre presente que tanto os Aliados como a Rússia já estiveram antes nestas inusitadas situações de uma aparente quase-rutura, e sujeitos a fortes tensões¹⁰.

4. Ângulos político-económicos de Moscovo no desenvolvimento da parcela do Ártico que alega caber-lhe

Pese embora os planos do Governo e das grandes corporações da Rússia no intuito de chamar investidores estrangeiros de forma a facilitar a concretização dos seus desígnios quanto à exploração económica do Ártico, as perspetivas de sucesso estão longe de se poderem vir a confirmar. A conjuntura presente não o favorece, desde pelo menos 2007. Petróleo e gás, desde sempre o foco das atenções nesses planos, são descobertos em grandes quantidades noutras regiões mais acessíveis e menos hostis em matéria de condições climáticas¹¹. O historial da Rússia no cumprir programas ambiciosos, mesmo aqueles que são pessoalmente patrocinados por Vladimir Putin, está muito longe de ser uma boa aposta. Grandes corporações com ligações estreitas ao Executivo russo, como a Rosatom, a Gazprom ou a Rosneft, podem ser substancialmente subsidiadas pelo Kremlin. No entanto, muitos projetos que precisam de alavancagem política direta continuam sem financiamento disponível e, por isso, aquilo que foi projetado continua por se materializar.

Embora, como iremos ver, estando como está em mudança a situação conjuntural, a própria ambição da Rússia de vir a expandir as suas exportações de gás natural liquefeito (GNL) para os mercados asiáticos – mesmo no que diz respeito a uma China que nos últimos anos está mais próxima de Moscovo – enfrentam um elevado grau de incerteza, um ponto a que iremos adiante expandir neste artigo. Com efeito, a combinação do alto custo do GNL, os *timings* conjunturais e as condições desafiadoras da Rota do Norte, o risco de mais sanções dos EUA e a posição dura e pouco flexível dos negociadores estatais chineses constituem desafios significativos que precisam de ser superados para

¹⁰ Para ter uma ideia de escala das tensões existentes antes da invasão da Ucrânia e das anunciadas acessões da Finlândia e da Suécia à NATO, ver, por todos, o muitíssimo citado artigo/comentário de um Professor da Universidade de Calgary, Rob Huebert (2019), "A new Cold War in the Arctic?! The old one never ended!", *Arctic Year Book 2019*. Adiante, abordaremos aqui algumas das alterações potenciais que têm tido lugar depois destas alterações de fundo, sobretudo no que à Aliança diz respeito.

¹¹ De notar que o degelo no *High North*, tal como na Antártida, ultrapassa em muito, em quantidade e rapidez, a do resto do planeta. É, ainda e também de sublinhar que 1/3 das novas jazidas previstas de hidrocarbonetos estarão localizados no Ártico. Os dados foram estimados, em 2008, pelo US Geological Survey (2008), *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, USG Department of the Interior, US Geological Survey. Segundo o levantamento prospetivo do USGS, *the sum of the mean estimates for each province indicates that 90 billion barrels of oil, 1,669 trillion cubic feet of natural gas, and 44 billion barrels of natural gas liquids may remain to be found in the Arctic, of which approximately 84 percent is expected to occur in offshore areas*".



transformar alguma da ambição russa numa realidade concreta, como iremos pôr em evidência.

A maioria das razões para tal são fáceis de entender. O tamanho, a escala, o vazio e as condições das regiões árticas da Rússia, representam um desafio de dimensões gigantescas para o objetivo de desenvolver toda uma infraestrutura de apoio que possa ser o motor de uma verdadeira e florescente atividade político-económica nestas inóspitas paragens. Até aqui, a Rota Marítima do Norte enfrenta um futuro incerto quanto ao papel que pode vir a usufruir – o de se transmutar numa importante ligação de transporte entre a Europa e a Ásia, idealizada pelos apaixonados do Ártico russo. Mas, os prémios de seguros das operações marítimas em águas polares são altíssimos, assim como todo o apoio para quebrar o gelo¹². Todavia, a velocidade inesperada do degelo sazonal da calota polar tem vindo a alterar as circunstâncias. É de sublinhar que a utilização do Rota Marítima do Norte (RMN ou NMR) apresenta bastantes vantagens de um ponto de vista sobretudo comercial, ao reduzir drasticamente as distâncias a percorrer no verão. O percurso tradicional, pelo Canal do Suez, do porto de Yokohama, no Japão, até a Roterdão, na Holanda é de 11.200 milhas náuticas¹³. Uma diferença que faz toda a diferença.

Até à invasão da Ucrânia, a Federação Russa pôs de lado a possibilidade de levantar uma segunda Brigada especialmente preparada para operações no Ártico e para aperfeiçoar a sua defesa costeira – ao invés do antes declarado. Concomitantemente, a Frota do Norte defronta outras limitações significativas, sobretudo no que diz respeito ao número e à operacionalidade dos quebra-gelos e outros navios com capacidade para navegar em águas aonde abundam blocos de gelo significativos, à capacidade de transporte de tropas, ao reabastecimento aéreo e à operacionalidade de aeronaves de patrulha. A nova Frota russa do Norte, embora cada vez mais reforçada, para ser capaz de conduzir a ampla gama de missões e as operações imprescindíveis de que precisa, necessita claramente de vultuosos investimentos para corrigir as atuais limitações à sua operacionalidade plena. O que não será decerto fácil de ser realizado, tendo em vista que a Rússia já está economicamente sobrecarregada, parece-nos adequado constatar que a capacidade de Moscovo para lograr dominar e assumir o controlo de um conflito aberto com a NATO, no Ártico, a sua capacidade de o continuar a conseguir fazer é uma questão essencial.

Para melhor calibrar os ingredientes causados por estes e outros constrangimentos, convém fornecer os dados empíricos de que dispomos no que a estas tensões diz

¹² Um exemplo bastará: em 2020, 331 navios viajaram ao longo de uma parte da Rota, mas somente 62 completaram toda a viagem, transportando apenas 26 milhões de toneladas – um número muito abaixo da meta, declarada por Moscovo, de promover o transporte de 80 milhões de toneladas até 2024. Eugene Rumer, et al. (2021), *op cit.*. Para uma visão de pormenor quanto a este tipo de questões, é útil a leitura do trabalho apresentado no Curso de Promoção a Oficial General pelo então Coronel Eduardo Mendes Ferrão (2013), intitulado *A abertura da rota do Ártico (Northern Passage). Implicações Políticas, Diplomáticas e Comerciais*. Um trabalho depressa publicado como livro pelo IESM.

¹³ Enquanto que, pela RMN, o trajeto a percorrer encurta para quase metade, por exigir apenas um percurso de 6.500 milhas náuticas. Um encurtamento bastante maior do que o oferecido pelo Canal do Panamá, que apenas reduz o percurso de Roterdão a Seattle, nos Estados Unidos, de 9.000 a 7.000 milhas náuticas caso se percorra a Rota do Noroeste, também agora transitável numa parte do ano.



respeito, visto serem estes os elementos que lhe dão corpo e, por isso, nos permitem compreendê-los melhor.

5. As primeiras fases da militarização do Ártico pela Federação Russa

Relativamente a este tópico da militarização russa do Ártico, cingimo-nos aqui apenas a uma série de passos indicativos das fases iniciais do período Putin, diferentes umas das outras, complexas e em muitos sentidos, ainda em gestação. Fá-lo-emos seguindo a ordem cronológica do que tem ocorrido.

Num primeiro momento, decerto precedido por considerações de fundo das novas Doutrinas abraçadas por Vladimir Putin depois das duas Guerras da Chechénia, a 2 de agosto de 2007, numa operação apelidada de *Arktika 2007*, dois minissubmarinos depositaram, enterrando a haste de uma bandeira russa de titânio no sedimento da Plataforma Lomonosov que Moscovo alegou ser uma extensão da sua plataforma continental e, por isso, território marítimo seu. Em cada um dos dois batiscafos estava um membro da Duma, o Parlamento da Federação Russa. A imagem, disponibilizada pelo Kremlin, correu mundo e levou a críticas generalizadas. Um segundo momento estava para vir. A reação do Canadá veio depressa, com a realização de uma *Operation Nanook*, que teve lugar no estado de Nunavut, o maior estado canadiano, perto da Gronelândia, e envolveu forças militares, aéreas e navais – incluindo a Guarda Costeira e parte da sua Marinha de Guerra, incluindo um submarino – e terrestres (neste último caso envolvendo forças de vários tipos, do Exército regular à sua *National Guard*, a tropas reservistas e aos *Canadian Rangers*).

A partir de 2008, o mesmo Canadá tem anualmente repetido estes exercícios, desde então com a participação de outros Estados, designadamente os EUA e a Gronelândia (Dinamarca).

A 8 de agosto do ano seguinte, nesse ano de 2008, a Federação Russa invadiu a Geórgia “em resposta a ataques georgianos a *peacekeepers* russos colocados na Ossétia do Sul”¹⁴, causando a sua morte. Seguiu-se uma guerra que durou cinco dias, que levou à ocupação e à “declaração unilateral de independência” de duas regiões da Geórgia, a Ossétia do Norte e a Abecásia. Muitos foram os analistas, tanto ocidentais como russos, que viram na atuação de Putin uma resposta ao Conselho do Atlântico Norte, reunido numa Cimeira da NATO, que teve lugar em Bucareste, na Roménia, de 2 a 4 de abril desse mesmo ano – tendo, no dia 3 de abril, sido afirmado que, em data não especificada, tanto a Geórgia como a Ucrânia entrariam na Aliança Atlântica ao abrigo de uma *Open-Door Policy* então aprovada pelos Chefes de Estado e de Governo da Aliança; em paralelo, foi endereçado um convite à Albânia e à Croácia para iniciar as *démarches* necessárias para uma “rápida” adesão a esta Organização¹⁵. As duas últimas iriam juntar-se, pela via do MAP (*Membership Action Plan*), aos então 26 Estados-membros desta organização defensiva de segurança. Os dados estavam lançados. Como foi antes referido, os exercícios liderados pelo Canadá no Ártico tornaram-se maiores e multinacionais,

¹⁴ Para uma descrição bastante pormenorizada, servirá por todos o livro de Armando Marques Guedes (2009), *A Guerra dos Cinco Dias. A invasão da Geórgia pela Federação Russa*, Prefácio, IESM.

¹⁵ NATO/OTAN (2008), *NATO invites Albania and Croatia to accession talks*, Washington.



incluindo os Estados Unidos da América e a Dinamarca. Logo depois, a partir da Primavera de 2009, uma vez a situação estabilizada na Geórgia face a uma incapacidade notória dos Estados-membros da NATO e dos da União Europeia em reagir de forma eficaz, a Federação Russa começou a enviar tropas para o Ártico, reabilitando antigas bases soviéticas, criando novas bases terrestres, marítimas e aéreas na região e começando a construir navios e quebra-gelos adequados às condições climáticas locais. Um processo de militarização acelerada que se manteve até 2013¹⁶.

Depois de um breve hiato em 2014, ocupada como estava com a invasão e ocupação do Donbass e da Crimeia, o processo foi reiniciado em força a partir de 2015. Destacam-se, aqui, os Exercícios *Vostok 2018* e *Vostok 2019* e *Vostok 2022*, pela escala inusitada que tiveram – tanto em termos quantitativos, como na cooptação da China e da Mongólia, que neles participaram, bem como, de seguida vários outros. Ainda digno de referência, nesta região siberiana, em 2019 o grande exercício “Center 2019”, em russo “Tzenter”, que envolveu 128,000 militares de sete países. Foi conduzido sob os auspícios da Rússia de 16 a 21 de setembro de 2019 e contou, ainda, com a presença de 600 aeronaves e cerca de 450 sistemas de artilharia de campanha¹⁷.

Um quarto processo de militarização do *High North* teve lugar, com uma série de picos que se iria prolongar até 2020-2021. Novos envios de tropas, novas bases na Bacia Ártica e exercícios militares conjuntos de vários tipos na região. Vale a pena aqui destacar o exercício conjunto de grande envergadura, *Trident Juncture 2018*, da NATO, que teve como *host country* a Noruega. Nele participaram cerca de 50.000 militares, de Estados NATO e parceiros, com 250 aeronaves, 65 navios e 10.000 veículos de todos os tipos. O exercício teve lugar no norte da Noruega, no Báltico e no norte do Atlântico, de 25 de outubro a 7 de Novembro de 2018. Envolveu todas as forças e, inovando, incluiu a dimensão *cyber*¹⁸.

No período que cronologicamente se seguiu, a pandemia, dada o seu surgimento e a sua virulência, ambos acontecimentos inesperados, se não estancou o processo, pelo menos desacelerou-o. Em 2022, ao invés do que antes tinha tido lugar quando a Rússia estava a atuar militarmente noutras paragens, Putin fez questão de levar a cabo expressões simbólicas fortes, que coincidiram, em primeira instância, a partir de maio de 2020, logo que assumiu a Presidência de três anos do Conselho do Ártico e, numa segunda fase, em demonstrações de força, convencionais e não-convencionais, no seu *High North* – de

¹⁶ Sublinhe-se que nesse leque de membros do Conselho do Ártico estão todos menos dois dos Estados-membros da União Europeia: a Noruega e o Canadá; e que todos são membros da Aliança Atlântica. Para uma leitura presciente do papel da UE, sugiro o artigo de Sandra Balão (2015), “Globalization, the Geopolitics of the European Union Arctic Strategy and [some of] the New Challenges for the 21st Century”. Setembro de 2015. O artigo mais recente de Ionela Ciolan (2022), “The EU’s geopolitical awakening in the Arctic”, publicado pela União Europeia, confirma aquilo que a autora portuguesa esboçou sete anos antes sem, no entanto, nele a referir.

¹⁷ Para este caso, é útil a consulta do trabalho de Mathieu Boulège (2018), “Russia’s Vostok Exercises were both Serious Planning and a Show”, *Chatam House*. O título do artigo diz tudo. Resta acrescentar que 300.000 militares russos participaram, a quem se juntaram 30.000 chineses e milhares de membros da infantaria da Mongólia. A Turquia foi convidada por Moscovo a participar, mas, a partir de Ankara, Erdogan, “politely” segundo Boulège, declinou participar.

¹⁸ NATO/OTAN (2018), *Trident Juncture 2018. It is happening in the air, on land, at sea and in cyberspace*. Os recados da Aliança de defesa mútua foram dados, alto e em bom som: ao abrigo do Artigo 5 do Tratado de Washington, “defenderemos as nossas populações e territórios”, e “protegeremos os nossos parceiros, com os quais iremos trabalhar”.



Vladivostok à Península de Kola, passando pela ilha de Novaya Zemlya onde, outrora, (enquanto URSS), o Kremlin tinha mantido intensas atividades militares. O que, no último par de anos, tem incluído o estacionamento no Ártico de submarinos nucleares¹⁹.

Não surpreenderá que a Noruega, em 2022, tenha liderado exercícios militares NATO, apelidados de *Cold Response*, a norte, com o fito de "*helping Allies and partners practice together so they can be prepared for any situation*"²⁰.

6. Passos mais recentes na militarização russa do Ártico

O nível das acusações e avisos recíprocos entre os EUA, a NATO e até a UE, por um lado e a Rússia por outro, sobre a ameaça que mutuamente representam entre si, parece suscitar um "dilema de segurança" difícil de encarar e de prever. Podemos, por isso, estar perante uma espécie de espiral que certamente não é isenta de riscos associados a possíveis escaladas descontroladas. Esperemos que não haja desaires, que poderiam ser catastróficos. Mas há que tê-los sempre em consideração, embora os consideremos improváveis.

Focando-nos na Aliança Atlântica: o compromisso intrínseco dos membros da NATO com a sua própria segurança e a perspetiva acintosa de Moscovo sobre as suas próprias exigências neste mesmo domínio configuram, porventura, uma situação de potencial conflito ao longo do seu flanco norte. O que tem sido posto na mesa pelo Kremlin, nos últimos meses deste ano de 2023, designadamente ao revogar a sua ratificação do *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty* (CTBT) celebrado em 1996. Com efeito, uma semana depois de desta revogação, no dia 5 de Novembro de 2023, a Federação Russa testou um míssil de cruzeiro estratégico no Mar Branco, a partir de submarino estacionado perto da ilha de Novaya Zemlya, a oeste, cujo alvo, na região de Kamchatka, a 6.000 quilómetros de distância, foi atingido com sucesso²¹. Puro *posturing*, com algumas afinidades com o que a Coreia do Norte tem feito, tornamos a constatar.

É de sublinhar que um qualquer conflito militar direto na Região do Ártico possivelmente não se limitaria apenas à região e poderia assumir características severas para ambas as partes. Todos os atores aí empenhados têm um interesse óbvio em precaver um desfecho potencialmente devastador, seja como consequência de uma escalada, intencional ou não. O nível de risco provavelmente aumentará à medida que as forças opostas prosseguirem a operar nas respetivas áreas em que estejam. A experiência do passado não nos oferece bons augúrios: tal como nos últimos anos tem sido o caso, numa ordem

¹⁹ Wall, Colin and Njord Wegge (2023), "The Russian Arctic Threat: Consequences of the Ukraine War", *Centre for Strategic and International Studies*, Washington, 25 de janeiro.

²⁰ Os exercícios, terrestres, navais e aéreos, tiveram lugar em março e abril de 2022, e envolveram cerca de 30.000 militares de 27 Estados, incluindo portugueses. Ver NATO/OTAN (2022), "Exercise Cold Response 2022 – NATO and partner forces face the freeze in Norway", 7 de março.

²¹ Associated Press (Nov. 5, 2023), "Russia says it test-fired an intercontinental ballistic missile from a new nuclear submarine", *Politico*. De acordo com o *Politico*, "(t)he *Imperator Alexander III* is one of the new *Borei-class nuclear submarines that carry 16 Bulava missiles each and are intended to serve as the core naval component of the nation's nuclear forces in the coming decades. According to the Defense Ministry, launching a ballistic missile is the final test for the vessel, after which a decision should be made on its induction into the fleet. The Russian navy currently has three Borei-class submarines in service, one more is finishing tests and three others are under construction, the Defense Ministry said*". É difícil ver isto sem as devidas preocupações.



internacional bipolar bastante mais escorregadia, mesmo perante a possibilidade de uma escalada, nenhuma das partes evidenciou vontade de recuar ou se disponibilizou em fazer qualquer tipo de cedências até aos últimos momentos²².

Hoje, tudo parece ter sido alterado. A Rússia está a enfrentar o Ocidente em circunstâncias muito peculiares e numa situação que poderemos caracterizar como sendo de fraqueza conjuntural. A sua economia encontra-se estagnada e com tendência para decrescer, a sua população está igualmente a diminuir a um ritmo rápido e a Federação vê-se cada vez mais isolada em termos políticos e diplomáticos na Europa e por conseguinte também entre os Estados ribeirinhos do Ártico. O Kremlin tem vindo, sobretudo após a chegada ao poder de Vladimir Putin, a reconstruir e de algum modo a modernizar as suas capacidades militares após uma longa fase de corrupção, desleixo e consequente declínio. Assim, mesmo a claramente especificada prioridade nacional da Rússia depara-se com fortes restrições orçamentais e inúmeros desafios tecnológicos, agora acentuados pela aplicação externa de sanções económicas, financeiras e tecnológicas, como consequência da invasão da Ucrânia. Nos anos vindouros, a postura da Rússia no Ártico será muito provavelmente afetada por preocupações sobre a sua real capacidade de fazer face a um Ocidente surpreendentemente coeso, porventura sobretudo depois do anúncio da entrada da Finlândia e da esperada entrada da Suécia na Aliança Atlântica²³.

Face a esta posição de fraquezas identificadas e de riscos regionais e globais crescentes, em vez de considerar a região como o próximo palco de competição com a Federação Russa, os Estados Unidos e os outros membros da NATO poderão aproveitar, no Ártico, este momento de fragilidade estratégica para poder assim eventualmente, optar – esperemo-lo – por uma estratégia de dupla via, a diplomática e a da dissuasão. É sempre mais fácil impor condições a adversários em situação de debilidade, seja ela estratégica ou outra. Estarmos preparados para um qualquer tipo de surpresa consubstanciada numa ameaça russa eventualmente maior do que o previsto, deverá ser sempre parte integrante de um bom planeamento estratégico e operacional. O porquê é claro. A Lei de Murphy: planear para a possibilidade mais provável do adversário, acautelando, sempre, a mais perigosa, faz parte integrante dos princípios básicos de um planeamento político-estratégico eficaz.

²² Do lado da NATO trata-se de preservar a necessária credibilidade do seu compromisso relativo à cláusula de “defesa mútua defensiva” espelhada no seu famoso Artigo 5º. Para a Federação Russa, o seu “principal adversário” aproximou-se em demasia das fronteiras e áreas de influência da “Pátria-Mãe”, logo aquilo que diz estar em causa é a de garantir exigências de segurança, geopolíticas e económicas, que sente serem suas por direito. As tensões crescentes não refletem de modo algum o resultado de eventuais mal-entendidos. As ações de cada uma das partes são intencionais e mais não exprimem do que o reflexo de interesses claramente conflitantes.

²³ O que desde há já algum tempo tem sido sublinhado. ‘Ver, por exemplo, o artigo publicado no ano passado por Iris Thatcher (Aug. 8, 2022), “Seven to one: The impact of Finnish and Swedish NATO membership on Arctic security”, *Institute for the Study of Diplomacy*, no qual ela escreveu que “their membership will help NATO develop a strategy for the Arctic. Until now, NATO has largely avoided engagement in the far north, despite the rise of Russian and Chinese activity. Some reasons that explain this include the sheer diversity of member state interest in executing a coherent NATO strategy for the Arctic and the absence of an explicit military threat within the region. Norway has brought an Arctic dimension to the alliance (...) suggesting that NATO will shift its focus in the future toward the Arctic”. O que está em curso, com exercícios militares conjuntos anuais, e outros desenvolvimentos.



Porém, neste caso particular do Ártico e nas atuais condições conjunturais, ao tentar perseguir o objetivo puro e duro de triunfar numa competição de Grandes Potências, a Rússia, porventura com algum apoio da China, será muito provavelmente um perturbador de outras atividades prioritárias – quer para o Ocidente Alargado, quer para a NATO, ou para os EUA. A Aliança Atlântica deverá agir com comedimento, realismo e moderação na proteção dos seus interesses centrais no Ártico. E tal está em curso. Os cuidados do Ocidente veem-se, por exemplo, na administração e gestão criteriosa da sua competição com a Rússia, por forma a tentar evitar consequências que conduzam a desequilíbrios e com cuidados (por vezes excessivos) quanto à ultrapassagem de quaisquer “linhas vermelhas”, sobretudo desde a invasão da Ucrânia em 2022.

Pontos estes que cedo foram bem indicados num artigo de Christian Perez, publicado na conceituada *Foreign Policy*. No artigo, foram apontadas como genericamente problemáticas a supremacia Rússia do que apelidamos de o “lago Ártico”, a aceleração russa dos processos de uma militarização, e a atuação da China que podem beneficiar a Rússia – designadamente ao trazer enormes investimentos que o Império do Meio tem vindo a fazer na Gronelândia e na Islândia. Mas podemos ir mais longe. De facto, embora as disparidades na correlação de forças entre os Estados NATO no Ártico e a Federação Russa sejam grandes e favoráveis à NATO, são-no cada vez menos a este nível regional. Como Perez sublinhou,

“(t)oday, the Arctic is the only region where Russia has military and strategic supremacy, and as the ongoing crisis in Ukraine escalates, it brings with it increased risk for conflict in the Arctic. Since 2014, Russia has built over 475 new structures across its Arctic military strongholds and has conducted extensive military exercises, most recently in January 2022”²⁴.

O que, efetivamente teve lugar. Seguiram-se-lhe vários exercícios liderados pela Federação Russa, que tiveram lugar em meados de Abril de 2023, designadamente o *Arctic Rescue Exercise*, no qual participaram, 13 Estados, num total de 39 observadores, originários, por exemplo, da China, do Irão e da Arábia Saudita²⁵. Logo de seguida teve lugar um exercício que o Kremlin apelidou de *Secure Arctic 2023*²⁶, que incluiu 16 cenários e teve lugar em 9 regiões árticas russas, de Murmansk, a oeste, a Chukotka, no leste da Sibéria. Mais de 60.000 militares se empenharam em atividades de treino, de acordo com as informações do *Russian Emergency Ministry* (Emercom). Os exercícios de treino terminaram em 12 de Maio de 2023, apenas duas semanas depois de a Rússia ter completado a sua presidência de dois anos do Conselho do Ártico. Um recado claro.

Pior, Moscovo fez questão de não se ficar por aí: a 19 de Setembro de 2023, pôs em andamento os exercícios Finval-2023, com operações das suas forças e tropas (envolvendo 1.800 militares, “15 warships, submarines, support vessels, aircraft and

²⁴ Perez, Christian (2022), “How Russia’s Future with NATO will Impact the Arctic. Three critical ways the crisis in Ukraine will determine the region’s future”, *Foreign Policy*.

²⁵ Atle Staalesen (Apr. 11, 2023), “Russia’s big Arctic rescue exercise was attended by observers from Iran and Saudi Arabia”, *The Barents Observer*.

²⁶ Thomas Nilsen (Sept. 19, 2023), “Russia kicks off trans-Arctic navy exercise”, *The Barents Observer*.



*coastal units are involved as the Northern Fleet starts an exercise that stretches all along Russia's Arctic, from the Barents Sea in the West to the East Siberian Sea")*²⁷. Um novo recado. O já referido lançamento de um míssil na primeira semana de Novembro, que percorreu os 6.000 mil quilómetros do Mar Branco a Kamchatka, a que atrás aludimos, foi um outro passo performativo da narrativa que o Federação está a compor em múltiplos âmbitos, não só no Ártico, mas também um pouco por todos os teatros em que se envolvido. Números e disparidades complementares deste tipo não soletram nada de bom para o futuro desta grande área. Tendo isto em vista, e dada a postura da Rússia no Ártico, afigura-se crucial que os Estados Unidos, a NATO, os membros do Conselho do Ártico e os *Arctic 7*, assentem os seus planos numa análise e avaliação realistas das posturas que aí queiram manter.

De facto, para o Kremlin, por mais sedutor que lhe seja observar o Ártico pelo prisma da rivalidade entre as Grandes Potências – o que sem dúvida se enquadraria nos atuais anseios da Federação Russa por um renovado reconhecimento como uma grande potência – muito pouco há que sugira que a sua postura militar no Ártico possa, de facto, uma vez tudo bem ponderado, continuar a mostrar-se exequível. Não nos parece que o seja. De facto, assinala o regresso a uma variante da postura tradicional da era de uma Guerra Fria focada em velhas tarefas de longa duração, como a de proteger os santuários da sua frota de submarinos de mísseis balísticos e/ou de cruzeiro, em operações levadas a cabo no Atlântico Norte no caso de uma guerra na Europa. Houve uma clara alteração de circunstâncias. Os militares russos têm-se comprazido num retomar dessas missões, desta feita com menos recursos e defrontando uma panóplia muito maior de capacidades adversárias do que aquela a que faziam face nos tempos idos da Guerra Fria.

Fará diferença, para uma Rússia a abrir outras frentes em simultâneo, mobilizando aliados tão improváveis como perigosos? Parece-nos ser cedo demais para uma resposta. Todavia, embora o rígido impasse tenha prosseguido depois da invasão da Ucrânia e o que daí adveio, algum tipo de cooperação entre a Rússia e os outros sete Estados do Ártico, sobretudo nos domínios mais práticos e desprovidos de influência política, seria desejável e pode parecer mesmo possível. A ver vamos se tal será possível. Incluem-se, aqui, frentes como o combate às mudanças climáticas, as operações de busca e salvamento e mesmo algumas das atividades cooperativas de pesquisa científica. Num mundo ideal, tais campos de cooperação poderiam e deveriam ser abertos em tudo o que se traduza em questões de interesse comum, como a segurança da navegação, proteção ambiental, salvaguarda dos mananciais pesqueiros e mesmo a simples gestão de incidentes. Mas disso, porém, aconteceu. Certo é que seria essencial que os aliados da NATO encontrassem vias diplomáticas potenciais para gerir o impasse. E fazendo-o, assumindo tomadas de posição firmes, de modo a que venham a emergir regras de conduta que visem mitigar os riscos de crises ou incidentes, de modo a não originar uma escalada potencialmente desastrosa para todos. No caso do Ártico, a situação tem sido muito cuidadosa, sem grandes alaridos do lado de um Ocidente Alargado que tem vindo a deixar a Rússia gastar no seu *High North* meios que Moscovo em boa verdade não tem. O que até agora tem aparentemente produzido alguns bons frutos, mas também riscos.



Com efeito, algum impasse foi criado com o abandono do modelo dos oito Estados (os *Arctic 8*) e com a tão bem-vinda entrada da Finlândia e a esperada entrada da Suécia, a curto prazo, na Aliança Atlântica. Mas há a referir que após a assunção pela Noruega do Conselho do Ártico a partir 11 de maio de 2023, o clima de cooperação continua gélido²⁸.

7. A presença da China em alguns dos novos palcos Árticos. Um cenário prospetivo e os seus potenciais efeitos

Será bom recordar que, durante quase três décadas, o Conselho do Ártico foi apontado como um bom exemplo de cooperação no período pós-Guerra Fria. Os cinco Estados-membros ribeirinhos, incluindo a Rússia e os Estados Unidos, trabalharam em conjunto em pesquisas sobre as mudanças climáticas e o desenvolvimento social em toda a região ecologicamente sensível. Agora, volvidos quase dois anos, os membros do Conselho deixaram de trabalhar com a Rússia, em parte em consequência da invasão da Ucrânia e com a sua postura também reativa com o alargamento da NATO a norte e o que isso pode significar para o Kremlin. Atualmente com a Noruega a presidir a um Conselho quase inerte²⁹, os especialistas irão decerto interrogar-se sobre se a viabilidade deste grupo de concertação polar se encontra em risco, caso não seja capaz de prosseguir com a cooperação multidomínio com o país (Federação Russa) que controla efetivamente mais de metade da costa (53%) do Oceano Glacial Ártico³⁰.

Um Conselho Ártico que se mantenha inoperante terá consequências nefastas para o meio ambiente ecológico desta região e para os seus 4 milhões de habitantes, que se debatem com os efeitos produzidos pelo desaparecimento do gelo marinho e o crescente interesse de países não árticos nos recursos minerais, ainda por explorar, existentes nesta inóspita região. Abrindo o leque: o trabalho do Conselho mais alargado, o chamado *Arctic 8* – formado pelos oito Estados Árticos da Rússia ao Canadá, Dinamarca, Islândia, Noruega, Finlândia, Suécia e Estados Unidos – produziu acordos de caráter vinculativo

²⁸ Citando o que Colin Ward e Njord Weggei (2023), prudentemente escreveram no final do seu muito rico artigo virado para as ambições e limites das ambições da Rússia no Ártico: “*it is probably too early to give an accurate and comprehensive estimate of the future Russian warfighting capability in the Arctic, given the impact of the Ukraine war. It would be prudent, however, given what is known and what is coming to light, to revisit assumptions that guided prewar analysis, campaign modeling, and wargaming concerning the region. Indeed, U.S. military doctrine is explicit that assumptions should be constantly reconsidered in light of new information, and NATO doctrine echoes this. As NATO’s new Supreme Allied Commander Europe starts crafting the alliance’s new regional defense plans, there is an opportunity to consider some of these preliminary findings in High North scenarios. In the meantime, the old saying, sometimes attributed to Winston Churchill, that ‘Russia is never as strong as she looks; Russia is never as weak as she looks’, it might be a prudent approach for the West with respect to its security and defense planning in the Arctic.*”

²⁹ Muitos foram os autores e as entidades que tiveram dúvidas quanto ao futuro do Conselho. Ver, por todos, Brett Simpson (May 31, 2023), “The Rise and Sudden Fall of the Arctic Council”, *Foreign Policy*, que depressa argumentou que “(w)ith Russia no longer involved, it’s hard to see what Arctic politics can still accomplish”.

³⁰ Até ao momento da invasão da Ucrânia pela Rússia em 24 de fevereiro de 2022, o aumento das tensões geopolíticas não foi impeditivo da colaboração dos Estados do Ártico sob os auspícios do respetivo Conselho. Com o prosseguir da guerra na Ucrânia, o futuro da cooperação nesta área político-geográfica parece estar comprometido. Em 3 de março de 2022, o *Arctic 7* emitiu uma declaração conjunta, a dar a conhecer a suspensão da cooperação com a Rússia neste fórum. A Rússia parece não ter dado muita importância ao isolamento a que foi votada pelos outros sete países no Ártico, concentrando-se nos seus próprios assuntos internos do Ártico, procurou cooperar com a China e convidou-a a participar dos projetos russos de desenvolvimento do Ártico. Hilde-Gunn Bye (8 de março, 2022), “Russian Invasion of Ukraine: Joint Declaration from Arctic States: Pausing Arctic Council Meetings”, *High North News*. Como sublinhámos, a situação não é hoje tão linear.



no passado no tocante à proteção e preservação ambiental. Como referido, constituiu também um fórum que proporcionava voz aos povos indígenas da região.

Mas não é palco das questões de segurança, dado não ter competências jurisdicionais nesse plano, nem é plausível que na conjuntura presente as venha a ter. Com a interrupção da cooperação com Moscovo, cerca de um terço dos 130 projetos deste Conselho têm ficado estagnados. Pior ainda: novos projetos não poderão prosseguir e os que subsistem não têm condições de ser renovados. As comunidades científicas de ambos os lados, o ocidental e o russo, deixaram simplesmente de compartilhar novo conhecimento acerca das mudanças climáticas, por exemplo, e a cooperação para possíveis missões de busca e salvamento ou desastres ecológicos, como sejam os derramamentos de ramos de petróleo, foram descontinuados.

O facto de a Federação Russa se ver excluída e isolada pelos outros sete Estados árticos (os *Arctic 7*), compele-a, para conseguir realizar com sucesso os seus ambiciosos planos na região, a procurar, quantas vezes desesperadamente, parceiros não Ocidentais. Aqui as diferenças de perspectiva russas e chinesas são marcadas, numa aparente alteração de circunstâncias: aos olhos da Rússia a China afigura-se como um parceiro privilegiado sobretudo pelo volume de investimento que poderá mobilizar. Para a China, a colaboração com a Rússia neste campo é vista tanto como uma oportunidade quanto um desafio. Xi Jin Ping terá de gerir esta questão com muito cuidado para evitar ver a China igualmente condenada ao ostracismo por todos os restantes Estados (repetindo, os *Arctic 7*) deste “quase-lago” interior. O que já está, com efeito, a ter lugar: Pequim respondeu positivamente ao convite de Moscovo de aprofundar a cooperação no Ártico. O que não apenas fortaleceu a sua cooperação energética com a Rússia, mas ainda abriu a porta ao aprofundamento da cooperação em novas áreas, como a navegação na Rota Marítima do Norte. Cabe pôr aqui em evidência uma decisão geopolítica chinesa que vinha de trás, designadamente a criação, gizada em 2017 e formalizada em 2018, daquilo que num *White Paper*, Pequim decidiu apelidar de *Polar Silk Road*³¹.

Como seria de esperar, os mundos académicos e políticos depressa reagiram. No ano seguinte, em Fevereiro de 2019, Maud Descamps, numa publicação da União Europeia, colocou em cima da mesa um artigo, no *Focus Asia. Perspective and Analysis*, com o título “The Ice Silk Road: is China a ‘Near Arctic State?’”, que “explores the economic and political impact surrounding potential new trade routes that could open-up in the Arctic region given the rapid pace of melting polar ice-caps”. Um artigo genérico e rico, que disponibiliza uma análise, segundo a qual aquilo que está em causa são “the measures taken by China to ascertain greater access to the region and reap the financial benefits

³¹ Xinhua (Jan. 21, 2018), “China publishes Arctic policy, eyeing vision of Polar Silk Road”, *Xinhuanet, Beijing*. Segundo o artigo oficial da Xinhua, o “Chinese Vice Foreign Minister Kong Xuanyou shows a white paper on China’s Arctic policy during a press conference in Beijing, capital of China, Jan. 26, 2018. China published a white paper on its Arctic policy Friday, pledging cooperative governance and elaborating a vision of “Polar Silk Road”. O documento declara, logo à partida, que a “China, as a responsible major country, is ready to cooperate with all relevant parties to seize the historic opportunity in the development of the Arctic, to address the challenges brought by the changes in the region”, segundo o *White Paper* promulgado pelo seu *State Council Information Office*. Para ler o texto original do *White Paper*, ver a tradução inglesa, publicada pela *The State Council of the People’s Republic of China*.



of this new frontier". O texto de Maud Descamps foi crítico e realista, por ter constatado, por exemplo, que

"Beijing is gearing up to further its presence in the Arctic by promoting the Transpolar Sea Route, a passage that would make use over the shorter route past the Arctic circle for commercial and civilian purposes. However, most of the Chinese vessels which to date are able to operate in high north, all of which are ice breakers, belong to the People's Liberation Army navy (PLA-N) while there is only one ship operated under the aegis of the Polar Research Institute of China (PRIC)".

A autora concluiu que "(t)he further development of channels between Europe and Asia via the Arctic is an open question that is linked to geopolitics, sovereignty, sustainability and reciprocity"³².

Tornou-se quase inevitável que muitas outras decisões se lhe seguissem, tanto na Europa como na América do Norte. Pouco a pouco, o tom tem mudado, num Ocidente no qual se têm vindo a registar algumas (poucas), dissonâncias no quadro de um crescente coesão. Um de entre muitos exemplos surgiu em Fevereiro de 2023, três autores norte-americanos, James McBride, Noah Berman e Andrew, Chatzky, publicaram na *Foreign Affairs*, um artigo de maior fundo, a que deram o título de "China's Massive Belt and Road Initiative"³³. Neste muito bem gizado artigo, os autores preconizaram como argumento central que "China's colossal infrastructure investments may usher in a new era of trade and growth for economies in Asia and beyond. But skeptics worry that China is laying a debt trap for borrowing governments". O ponto focal da crítica foi relativo à política de endividamento que a China tem prosseguido. Sem focar especificamente a *Polar Silk Road*, os três autores sublinharam com lucidez que

"(a)s Russia's relationship with the West has deteriorated, however, President Vladimir Putin has pledged to link his Eurasian vision with the BRI. Some experts are skeptical of such an alliance, which they argue would be economically asymmetrical. Russia's economy and its total trade volume are both roughly one-eighth the size of China's — a gulf that the BRI could widen in the coming years".

Mais, apelaram para uma intervenção robusta da Europa, trazendo à baila a questão seguinte: "An Opportunity for the EU to Pitch In?".

³² O texto de Descamps foi crítico e realista, ao constatar, por exemplo, que "Beijing is gearing up to further its presence in the Arctic by promoting the Transpolar Sea Route, a passage that would make use over the shorter route past the Arctic circle for commercial and civilian purposes. However, most of the Chinese vessels which to date are able to operate in high north, all of which are ice breakers, belong to the People's Liberation Army navy (PLA-N) while there is only one ship operated under the aegis of the Polar Research Institute of China (PRIC)". E a autora conclui, argumentando que "(t)he further development of channels between Europe and Asia via the Arctic is an open question that is linked to geopolitics, sovereignty, sustainability and reciprocity".

³³ McBride, James, Noah Berman e Andrew, Chatzky (Feb. 2, 2023) "China's Massive Belt and Road Initiative", *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Washington.



Não é tudo, no que toca ao conluio potencialmente mais aprofundado numa ligação Rússia-China que ainda não é inteiramente clara, nem para a Europa nem para a América do Norte. Nem, diríamos o será para a China e a Rússia. No que diz respeito à suspensão do Conselho do Ártico, a China também declarou publicamente que não reconheceria o Conselho do Ártico sem a Rússia³⁴. Tirando partido do confronto em curso entre a Rússia e os outros sete países do Ártico, no quadro maior *do Arctic 8*, a China presente e aproveita a oportunidade para colocar em marcha com mais facilidade novos projetos de cooperação no plano bilateral, e aí com vários focos e aparentemente, pelo menos para já, sem grandes empecilhos, embora com alguma opacidade, como é típico dos relacionamentos complexos entre “aliados”.

Para Pequim, o aprofundamento da cooperação ártica com a Rússia favorece os seus próprios interesses em matéria de economia, segurança energética e influência política nesta região. Porventura, a questão por um lado é a seguinte: quanto tempo pode durar o bom momento da cooperação sino-russa promovida por conflitos externos de curto prazo? Por outro lado, o aprofundamento da cooperação China-Rússia está a ocorrer no pano de fundo de uma divisão cada vez maior dos desígnios dos outros atores com uma agência potencialmente cada vez maior no Ártico, seja ela de cooperação ou de competição.

Quanto mais aprofundada a cooperação da China com a Rússia for, maior a probabilidade de causar mal-entendidos e vigilância de outros países do Ártico, o que pode levar à criação de um clima de desconfiança relativamente a Pequim por outros Estados regionais ou globais e até desencadear tensões e mesmo confrontos entre esta e outros Estados nela com interesses.

Na conjuntura presente em movimento, as recentes aproximações entre a China, ou o par China-Rússia, com Estados como o Irão ou a Coreia do Norte, para só dar dois exemplos, podem vir a ter consequências e suscitar reações que por enquanto não logramos vislumbrar com grande clareza.

³⁴ Quanto a esta questão, ver um outro artigo de A. Staalesen, (2022) “Chinese shippers shun Russian Arctic waters”, *The Barents Observer*, 22 de agosto. Desde 2022, a China, e a companhia marítima estatal chinesa COSCO tem recusado utilizar a Rota do Norte, embora continue a operar noutras regiões russas. Desde 22 de agosto de 2022, a Rosatom estatal russa que concede autorizações para a Rota, 869 navios a passaram, todos eles russos. A COSCO chinesa não fez nenhum pedido de utilização da Rota do Norte desde a invasão da Ucrânia. Segundo “*Russian Arctic expert Mikhail Grigoriev says international shipping companies now carefully steer clear of Russia*”. “*The feeling among international shippers and traders is that everything that goes through Russia now is like acid*”, escreveu então M. Grigoriev. Segundo Elizabeth Buchanan, num artigo publicado o conceituado *Royal United Services Institute* (RUSI) britânico, num artigo intitulado “*The Ukraine War and the Future of the Arctic*”, publicado a 18 de março de 2022, declarou aquilo que parece estar em curso: que o conflito podia vir a pôr em causa “*the existing rules-based Arctic order*”. Ver também, para uma leitura mais focada numa perspetiva genérica do potencial impacto do conflito em curso, também do *Royal United Services Institute* um outro artigo, este de Elizabeth Buchanan (Mar. 11, 2022), intitulado “*Ukraine War and the Future of the Arctic*”, RUSI. O artigo mais recente e já citado de Colin Wall e Njord Wegge (Jan. 25, 2023), o primeiro norte-americano e o segundo um professor norueguês da *Norwegian Military Academy*, as posições que assumem e mapeiam em pormenor, com interessantes *nuances*, quase um ano depois do ataque à Ucrânia a evolução militar da Rússia no Ártico, tanto logística quanto operacional.



8. Esmiuçando tanto quanto possível, quais serão as futuras dinâmicas emergentes nesta região?

O impacto da guerra da Rússia na Ucrânia lesou claramente a convivência pacífica e a cooperação na região do Ártico. Os Estados-membros do grupo *Arctic 7* recusaram-se a colaborar com a Federação Russa, confrontando-a e marginalizando-a. Com a finalidade de ultrapassar esta situação, a Rússia e sem meios para atuar isolada, viu-se – e continua a estar – na contingência de ter de encarar a China como o seu parceiro de eleição para a prossecução dos seus projetos nesta grande área do *High North*. Embora a China tenha sido por via de regra cautelosa, o ânimo da Federação Russa por uma cooperação com Pequim nesta região parece estar a gerar, para ambos, uma possível oportunidade de uma (re)aproximação entre estes dois Estados.

Mas apenas parcial e nem sempre favorável para Moscovo, sublinhe-se em todo o caso e por exemplo, que Pequim precisa de permanecer muitíssimo atenta e cautelosa quanto à hipótese de um aprofundamento de quaisquer projetos de cooperação chinesa com a Rússia. A razão para tal é simples de equacionar: tanto a conjuntura como a correlação de forças entre estes dois Estados consubstanciam, hoje, dinâmicas muitíssimo diferentes daquilo que foram no passado. No caso concreto do *High North*, estas reaproximações, por muito boas que possam parecer para Moscovo, podem afetar, de maneira negativa e irreversível, as suas relações com os outros Estados (os *Arctic 7*) ligados a esta nova conjuntura regional sobretudo após a invasão da Ucrânia pela Rússia.

Um par de exemplos demonstra-o à saciedade. É um facto incontestável que a Rússia, até dia 11 de maio de 2023, não permitiu a passagem pela Rota do Norte por navios de Estados do Ocidente Alargado. O Kremlin autorizou, no entanto, a passagem de navios chineses, alguns deles VLCCs (*Very Large Container Carriers*) comerciais, de par com um número crescente de quebra-gelos construídos por Moscovo, e outros navios militares e/ou *dual use* – mas, decerto por prudência, a China decidiu não o fazer, pelo menos até 2023, data em que recomeçou o trânsito³⁵.

Mais, como sublinhámos, a Rússia organizou, na Rota Marítima do Norte, exercícios militares conjuntos de grande dimensão, designadamente os célebres Exercícios Militares russos conjuntos *Vostok* (Oriente) 2018, 2019 e 2022, ou no de 2023, que teve lugar no Mar do Japão e não no Ártico, tem havido demonstrações de novos equipamentos, algumas partilhas de tecnologia, e tem sido assegurada alguma interoperabilidade entre as forças participantes. Apesar dos atrasos causados, por um lado por via da pandemia

³⁵ Malte Humpert (Oct. 9, 2023), "Chinese Container Ship Completes First Round Trip Voyage Across Arctic", *High North News*. Como escreveu Humpert, "(a) Chinese container ship has completed a three-months round trip voyage from the Baltic Sea to China and back. It is the first step in establishing regular, albeit small-scale, container liner service utilizing Russia's Northern Sea Route". O primeiro navio comercial a passar a rota foi um navio da Maersk dinamarquesa, em 2018. Neste caso, como nota o autor, não só o navio fez a round tour, com ida e regresso, mas também, "the NewNew Polar Bear's roundtrip voyage is the first of its kind establishing regular service, rather than experimental or ad-hoc container ship voyages such as Maersk's 2018 voyage with the *Venta Maersk* (...) A NewNew Shipping Line entered the Arctic with five container vessels this summer with service along the full route between China and St. Petersburg. The ships are the 2,741 TEU *Xin Xin Hai 1*, the 2,741 TEU *Xin Tian 1* and the 3,534-TEU *NewNew Star*. Estes três porta-contentores rumaram até S. Petersburgo, entrando por isso no Báltico pelo Mar da Dinamarca; os dois restantes ficaram em Arkhangelsk, perto da Península de Kola.



e por outro, dada a atenção que Moscovo quis manter na Ucrânia, a cooperação tanto comercial como militar com a China não estagnou completamente. Todavia, a Rússia enfrenta agora, no Ártico, uma situação complexa, difícil, e sem paralelo. Atualmente, o Kremlin está a ser objeto de múltiplas sanções impostas pelos Estados Unidos e pelos outros Estados da NATO, da União Europeia, e por uma dúzia de outros que se lhes juntaram. Concomitantemente todo o apoio destes países à Ucrânia provoca na Rússia uma pressão crescente quer interna, quer externamente. Ao mesmo tempo, todas as ligações e contactos oficiais entre o *Arctic 7* e a Rússia depressa foram cancelados. A título de exemplo, o "Conselho de Ministros Nórdico" comunicou a cessação da cooperação regional entre os países nórdicos e a Federação Russa. A Gronelândia interrompeu o intercâmbio de cotas de pesca com a Rússia; a Noruega seguiu o Conselho Europeu e aderiu às sanções de medidas restritivas contra a Rússia, tal como previsto, Moscovo deixou de presidir ao *Arctic Council* na data prevista de 11 de maio de 2023³⁶.

Qual o quadro maior e qual será o desenlace final? Não será de descontinuar a hipótese prospetiva da China estar a querer passo a passo, repetir, complementado o que está a levar a cabo no sudeste da Eurásia – ao longo da antiga *soft belly* da URSS. Ou seja, no arco centro-asiático – uma nova *One Road, One Belt*, que lhe permitirá acessos privilegiados aos Oceanos Índico e ao Atlântico Sul, onde tem já um *pied à terre* de Myanmar ao Sri Lanka, do Djibouti à Tanzânia, à África do Sul e Angola, para de novo só citarmos alguns exemplos. E, do outro lado da Bacia Atlântica, parceiros que vão do Brasil a uma enorme porção de Estados tanto os da costa leste da América do Sul como os da costa oeste, sem esquecer os muito mais numerosos Estados existentes nas Caraíbas. Mas desta feita, se assim for, a China está a fazê-lo com a Rússia, a norte. O que talvez possamos apelidar de uma *Northern One Road, One Belt* de modo a entrar, por essas vias, num próspero Atlântico Norte, no qual estão os dois maiores blocos económicos do planeta: a União Europeia (e o Reino Unido), bem como a parcela norte do Novo Mundo, designadamente o Canadá, os Estados Unidos da América, e um México cada vez mais próspero. O que resultará daqui é ainda uma incógnita, mas podemos especular com uma prospetiva que julgamos pelo menos credível. Como acima notámos, a hipótese desta Rota Norte não é nova, tendo sido designada por Pequim uma *Rota Polar da Seda* no *White Paper* de 2018, publicado em Pequim, a que atrás fizemos a devida alusão. No Ocidente, tem sido utilizada, pelo menos desde 2021, numa tradução literal do Mandarim original, a expressão "*Polar Silk Road*"³⁷.

Numa súpula interessante, depois de escrever sobre a cooperação que tem com Moscovo e os interesses comuns que os dois Estados partilham, a já referida Anu Sharma formulou a seguinte série de ponderações, que fazemos nossas:

³⁶ Edvardsen, Astri (May 12, 2023), "Russia: "The Risk of Weakening the Arctic Council Should Not Be Underestimated", *High North News* Apenas a Noruega participou na passagem de testemunho; os outros Estados do Conselho, falaram *online*, por via digital com os russos e noruegueses presentes na cidade russa de Salekhard. O impacto foi imediato. Como declarou o Embaixador russo, Nicolay Korshunov, "*The future of the council and cooperation within this format under Norwegian chairship appear uncertain*".

³⁷ Servirá, por todos, o estudo académico publicado pela *Air University* (AU) militar norte-americana há um par de anos, criada para apoio académico às relativamente recentes *Air and Space Forces* que os EUA decidiram instituir como um quarto ramo das suas Forças Armadas: Anu Sharma (Oct. 25, 2021), "China's Polar Silk Road: Implications for the Arctic Region", *Journal of Indo-Pacific Affairs*. Sharma é uma académica e jornalista indiana, de Jaipur agora a trabalhar com os Estados Unidos a partir de Nova Deli.



“through various economic and commercial commitments, China has taken constructive diplomatic steps to cultivate relations with the Arctic Council that will facilitate Chinese interests. China has entered into joint ventures with Russian gas companies, in addition to building an embassy in Iceland and financing the Kouvola–Xi’an train in Finland. China has also warmed relations with Norway and Greenland through various investments. This inflow of investments will, in turn, help Greenland to lessen its reliance on Denmark. Moreover, all this has helped China to increase its foothold in Arctic nations”³⁸.

Estudos como estes têm obtido peso académico específico, dada a lucidez com que desvendam a correlação de forças patente entre a China e a Rússia. Vale, a pena para o sublinhar, citar aqui as palavras de um académico chinês da Universidade de Pequim, Chuan Chen, num artigo recente que publicou em Abril de 2023, no *The Arctic Institute*, sediado em Washington DC. Palavras essas que também fazemos nossas. Numa visão bem fundamentada e mordaz, Chuan afirmou, com lucidez, num seu artigo, o seguinte:

“China should ensure that its collaboration with Russia does not harm its relationship with other Arctic states. At present, Russia is excluded and isolated by the seven other Arctic states (Arctic 7) in the Arctic, and Russia’s Arctic strategy has also been hindered. To realize its Arctic plans, Russia desperately needs non-Western partners to jointly develop the Arctic. Therefore, Russia sees China as a suitable option. For China, collaboration with Russia is both an opportunity and a challenge, and China needs to handle it carefully to avoid being ostracized by other countries in the Arctic”.

Ou seja, Pequim quer assegurar uma boa ligação com os *Arctic 7*, mesmo que para tal o tenha de fazer sem Moscovo³⁹.

O que pouco nos surpreende: a China e a Rússia são, em boa verdade, dois Estados muito diferentes um do outro. Embora a China se considere “um Estado quase-Ártico”, a verdade é que não o é. Não custa muito a compreender que a Federação Russa e a China têm interesses divergentes, empenhamentos, visões de futuro, apostas e tipos de alianças, Histórias, economias e demografias, assaz distintas uma da outra, bem como conceitos de soberania e projetos políticos e geopolíticos bastante dissemelhantes. Em termos das suas capacidades genéricas e dos seus respetivos caldos de culturas, é assim difícil entrever a “amizade e aliança eternas” que professam ter uma pela outra. Ao agregar estas duas leituras, na qual em sentido lato nos revemos, seria difícil expor as coisas de forma mais clara quanto à tácita apetência do Império do Meio no que diz respeito uma sua articulação/penetração no Atlântico Norte pela via disponibilizada por

³⁸ Idem, *op. cit.*

³⁹ Chuan Chen (Apr. 4, 2023), “China-Russia Arctic Cooperation in the Context of a Divided Arctic”, *The Arctic Institute, Center for Circumpolar Security Studies*.



Moscovo, literalmente “ladeando” por uma Rússia sob pressões resultantes das sanções que lhe foram impostas pelo Ocidente em resposta à invasão da Ucrânia.

Caso o enquadramento conjuntural continue como está, o Kremlin nunca terá acesso aos mercados norte-atlânticos que a China se propõe penetrar. Mas se e só se, os Estados na América do Norte e os Europeus (estes últimos por enquanto menos avessos a colaborar com a China) o consintam. Uma hipótese, porém, nos parece pelo menos em parte previsível: estamos perante uma nova realidade, onde, tal como no caso da *Southern One Road, One Belt*, Moscovo não logrará apresentar-se senão como um segundo violino.

Referências

Aliyev, Nurman (2021), “Russia’s Arctic Council Chairmanship in 2021-2023”, *Friedrich Ebert Stiftung*, março. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/moskau/17686.pdf>

Associated Press/Politico (Nov. 5, 2023), “Russia says it test-fired an intercontinental ballistic missile from a new nuclear submarine”, *Politico*, <https://www.politico.com/news/2023/11/05/russia-ballistic-missile-submarine-test-00125463>.

Balão, Sandra (2015), “Globalization, the Geopolitics of the European Union Arctic Strategy and [some of] the New Challenges for the 21st Century”. Setembro de 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/>

Bekkevold, Jo Inge e Paul Siguld Hilde (Jul. 28, 2023), “Europe’s Northern Flank Is More Stable Than You Think”, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2023/07/28/arctic-nato-russia-china-finland-sweden-northern-europe-defense-security-geopolitics-energy/>

Boulegue, Mathieu, (Jan. 31, 2023), “Exploring military security issues in the Arctic”, *Chatham House*. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/2023/01/exploring-military-security-issues-arctic>

Buchanan, Elizabeth (Mar. 18, 2022) “The Ukraine War and the Future of the Arctic”, *Royal United Services Institute* (RUSI). Disponível em: <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/ukraine-war-and-future-arctic>

Bye, Hilde-Gunn (2022), “Russian Invasion of Ukraine: Joint Declaration from Arctic States: Pausing Arctic Council Meetings”, *High North News*, 08 de março. Disponível em: <https://www.highnorthnews.com/en/joint-declaration-arctic-states-pausing-arctic-council-meetings>

Chen, Chuan (Apr. 4, 2023), “China-Russia Arctic Cooperation in the Context of a Divided Arctic”, *The Arctic Institute, Center for Circumpolar Security Studies*. Disponível aqui: <https://www.thearcticinstitute.org/china-russia-arctic-cooperation-context-divided-arctic/>



Ciolan, Ionela (2022), "The EU's geopolitical awakening in the Arctic", *European Policy Center*, European Union. Disponível em: <https://www.epc.eu/en/Publications/The-EUs-geopolitical-awakening-in-the-Arctic~47c318>

Descamps, Maud (2019), "The Ice Silk Road: is China a "Near Arctic State?", *Focus Asia. Perspective and Analysis*. Disponível em <https://isdpr.eu/publication/the-ice-silk-road-is-china-a-near-artic-state/>

Edwardsen, Astri (May 12, 2023), "Russia: "The Risk of Weakening the Arctic Council Should Not Be Underestimated", *High North News*. Disponível em <https://www.highnorthnews.com/en/russia-risk-weakening-arctic-council-should-not-be-underestimated>

Fabey, Michael (October 2022), "AUSA 2022: Lack of US Army Arctic progress questioned", *JANES*. Disponível em: <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/ausa-2022-lack-of-us-army-arctic-progress-questioned>

Ferrão, Eduardo Mendes (2013), A abertura da rota do Ártico (Northern Passage). Implicações Políticas, Diplomáticas e Comerciais. IESM. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9950/1/TII-%20Cor%20Mendes%20Ferrão.pdf>

Heggelund, Gørild Merethe (18 Oct., 2022), "China's Polar Silk Road. Reality or Vision?", *Fridtjof Nansens Institutt* (FNI), Norway, disponível em <https://www.fni.no/projects/china-s-polar-silk-road-reality-or-vision>

Huebert, Rob (2019), "A new Cold War in the Arctic?! The old one never ended!", *Arctic Year Book 2019*. Disponível em: https://arcticyearbook.com/images/yearbook/2019/Briefing-Notes/2_AY2019_COM_Huebert.pdf

Humpert, Malte (Oct. 9, 2023), "Chinese Container Ship Completes First Round Trip Voyage Across Arctic", *High North News*. Disponível em <https://www.highnorthnews.com/en/chinese-container-ship-completes-first-round-trip-voyage-across-arctic>

Lanteingne, Marc (August 29, 2022), "The Rise (and Fall?) of the Polar Silk Road", *The Diplomat*, disponível em <https://thediplomat.com/2022/08/the-rise-and-fall-of-the-polar-silk-road/>

Marques Guedes, Armando (2009), *A Guerra dos Cinco Dias. A invasão da Geórgia pela Federação Russa*, IESM, Prefácio.

McBride, James, Noah Berman e Andrew, Chatzky (Februray 2, 2023) "China's Massive Belt and Road Initiative", *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Washington. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>

NATO/OTAN (2008), "NATO invites Albania and Croatia to accession talks, Washington". Disponível em: <https://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403h.html>



NATO/OTAN (2018), "Trident Juncture 2018. It is happening in the air, on land, at sea and in cyberspace". Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/157833.htm>

NATO/OTAN (2022), "Exercise Cold Response 2022 – NATO and partner forces face the freeze in Norway", 7 de março. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_192351.htm#:~:text=Cold%20Response%202022%20is%20a,the%20air%20and%20at%20sea

Nilsen, Thomas (Sept. 19, 2023), "Russia kicks off trans-Arctic navy exercise", *The Barents Observer*. Disponível: <https://thebarentsobserver.com/en/security/2023/09/russia-kicks-trans-arctic-navy-exercise>

Rumer, Eugene, Richard Sokolski, Paul Stronski (2021), *Russia in Arctic. Implications for the United States and NATO*, by *The Carnegie Endowment for International Peace*. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2021/03/29/russia-in-arctic-critical-examination-pub-84181><https://arctic-council.org/about/russian-chairmanship-2/>

Paul, Michael and Göran Swistek (2022), "Russia in the Arctic Development Plans, Military Potential, and Conflict Prevention", *Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs (ISW)*, Berlin. Disponível em: https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2022RP03_Russia_Arctic.pdf

Perez, Christian (2022), "How Russia's Future with NATO will Impact the Arctic. Three critical ways the crisis in Ukraine will determine the region's future", *Foreign Policy*, de março de 2022. Disponível em <https://foreignpolicy.com/2020/08/15/v-j-day-japan-world-war-2-surrender-victory-trump-military/>

Reuters, (Nov. 30, 2022), "Russia says Sweden and Finland joining NATO could accelerate militarization of Arctic region", *Arctic Today. Business Journal*, https://www.arctictoday.com/russia-says-sweden-and-finland-joining-nato-could-accelerate-militarization-of-arctic-region/?wallit_nosession=1#

Sharma, Anu (2021), "China's Polar Silk Road: Implications for the Arctic Region", *Journal of Indo-Pacific Affairs*, 25 de outubro. Disponível em: <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2820750/chinas-polar-silk-road-implications-for-the-arctic-region/>

Simpson, Brett (May 31, 2023), "The Rise and Sudden Fall of the Arctic Council", *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2023/05/31/arctic-council-russia-norway/>

Staalesen, Atle (Apr. 11, 2023), "Russia's big Arctic rescue exercise was attended by observers from Iran and Saudi Arabia", *The Barents Observer*. Disponível em <https://thebarentsobserver.com/en/security/2023/04/russias-big-arctic-rescue-exercise-was-attended-observers-iran-mongolia-and>

Staalesen, Atle, (2022) "Chinese shippers shun Russian Arctic waters", *The Barents Observer*, 22 de agosto. Disponível em <https://thebarentsobserver.com/en/industry-and-energy/2022/08/chinese-shippers-shun-russian-arctic-waters>



Thatcher, Iris (Aug. 8, 2022), "Seven to one: The impact of Finnish and Swedish NATO membership on Arctic security", *Institute for the Study of Diplomacy*. Disponível em <https://medium.com/the-diplomatic-pouch/analysis-seven-to-one-the-impact-of-finnish-and-swedish-nato-membership-on-arctic-security-9f6543e1f1ba>

The Arctic Institute (2020), Russian Chairmanship 2021-2023. *Priorities of Russia's Chairmanship of the Arctic Council*. Disponível em: <https://arctic-council-russia.ru/en/priorities/>

The State Council of the People's Republic of China, *White Paper*. Disponível em https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm

The White House (2022), *National Strategy For The Arctic Region*, Washington DC. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>

US Geological Survey (2008), *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, report do USG Department of the Interior, *US Geological Survey*. Disponível em: <https://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>

Xinhua (Jan. 21, 2018), "China publishes Arctic policy, eyeing vision of Polar Silk Road", *Xinhuanet*, Beijing. Disponível em http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/26/c_136926357.htm

Wall, Colin and Njord Wegge (Jan. 25, 2023), "The Russian Arctic Threat: Consequences of the Ukraine War", *Centre for Strategic and International Studies (CSIS)*, Washington, 25 de Janeiro. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/russian-arctic-threat-consequences-ukraine-war>