

**ANDRÉ DIOGO ARMÃO FERREIRA DOS SANTOS**

**A Política Externa da União Europeia no Ártico**

Universidade Fernando Pessoa  
Porto, 2016



**ANDRÉ DIOGO ARMÃO FERREIRA DOS SANTOS**

**A Política Externa da União Europeia no Ártico**

Trabalho apresentado à Universidade Fernando Pessoa  
como parte dos requisitos para obtenção do grau de  
mestre em Cooperação Internacional e Desenvolvimento,  
sob a orientação da Professora Doutora Cláudia Ramos.

## SUMÁRIO

É através da política externa que os atores das relações internacionais procuram concretizar os seus objetivos além das suas fronteiras. O Ártico é atualmente uma região alvo da política externa de atores das relações internacionais, entre eles Estados, organizações internacionais, multinacionais, entre outros. Sendo um território quase inexplorado, sabe-se que é extremamente rico em recursos naturais e energéticos e que, com as alterações climáticas, estes recursos podem ser explorados. Com o derretimento da camada de gelo, o Oceano Ártico torna-se também uma rota de navegação rápida, o que intensificará o comércio internacional. No entanto, não são apenas oportunidades de crescimento económico que surgem do degelo do Ártico, mas também sérios riscos económicos, ambientais e securitários, aos quais a União Europeia não está alheia. Neste sentido, a organização europeia tem vindo a aplicar os seus esforços de política externa para desenvolver uma política que vá ao encontro dos seus objetivos na região, salvaguardando assim a sua segurança e também os seus interesses.

Numa análise teórica, este trabalho procura previamente entender o que é a política externa, qual o papel da União Europeia nesse âmbito e quais as motivações para uma política externa europeia para o Ártico. Também se pretende mostrar a crescente importância da região do Ártico, e como este crescimento está fortemente ligado ao fenómeno das alterações climáticas. Sob a análise empírica, procura-se evidenciar a forma como a União Europeia está a desenvolver a sua política orientada para a região, para que no final do trabalho, cruzando a teoria com a parte empírica, fazer uma leitura da política europeia de acordo com as teorias das relações internacionais. Para dar forma ao trabalho, a metodologia utilizada foi a consulta de fontes académicas, a partir de centros de investigação ligados ao Ártico, como o Smithsonian Arctic Studies Center, o International Arctic Research Center e o Arctic Centre da Universidade da Lapónia, além de fontes documentais de diferentes organizações internacionais e documentos oficiais da União Europeia. Pode concluir-se que a União Europeia tem desenvolvido uma estratégia tendencialmente realista, pois procura sobretudo obter a sua segurança em relação às consequências do degelo do Ártico e limitar as oportunidades de crescimento dos restantes atores da região, apesar de o fazer utilizando políticas e estratégias de carácter pluralista.

**Palavras-Chave:** Política externa; Ártico; União Europeia; Realismo; Liberalismo

## ABSTRACT

International relations actors use foreign policy to pursue their goals beyond their frontiers. The Arctic region is currently the target of the main actors in international relations, such as states, international organizations, multinationals, non-governmental organizations and others. Although it is almost unexplored, research has shown that the Arctic region is rich in natural and energetic resources, and that with the impacts of the climate change, these resources can now be explored. Arctic Ocean's ice cap is melting, so it will become a very important maritime route within the next years, which will intensify international trade. But the ice melt also poses economic, environmental and security threats to the European Union. This way, the European organization has been developing a foreign policy towards the Arctic region, in order to achieve its goals and its security.

This work starts with a theoretic analysis about the concepts of foreign policy and tries to understand what is the role of the European Union as a foreign policy actor and what are the motivations beyond a foreign policy towards the arctic region. It also aims to show the growing importance of the arctic region and how it is linked with climate change. Under an empirics analysis, this work aims to demonstrate how the European Union has been developing its foreign policy towards this region, so at the final part of the work, there is a match between theoretic and empiric analysis in order to interpretate the European foreign policy towards the Arctic under the scope of the International Relations theories. In order to elaborate this work, the author consulted academic sources and research centers such as the Smithsonian Arctic Studies Center, the International Arctic Research Center and the Arctic Centre of Lapland University, and also documental sources from international organizations such as the European Union. From the analysis of this work, it can be concluded that the European Union has been developing a realist approach, because it aims to secure itself from the consequences of the Arctic melt, and to limit the growth of power of the other actors in the region. However, the European Union is doing it using pluralist instruments.

**Keywords:** Foreign Policy; Arctic; European Union; Realism; Liberalism.

## **DEDICATÓRIA**

Para a minha família,  
as minhas raposas do Ártico.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais por todo o amor, toda a sabedoria que me transmitiram, por toda a compreensão e apoio. Agradeço à Márcia por todo o amor, carinho, amizade, bons momentos, por me apoiar e me dar força quando mais preciso, fazendo com que não existam dias sem sol na minha vida. Agradeço às minhas irmãs e ao meu cunhado por toda a amizade e aos meus sobrinhos por toda a alegria que me transmitiram enquanto escrevia esta dissertação. Agradeço aos pais da Márcia por todo o apoio.

Agradeço à Professora Cláudia Ramos por todo o conhecimento que me transmitiu, por toda a sua disponibilidade e pela amizade com que me tratou ao longo dos cinco anos em que estudei na Universidade Fernando Pessoa.

Agradeço ao Professor Paulo Vila Maior, ao Professor Sérgio Lira, à Professora Luísa Vasconcelos, à Professora Carla Pinto Cardoso, à Professora Isabel Costa Leite e ao Professor João Casqueira pela sabedoria que partilharam ao longo do meu percurso académico, pelos conselhos e pela disponibilidade.

## Índice

Índice .....	8
Índice de Figuras: .....	9
Índice de Mapas:.....	9
Índice de Tabelas: .....	9
Índice de Gráficos:.....	9
Capítulo I – A política externa e o seu papel no Ártico .....	15
1. A política externa, os atores de política externa e os seus instrumentos .....	15
2. A Análise de Política Externa em Relações Internacionais .....	19
4. O papel da União Europeia como ator de política externa .....	27
5. Súmula .....	30
Capítulo II – O Ártico e o seu significado para a União Europeia .....	33
1. O Ártico como espaço de interesse geopolítico.....	33
2. Governação e Direito Internacional no Ártico .....	37
3. Os impactos das alterações climáticas na região do Ártico.....	39
4. O degelo do Ártico e o seu significado para a União Europeia.....	48
5. Súmula.....	56
Capítulo III – Resposta da União Europeia para os desafios do Ártico: uma política externa realista? .....	59
1. O desenvolvimento da política europeia para o Ártico .....	59
1.1. Entre 1995-2012: O início da Política da União Europeia para o Ártico .....	60
1.2 Entre 2010-2015: o desenvolvimento da política europeia para o Ártico .....	65
2. A intervenção da União Europeia no Ártico .....	68
2.1 A presença da União Europeia no Ártico.....	70
2.2 As políticas da União Europeia no Ártico .....	71
3. Considerações sobre a atuação da União Europeia em relação ao Ártico.....	79
4. A atuação europeia em relação ao Ártico: uma análise tendencialmente realista?.....	81
4.1 As pressões externas da política europeia para o Ártico .....	83
4.2 Os estratégias da política europeia para o Ártico .....	84
5. Súmula.....	86
Conclusão .....	88
Bibliografia.....	92

**Índice de Figuras:**

1. As interações entre as dimensões interna e externa na análise de política externa ... 21
2. Rotas de navegação no Ártico .....54

**Índice de Mapas:**

1. Mapa do círculo polar Ártico .....33

**Índice de Tabelas:**

1. Quadro síntese sobre os modelos de análise de política externa.....25
2. Impactos do degelo no Ártico na União Europeia .....55

**Índice de Gráficos:**

- 1.Desaparecimento da camada de gelo no Oceano Ártico .....43

## Introdução

O Ártico, uma região outrora praticamente ignorada do ponto de vista da análise das relações internacionais, tem vindo a tornar-se um importante foco de análise devido à crescente atenção que os Estados, as organizações internacionais, as multinacionais, entre outros atores, têm vindo a dar à região do norte do planeta (Wegge, 2012). Existem duas razões fundamentais para esta crescente atenção por parte dos actores internacional: em primeiro lugar, o século XX foi caracterizado por uma intensa exploração de recursos necessários para o desenvolvimento dos Estados, e neste sentido, o Ártico surge como uma região rica em recursos naturais e energéticos que ainda não foram explorados; em segundo lugar, a possibilidade de exploração do Ártico surge do fenómeno das alterações climáticas, que tem vindo a diminuir a camada de gelo, possibilitando assim o crescimento económico dos actores envolvidos.

No entanto, o que torna este tema interessante do ponto de vista da análise das relações internacionais não são apenas as possibilidades de crescimento económico, mas também as possibilidades de tensão e conflito que surgem com o degelo do Ártico. Existem também duas razões para que tal possa acontecer: o crescente número de atores da política internacional que orientam os seus esforços de política externa para o Ártico, que utilizam as suas forças armadas para patrulhar as águas do Oceano Ártico, mostra como estes estão interessados em explorar a região, tendo já surgido casos de reivindicações territoriais (Osthagen, 2013); e, em segundo lugar, as alterações climáticas e subsequente degelo do Ártico colocam também desafios securitários sobretudo para os Estados situados no hemisfério norte. Desta forma, o Ártico constitui um interessante tema do ponto de vista da análise das relações internacionais, devido à complexidade de atores e interesses envolvidos e que cooperam e competem entre si, de forma a maximizar o seu poder na região e a minimizar os riscos do degelo (Rodrigues Leal, 2014).

As teorias clássicas das Relações Internacionais, o realismo e o liberalismo, são dois importantes contributos para a análise de política externa em geral, e para a análise da política externa no Ártico em particular. Estas duas teorias servem neste trabalho para explicar o que está a acontecer na região, a cooperação e conflito que marcam as

interações entre os vários atores presentes na região. Através da teoria clássica do realismo, é possível entender a procura pelo poder, que faz com que os Estados compitam entre si, de forma a tornarem-se mais poderosos e dessa forma garantirem a sua segurança, seja em termos humanos, económicos, ambientais, energéticos, ou outros (Mearsheimer, 2007). No entanto, nesta dissertação entende-se que não existem políticas externas puramente realistas ou liberais. Na verdade, o que existe são políticas tendencialmente realistas ou liberais, uma vez que adotam características de uma teoria mas mantêm sempre algumas características da outra. Neste sentido, a teoria liberal também oferece importantes bases para analisar os acontecimentos na região do Ártico, as estratégias que os atores no Ártico utilizam nas suas políticas externas, como adiante se explicitará.

A União Europeia, sendo menos que um Estado mas mais que uma organização internacional, não está alheia em relação ao Ártico. Apesar de o seu território na região estar limitado ao norte da Suécia e da Finlândia, a organização europeia tem noção da crescente importância da região e tem vindo a desenvolver uma política externa para a região (European Commission, 2008a). Sendo um dos principais atores das relações internacionais, a União Europeia procura ter um papel ativo na política da região, de forma a, tal como os restantes atores, aumentar o seu poder na região e minimizar os riscos que corre com o degelo do Ártico (Ebinger e Zambetakis, 2009; DeGeorges, 2013).

A razão para a construção de uma política externa da União Europeia para o Ártico prende-se com a necessidade de estar presente na mesma arena em que os restantes grandes atores das relações internacionais também já estão presentes, de forma a também conseguir aumentar o seu poder através da exploração energética e de recursos naturais na região. No entanto, prende-se também com a necessidade de minimizar os riscos securitários que surgem com as alterações climáticas e com o degelo do Ártico. Na verdade, vários estudos têm vindo a confirmar este fenómeno como uma das maiores ameaças para a organização europeia, uma vez que as alterações climáticas podem afetar significativamente a União Europeia, tendo implicações económicas, sociais, ambientais e de segurança (European Commission, 2008a; European Commission, 2012; European Union Arctic Footprint, 2010; Intergovernmental Panel for Climate Change, 2014; NASA, 2014; NATO, 2009).

De forma a dar resposta a todos os desafios colocados pelas alterações climáticas, a União Europeia tem desenvolvido uma política externa com três princípios base: a preservação ambiental, o desenvolvimento da cooperação internacional e o desenvolvimento sustentável (European Commission, 2008). Estes três princípios são parte da estratégia europeia para se tornar um importante ator do Ártico, ainda que não recubra territórios com acesso direto ao Oceano Ártico, e para garantir a sua segurança face ao fenómeno das alterações climáticas. O que está em questão é um tema de política externa europeia e geopolítica do Ártico, mas para a sua análise, é necessário ir além do campo da Ciência Política e Relações Internacionais e entrar em áreas como a Física e Biologia, de forma a entender como certos fenómenos naturais têm implicações políticas. Estamos portanto perante um tema complexo e multidisciplinar.

Este trabalho é fruto da dissertação do mestrado em Cooperação Internacional e Desenvolvimento e baseado nos conteúdos estudados nas unidades curriculares que compõem o mestrado, nas quais se cruzam temas das relações internacionais, tais como segurança internacional, política internacional, economia internacional e cooperação. A União Europeia é um ator que é frequentemente abordado dentro das temáticas referidas, por isso, como a questão do Ártico cruza problemas políticos, económicos e securitários, investigar a forma como a União Europeia está a agir em relação ao Ártico tornou-se um tema de dissertação pertinente, dando especial atenção à forma como a União Europeia tem vindo a cooperar com os Estados do Ártico.

O título da investigação é “A política externa da União Europeia no Ártico” e o objeto central do estudo é o conceito de política externa, aplicado à estratégia da União Europeia para a região do Ártico, decorrendo daí o estudo da geopolítica do Ártico e dos desafios que as alterações climáticas impõem à União Europeia. Para melhor entender o desenvolvimento a política externa europeia para o Ártico, este trabalho procura responder sequencialmente às seguintes questões: Qual é o papel da União Europeia como ator de política externa? Quais são as implicações do degelo do Ártico para a União Europeia? Até que ponto é a União Europeia um ator legítimo no Ártico? De que forma está a União Europeia a tentar proteger os seus interesses na região? E por último, o que é que as teorias clássicas das relações internacionais nos dizem sobre a atuação europeia em relação ao Ártico?

Como esta dissertação é feita no âmbito do mestrado em Cooperação Internacional e Desenvolvimento e a União Europeia é um dos maiores exemplos de cooperação e multilateralismo, a análise é feita tendo em conta a tentativa de participação da União Europeia na principal organização de cooperação do Ártico – o Conselho do Ártico, no qual a organização europeia procura obter estatuto de observador para conduzir os seus objetivos, um processo que se está a revelar difícil, como mais à frente se explicará.

Do ponto de vista metodológico, este trabalho pretende estudar a política externa da União Europeia para o Ártico, através de uma análise teórica e empírica. A análise teórica serve para criar uma base de entendimento sobre os conceitos de política externa, de análise de política externa e sobre a forma como esta disciplina se insere no estudo das relações internacionais. Serve igualmente para entender como o Ártico se tem vindo a tornar um objetivo da política externa de importantes atores das relações internacionais. A análise empírica consiste no estudo do modo como a União Europeia tem aplicado as suas políticas de forma a perseguir os seus objetivos no Ártico, através de intervenção direta ou meios de cooperação. Ambos os tipos de análise servem para que no final seja interpretada a atuação da União Europeia de acordo com as teorias clássicas das relações internacionais.

Com esse objetivo, foram consultadas fontes bibliográficas, de forma a estabelecer uma base teórica para a elaboração do trabalho, tais como obras teóricas sobre as teorias das relações internacionais e trabalhos sobre geopolítica no Ártico. De seguida, foi feita uma análise qualitativa de documentos da União Europeia relativos à política da região em questão e de documentos da ONU, NASA e NATO sobre as questões relativas ao Ártico, documentação que contém dados sobre o degelo e as suas implicações para os Estados.

Em relação à estrutura do trabalho, está dividido em cinco partes. A primeira parte é a introdução, na qual se explica o objeto do trabalho, os objetivos, quais as questões de investigação e os métodos e fontes que foram utilizados. Segue-se o Capítulo I, no qual é feita uma abordagem teórica sobre os conceitos que servem de

base ao estudo, ou seja, o que é política externa, o que é a análise de política externa e de que forma esta é entendida sob a influência das teorias clássicas das relações internacionais. Esta parte da dissertação acaba com uma discussão teórica sobre o papel da União Europeia como ator de política externa.

De seguida, o Capítulo II analisa as alterações geopolíticas do Ártico. Começa por apresentar uma breve história da exploração política e económica desta região e com uma descrição da forma como os diferentes atores das relações internacionais estão a dar uma crescente atenção a esta região. Explica-se também a forma como os diferentes atores cooperam nesta região que, apesar de ser pouco explorada, não é vazia de direito internacional. O Conselho do Ártico é assim uma importante organização de cooperação intergovernamental, que actua nos acontecimentos políticos na região. Por fim, faz-se uma análise da forma como as alterações climáticas têm sido responsáveis por estas alterações na região e de como estas alterações terão impacto na União Europeia, a nível económico, política, social e securitário.

Após entender o fenómeno do degelo e as suas implicações para a organização europeia, estuda-se no Capítulo III a forma como a União Europeia tem aplicado os seus esforços para perseguir os seus interesses na região do Ártico. Este capítulo começa por fazer uma descrição sobre a evolução das políticas europeias orientadas para esta região, procurando entender quem são os principais atores na formulação das mesmas. De seguida, discute-se até que ponto a União Europeia é um ator do Ártico para, no final, se fazer uma análise da atuação europeia tendo por base os conceitos explorados no Capítulo I.

A Conclusão da dissertação tem como objetivo evidenciar os resultados obtidos com a investigação e avaliar se ela foi ao encontro do inicialmente proposto. Com esta investigação pretende-se contribuir para o estudo da União Europeia no Ártico, no contexto das relações internacionais, trazendo para este tema a originalidade de utilizar as teorias das relações internacionais para analisar a política externa de um dos principais atores internacionais numa região que tem sido alvo de diferentes contestações. Pretende-se assim contribuir para futuras investigações em temas como: política externa da União Europeia, geopolítica do Ártico, e também o papel da União Europeia no Conselho do Ártico.

## **Capítulo I – A política externa e o seu papel no Ártico**

### **1. A política externa, os atores de política externa e os seus instrumentos**

A política externa é atualmente um tema muito debatido dentro das Relações Internacionais, devido ao que Braillard (1990) chama a metamorfose da política externa, isto é, a dependência crescente da política interna em relação à política internacional, na qual os atores utilizam a política externa como uma ferramenta essencial para se posicionarem e concretizarem os seus objetivos (Freire, 2011). É também um tema muito debatido quando se analisam questões geopolíticas relacionadas com a região do Ártico, uma vez que este é alvo do interesse de diversos atores da política internacional.

Tradicionalmente, a política externa era uma questão relacionada apenas com os Estados, pois eram os únicos a ter competências a nível internacional, na medida em que o sistema internacional era composto por Estados. Até à II Guerra Mundial, os Estados mantinham relações de força ou interesse e orientavam-se por um Direito Internacional ainda pouco desenvolvido. No entanto, após a guerra, a sociedade internacional tendeu a tornar-se mais complexa, com os Estados a formarem interdependências a nível regional e global, através das organizações internacionais, acordos bilaterais e multilaterais e profundas relações comerciais, ao mesmo tempo que o movimento entre as populações se intensificou, levando ao aparecimento de novos atores internacionais com uma grande capacidade de exercer poder (Gomes, 1990). Atualmente não são só os Estados que utilizam a política externa como instrumento, mas também as organizações internacionais de natureza pública ou privada, os movimentos religiosos, movimentos sindicais, as empresas multinacionais, entre outros atores (Braillard, 1990). Também Viotti e Kauppi (1998) entendem que a política externa envolve todos os atores com capacidade de intervir na política internacional, como Estados, organizações internacionais, grupos ambientalistas, multinacionais, grupos terroristas, entre outros e pode até envolver questões internas dos Estados, como grupos de interesse, ideologias e traços psicológicos dos decisores políticos. Esta visão da política externa afasta-se da tradicional conceptualização estadocêntrica, que defendia que a política externa apenas podia ser utilizada como um instrumento político dos Estados (Freire, 2011).

Hudson e Vore (1995) consideram que a política externa é um exercício de

influência nas relações internacionais, quando os atores das mesmas procuram concretizar os seus objetivos em ambientes externos, isto é, fora das suas fronteiras. É precisamente este acontecimento que se verifica na região do Ártico, onde os vários atores mantêm interesses, ainda que fora das suas fronteiras. Gideon Rose (1998) afirma que a política externa depende de acontecimentos internos e externos e nunca de acontecimentos autónomos. Para Gideon Rose, não existe uma teoria geral de política externa, capaz de explicar todos os acontecimentos, sendo necessário analisar cada caso separadamente. Webber e Smith (2002) consideram que o conceito de política externa pressupõe a existência de três fatores: a dimensão interna, caracterizada pelos atores, objetivos e instrumentos de uma determinada entidade; a dimensão externa, que compreende os atores e acontecimentos fora das suas fronteiras; e uma forma de relação política entre ambos, ou seja, um conjunto de instrumentos através dos quais a dimensão interna procura influenciar a dimensão externa. A política externa pode então ser definida como um conjunto de objetivos, estratégias, e instrumentos que decisores dotados de autoridade escolhem e aplicam a entidades externas à sua jurisdição, bem como os resultados não intencionais dessas ações, que incluem diversas áreas como a economia, segurança, ambiente, cultura, entre outras (Freire, 2011). Segundo Goldstein e Pevehouse (2014), a política externa refere-se a um conjunto de estratégias que os governos utilizam para concretizar os seus objetivos e que derivam de diferentes fatores, tais como a ideologia dos decisores públicos, a opinião pública e o contexto internacional, uma ideia que já tinha sido defendida por Gideon Rose (1998) no seu artigo “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy” quando afirmou que fatores psicológicos, ideológicos e culturais têm impacto na forma como os atores políticos encaram as oportunidades e ameaças e assim desenvolvem a sua política externa. A interação entre estes fatores acaba por se traduzir em políticas externas orientadas para um determinado tema ou região.

Os vários atores da política internacional têm utilizado a política externa para defender os seus objetivos no Ártico, objetivos esses que se vão adaptando às circunstâncias de cada momento histórico e que variam conforme o ator em questão, isto é, alguns procuram a exploração económica, enquanto outros preferem a preservação ambiental, entre outras questões que serão analisadas mais detalhadamente no próximo capítulo. No entanto, em política internacional, existem determinados objetivos de política externa que são comuns a quase todos os atores, pois dizem

respeito à sobrevivência da sociedade internacional, como a manutenção da paz, a defesa do direito internacional, o estabelecimento de relações económicas à escala global e o combate ao subdesenvolvimento. Os atores de política externa partilham estes objetivos através de uma estratégia mundial altruísta, apesar de terem os seus próprios interesses individuais na concretização dos mesmos (Gomes, 1990). Como o antigo embaixador britânico Humphrey Trevelyan (1973, p.141) afirma:

É um interesse britânico, por exemplo, que a paz esteja assegurada, que os fortes não devorem os fracos, que as disputas internacionais, mesmo se não puderem ser resolvidas, sejam pelo menos objeto de conversações até que passe o ponto de perigo, que as armas atómicas não cheguem às mãos de qualquer país que possa ser tentado a usá-las e que o equilíbrio nuclear seja mantido, que as relações entre países capitalistas e comunistas se tornem gradualmente mais fáceis, que os países em desenvolvimento se tornem capazes de elevar o nível de vida dos seus povos, que os Governos mantenham a palavra dada, em particular os tratados e outros compromissos internacionais e que respeitem em geral os princípios do direito internacional.

Esta afirmação mostra como os objetivos de política externa partilhados à escala quase global podem ser altruístas e ao mesmo tempo egoístas, na medida em que os acontecimentos numa região influenciam os acontecimentos noutra região, mesmo que exista uma longa distância entre ambas. E embora sejam partilhados por vários atores, cada um estabelece os objetivos de acordo com as suas características, como a dimensão populacional, história, posição geográfica, cultura e o ambiente que os rodeia. A determinação de objetivos e interesses de política externa é influenciada por fatores internos – sistema político, história, situação económica, entre outros – e por fatores externos – como a conjuntura internacional e a política dos parceiros internacionais. Os responsáveis pela política externa precisam de estar constantemente atentos a alterações a nível internacional, procurando identificar as ameaças e oportunidades que surgem em cada momento e evitando assim manter-se apegados a formulações passadas, que podem já não se adequar aos seus verdadeiros interesses (Barston, 1988).

Para a concretização dos objetivos de política externa, os atores internacionais servem-se de determinados instrumentos. Tradicionalmente, estes instrumentos são a diplomacia, o poder militar e o poder económico (O'Brien, 1963). A existência de um forte aparelho diplomático é fundamental para a concretização dos objetivos de política externa, seja em termos de cooperação ou de conflito. Através da diplomacia, os negociadores conseguem fazer aliados e limitar o poder dos seus adversários, utilizando meios de persuasão. No entanto, como Huntzinger (1991) afirma, estes meios de

persuasão estão geralmente ligados a meios de pressão económica ou política, através dos quais se exerce influência. A força militar é também utilizada como um meio de pressão na diplomacia, através da violência simbólica, ou seja, a capacidade de coagir pela força das armas mas sem ser necessário entrar em guerra. Como Thomas Schelling (cit. in Huntzinger, 1991) analisou, existe uma relação entre a força e a diplomacia. Thomas Schelling concebe a diplomacia como um instrumento para se obter o que se deseja através da discussão, negociação e compromisso, no entanto, este instrumento pode ser utilizado tanto de forma delicada como de forma violenta. Por sua vez, Raymond Aron (cit. in Huntzinger, 1991) entende que é praticada uma diplomacia total, que comporta a utilização de meios políticos, económicos, psicológicos e violentos.

Relativamente à relação entre política externa e poder militar, este é um instrumento que permite aos atores responderem a agressões, prevenirem problemas securitários e ajudarem países terceiros em períodos de crise, seja por iniciativa própria ou integrados numa aliança militar. (Huntzinger, 1991).

Por fim, o poder económico é cada vez mais utilizado como um instrumento de política externa, na medida em que os recursos económicos e financeiros podem ser empregues em diversas áreas de interesse, tais como investimentos, ajuda ao desenvolvimento e apoio a governos ou organizações. O poder económico serve também para projetar a cultura de um ator a nível internacional. Por exemplo, a capacidade financeira da Alemanha fez com que os Goethe Institut se expandissem um pouco por todo o mundo, divulgando assim a cultura alemã (Huntzinger, 1991). A conjugação entre estes três instrumentos possibilita a concretização dos objetivos da política externa.

Estes instrumentos inserem-se dentro do que Nye (2006) considera *soft power* e *hard power*. *Soft power* refere-se à capacidade dos atores influenciarem outros atores através da persuasão, dos seus meios culturais e da diplomacia. Já o *hard power* é a capacidade de exercer pressão através de meios coercivos, como a pressão económica e a força militar. Tanto o *soft power* como o *hard power* simbolizam os tipos de poder que os atores das relações internacionais exercem, e é possível encontrar a utilização destes diferentes instrumentos na região do Ártico, onde vários Estados mantêm bases militares e reivindicam a sua soberania sobre territórios e onde empresas multinacionais

aplicam a sua capacidade financeira para exercer pressão sobre as políticas dos Estados do Ártico, como será abordado de forma mais detalhada nos próximos capítulos.

## **2. A Análise de Política Externa em Relações Internacionais**

A Análise de Política Externa é uma disciplina das Relações Internacionais, nascida na década de 1950, que procura analisar a forma como um Estado projeta os seus interesses além fronteiras, através dos seus objetivos, processos de tomada de decisão e resultados obtidos. Tradicionalmente o objeto de estudo desta disciplina era o Estado, no entanto, com os processos de reconfiguração política supranacional observados sobretudo a partir da segunda metade do século XX, têm sido estudados também os processos de política externa de entidades subnacionais ou supranacionais, como é o caso da União Europeia, que, sendo menos que um Estado mas mais que uma organização internacional, procura projetar os seus interesses fora do seu território, como é o caso da sua política para o Ártico (Salomón e Pinheiro, 2013).

Esta disciplina foi inicialmente concebida para analisar as políticas externas de Estados, no entanto pode também ser aplicada ao estudo de outro tipo de organizações, tais como organizações não governamentais, multinacionais, entre outras, desde que desenvolvam uma política externa planeada. Salomón e Pinheiro (2013) consideram que a Análise de Política Externa está atualmente bastante atenta às implicações dos atores não estatais e à forma como estes têm impacto na construção da política externa.

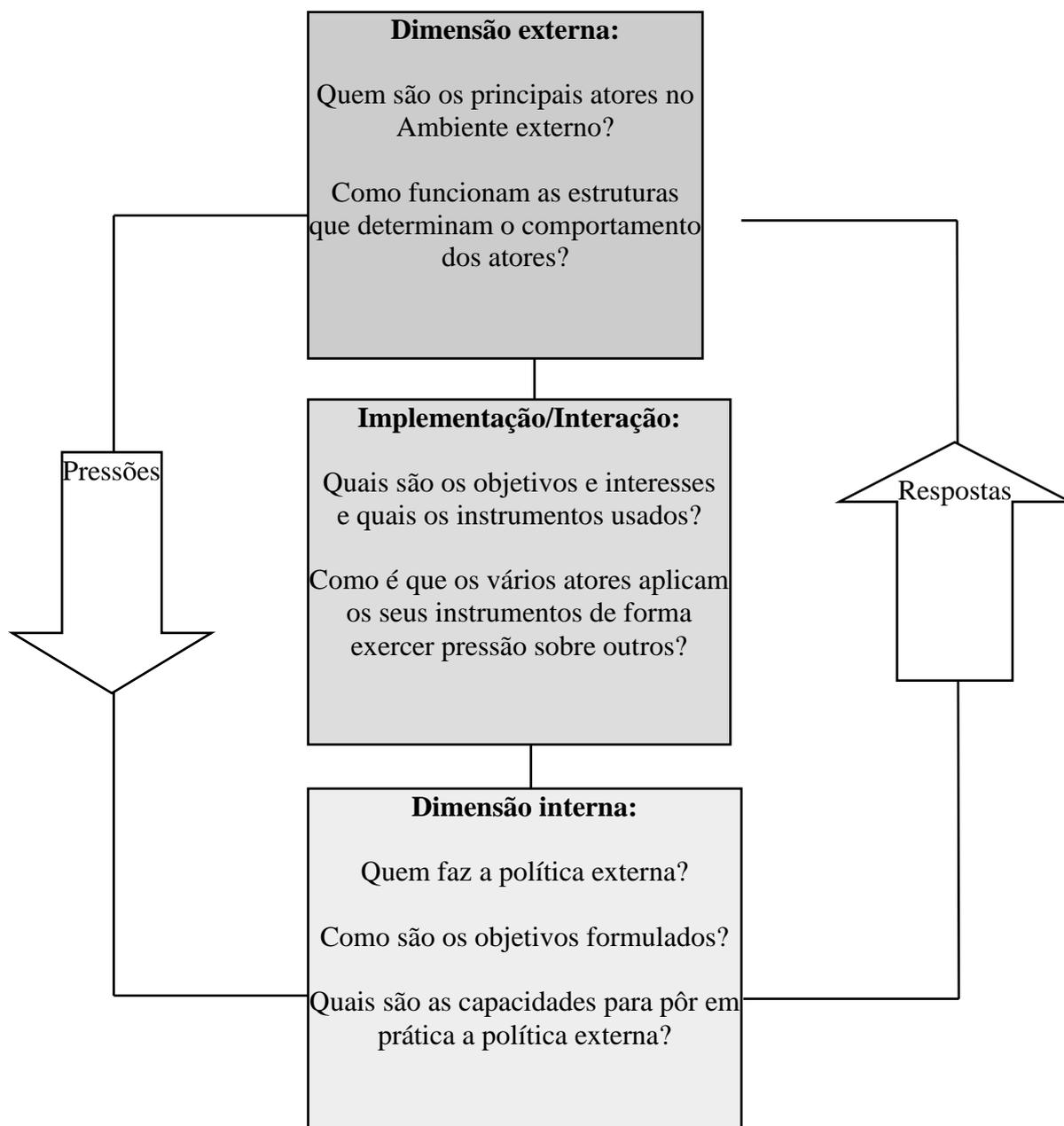
Segundo Carlsnaes (cit. *in* Salomón e Pinheiro, 2013), a Análise da Política Externa surge das Relações Internacionais, pois a política externa é um instrumento das relações entre os atores do Sistema Internacional e uma área de estudo das Relações Internacionais. A Análise da Política Externa cruza também com outra disciplina, as Políticas Públicas, e tem uma forte ligação com disciplinas como a Psicologia, Sociologia, Economia, Direito, História e até Neurociências, tornando-a assim uma área transdisciplinar.

Richard Snyder, Henry W. Bruck e Burton Sapin (cit. *in*. Salomón e Pinheiro, 2013), consideram que a política externa é um produto de decisões dependentes do modo como são tomadas, pois o modo é capaz de influenciar o seu conteúdo. Neste

sentido, a política externa deve ser analisada de acordo com os decisores e tendo em conta a forma como estes encaram situações concretas. Holdus (2010) considera que na Análise da Política Externa, existe uma ligação inevitável entre o ambiente externo e os grupos de pressão internos, que são fonte de decisão política. Através desta disciplina, os decisores políticos podem fazer escolhas mais informadas sobre a política externa.

Um dos processos no qual a Análise de Política Externa se tem focado mais é no processo de tomada de decisão a nível doméstico e no contexto psicológico, social e cultural em que os decisores políticos estão a agir. Carlsnaes (1992) defende que a essência desta disciplina está na análise dos seguintes fatores: quem são os atores; quais são os instrumentos de política externa; quais são os interesses e objetivos; e através de que processos é feita a tomada de decisão, todos eles a nível interno. Por outro lado, o mesmo autor afirma que outro dos principais focos da Análise de Política Externa é o ambiente externo e o modo como este impõe pressões sobre os decisores políticos, obrigando-os a seguir determinadas políticas. Estas pressões podem vir tanto de atores estatais ou não estatais como de toda a estrutura do sistema internacional. Por fim, Carlsnaes defende que existe ainda a implementação da política externa, que consiste na utilização dos instrumentos de política externa referidos anteriormente para conseguir influenciar de algum modo o ambiente externo. O seguinte esquema (Figura 1) ajuda a entender quais são as dimensões que os analistas de política externa procuram interpretar e, dentro de cada dimensão, quais são as questões que procuram ver respondidas. Neste esquema distingue-se a dimensão interna, na qual a política externa é feita, e o ambiente externo, que impõe pressões sobre o ambiente interno. No meio está o que Carlsnaes considera a implementação ou interação entre os ambientes interno e externo.

**Figura 1: As interações entre as dimensões interna e externa na Análise de Política Externa**



Fonte: Elaboração do próprio autor

Tal como no estudo das Relações Internacionais, a Análise de Política Externa pode ser estudada de acordo com diferentes perspetivas teóricas, que ajudam, num percurso de investigação, a definir os modos de operacionalização da pesquisa. A Análise de Política Externa pode ser encarada de diferentes perspetivas, consoante a

teoria utilizada para a sua análise. As teorias das Relações Internacionais, em especial o realismo e o liberalismo, influenciam o modelo de análise utilizado. Estas teorias têm a sua origem em diversas áreas das Ciências Sociais e são frequentemente aplicadas à análise das políticas externas utilizadas pelos atores da política internacional, de forma a possibilitar a interpretação dos factos (Viotti e Kauppi, 1998).

O realismo é uma das teorias que mais influenciou o estudo das Relações Internacionais, e por conseguinte a Análise de Política Externa. Os autores realistas defendem que os principais atores em política internacional são os Estados, que estes agem de forma racional, consoante os seus interesses, e que apenas procuram obter poder sobre os restantes Estados e garantir a sua segurança, pois para estes autores o sistema internacional é anárquico, sem qualquer tipo de governação internacional (Korab-Karpowicz, 2010). E. H. Carr (1964) foi um dos principais pensadores realistas, defendendo que a ideia de cooperação internacional é uma utopia e que se esta existe, é apenas uma forma de os Estados dominantes exercerem pressão sobre os restantes, determinando as normas legais e morais no sistema internacional. Desta forma, Carr defende que não existe qualquer ética na política internacional, apenas luta por poder (Mearsheimer, 2004).

Por sua vez, Morgenthau (2005), um dos mais influentes autores do realismo, considera que os Estados lutam por poder e apenas perseguem os seus interesses de uma forma egoísta, que tem por base a natureza humana, que o autor considera má, egoísta, sem qualquer tipo de moralidade e que apenas procura sobreviver. Os Estados criam políticas externas para poderem sobreviver no ambiente internacional, e que apenas têm o objetivo de: manter, aumentar, ou demonstrar poder, sem qualquer tipo de cooperação entre eles. Como afirmam Thorsen e Lie: “International Politics, like all politics, is a struggle for power” (cit. in Korab-Karpowicz, 2010).

Outro importante autor realista, Kenneth N. Waltz, destaca-se pela sua teoria neorealista, na qual evita considerações filosóficas sobre a natureza humana e se foca em factos “científicos” da política internacional. Este autor considera o sistema internacional anárquico, no qual os Estados são os principais atores, mas admite a existência e relativa importância de atores não estatais. Os Estados e atores não estatais interagem através de competição e socialização, exercendo desta forma pressão. Como

os Estados procuram acima de tudo sobreviver num ambiente internacional anárquico, os mais fracos acabam por se adaptar às pressões dos dominantes. Desta forma, é o sentimento egoísta da necessidade de sobrevivência e da procura de poder que faz com que o sistema internacional esteja, de certo modo organizado através de alianças, mas que nem sempre são estáveis e duradouras (Melo Santos, 2012).

Esta teoria trouxe um importante contributo para a Análise de Política Externa pois encara a política externa como um meio racional e determinado de forma unitária que os Estados utilizam para obter mais poder e satisfazer os seus interesses. As autoridades políticas avaliam as suas oportunidades e ameaças na luta pela obtenção de poder e segurança e escolhem através de que meios, políticos, económicos ou militares, será a melhor forma de alcançarem os seus objetivos (Salomón e Pinheiro, 2013). Para os autores realistas, é o ambiente externo que cria pressões para que seja necessário desenvolver uma política externa, logo é importante analisar quais são essas pressões de forma a os Estados garantirem a sua segurança no sistema internacional anárquico (Mearsheimer, 2007).

Outra teoria com elevada importância para a Análise de Política Externa é o liberalismo, que assenta em pressupostos que se opõem à teoria realista (Badie, Schloesser e Morlino, 2001). De acordo com o liberalismo, o ser humano tem uma natureza boa e procura a cooperação e paz. Da mesma forma, os Estados procuram a paz e evitam o conflito, de forma a alcançarem prosperidade económica e cooperação entre os vários atores da política internacional (Rosato, 2003). Segundo os autores liberais, o sistema internacional é constituído por vários atores como os Estados, as organizações internacionais, organizações não governamentais, grupos de indivíduos, multinacionais, entre outros, que interagem racionalmente entre si através de negociação e evitando os riscos de conflito (Nascimento, 2012).

Schumpeter (1995) defende que o capitalismo e a democracia aumentam a necessidade de cooperação, através da pax democrática, diminuindo assim a disposição dos Estados para entrar em guerra, pois estão mais interessados nos benefícios da cooperação económica. Em democracia, os atores políticos estão preocupados com o crescimento económico e não com a guerra, logo o sistema internacional torna-se mais pacífico. Woodrow Wilson acreditava nestes mesmos valores, defendendo que era

necessário disseminá-los internacionalmente através de uma governação global que acabaria com as alianças de poder e por conseguinte com os conflitos (Wertheim, 2011).

Na segunda metade do séc. XX, surgiu o neoliberalismo, que partilha os valores do liberalismo mas introduz o conceito de interdependência complexa, fruto de um sistema internacional globalizado (Harvey, 2005). Robert Keohane e Joseph Nye foram os seus criadores, e focaram a sua análise nas relações transnacionais, sobretudo de carácter económico, entre os Estados, as organizações internacionais e as multinacionais, que implicam o fluxo de bens, serviços, pessoas, capitais e informações sobre a regulação do direito internacional (Milner e Moravcsik, 2009).

Esta teoria trouxe um importante contributo para a Análise de Política Externa, pois coloca os grupos de indivíduos como principais agentes na construção de política externa. Ao contrário do realismo, o liberalismo foca a sua análise nos fatores internos que levam à elaboração da política externa, através de uma análise dos grupos de pressão e grupos burocráticos que negociam entre si, de forma a fazer valer os seus interesses através da cooperação e não do conflito, e onde todos procuram obter vantagens (Salomón e Pinheiro, 2013). A política externa é assim elaborada de forma pluralista, estando os diferentes interesses internos estão presentes, trazendo vantagens para os grupos envolvidos (Moravcsik, 2010).

### **3. Os modelos de Análise de Política Externa**

A Análise de Política Externa serve-se de diferentes modelos teóricos, de forma a estudar as diversas políticas externas e acontecimentos na política internacional de acordo com diferentes pressupostos. Para estudar a forma como os diversos atores de política internacional projetam os seus interesses no Ártico, é importante utilizar os modelos de análise, que têm por base as teorias abordadas no ponto anterior. Entre estes modelos de análise é possível encontrar o modelo do ator racional, o modelo das organizações burocráticas, o modelo dos pequenos grupos e o modelo dos líderes.

**Tabela 1. Quadro síntese sobre os modelos de Análise de Política Externa**

	<b>Ator Racional</b>	<b>Organizações Burocráticas</b>	<b>Pequenos Grupos</b>	<b>Líderes</b>
<b>Atores envolvidos na decisão de política externa</b>	Estado age como decisor racional único	Organizações burocráticas formais do Estado	Pequenos grupos de indivíduos junto da liderança	Líderes individuais
<b>Dinâmicas do modelo de decisão</b>	Identificar interesse nacional; Identificar opções; Análise custo/benefício; Escolher política que melhor serve o interesse nacional	Organizações agem com base em procedimentos estandardizados; Interesses determinados pela organização a que se pertence; Negociações para determinar política	Interação dinâmica entre os diversos membros do grupo; Group think; Imposição de solução; Internalização; Compromisso negocial	Decisão resultante da escolha individual; Apreciação subjetiva da situação; Processos cognitivos
<b>Origens e fontes teóricas</b>	Teoria da utilidade esperada	Teoria organizacional; Sociologia das burocracias; Política burocrática	Psicologia social; Sociologia dos pequenos grupos	Psicologia cognitiva; Dissonância cognitiva; Dinâmica psicológica

Fonte: Freire (2011)

Como Freire (2011) refere, a política externa é uma área densa, onde se cruzam agendas, burocracias, grupos e traços de personalidade que respondem à multidimensionalidade da política e que se servem das forças que os atores de política externa têm à sua disposição, como as características geográficas, os recursos humanos, a força militar, económica e tecnológica.

O modelo de Análise de Política Externa tradicional, ou modelo do Ator Racional, inspira-se na teoria realista das Relações Internacionais, assumindo que a política externa é formulada de forma homogénea e unitária, com base no interesse nacional, em que os cálculos estratégicos sobre a segurança são os principais motivos para a criação da política externa. Freire (2011) considera que este é um modelo racional, na medida em que procura definir o problema, selecionar os objetivos da política externa e identificar as suas alternativas para no final fazer uma escolha racional da melhor opção. De acordo com Herbert Simon (cit. *in* Freire, 2011), os governos

escolhem a melhor alternativa, ou aquela que traz menores consequências para os Estados. A escolha é apenas satisfatória, pois nem sempre é possível encontrar uma solução ótima, por falta de informações, capacidades, recursos, ou características psicológicas dos líderes.

Por outro lado, o modelo das Organizações Burocráticas entende também a política externa como um processo racional, mas não sendo unitário, pois existem processos organizacionais e burocráticos que procuram fazer valer os seus interesses através de negociação. Este modelo inspira-se a teoria liberal das Relações Internacionais, entendendo-se que existem diversas organizações governamentais relevantes envolvidas na formulação da política externa, através de políticas internas, jogos negociais e capacidade de influência. Desta forma, Freire (2011) considera que as organizações burocráticas do Estado se comportam de forma estandardizada, envolvendo-se em negociações e competindo pelos seus interesses. Os decisores políticos apoiam-se nestas organizações burocráticas, que geralmente são constituídas por especialistas sobre o assunto, de forma a melhorarem a eficiência das suas decisões, pelo que é possível afirmar que as organizações burocráticas têm uma grande influência sobre a formulação da política externa.

Mas de acordo com Freire (2011), não são apenas as organizações burocráticas do Estado que exercem influência sobre a política externa. Os Pequenos Grupos têm sido reconhecidos como importantes motores na sua elaboração, na medida em que contribuem para uma maior diversidade de perspetivas, por vezes com um conhecimento mais profundo sobre os diversos temas. Estes grupos partilham valores, características, e têm atitudes semelhantes. No entanto, segundo Irving Janis (cit. in Freire, 2011), os pequenos grupos tendem a criar uma dinâmica chamada *Groupthink*, na qual o pensamento do seio do grupo é tão dominante que tende a não aceitar visões alternativas, fazendo com que os restantes membros do grupo internalizem a visão da maioria dominante.

No entanto, nem todas as decisões de política externa são tomadas de forma consensual e em grupo, havendo as que são de acordo com os traços de personalidade dos líderes. Os líderes moldam a política externa dos Estados e, por conseguinte, o seu comportamento na política internacional. No entanto, segundo Freire (2011), por vezes

existe uma diferença entre o que os líderes fazem e aquilo que se espera que façam. Desta forma, é possível distinguir racionalidade procedimental de racionalidade instrumental. A racionalidade procedimental baseia-se em cálculos frios que procuram encontrar a melhor alternativa possível. Por sua vez, a racionalidade instrumental defende que os líderes têm preferências, e a escolha que fazem é a mais parecida com a sua preferência. A capacidade de escolha do líder difere também conforme as circunstâncias, na medida em que nem sempre um líder consegue agir da forma que gostaria, mas sim da que lhe é possível, fruto das pressões externas ou internas.

A formulação da política externa está pois dependente de vários fatores, como a complexidade da política internacional, onde existe uma multiplicidade de atores, estatais e não estatais, organizações e grupos privados, onde existem disparidade tecnológicas, secretismo, falta de informações, associações de vários níveis e grupos de interesse, que protegem os interesses dos seus associados e têm uma forte capacidade de influenciar a opinião pública. Desta forma, a política externa é feita tendo em conta todos estes interesses e atores envolvidos.

#### **4. O papel da União Europeia como ator de política externa**

O papel da União Europeia como ator de política externa é discutível conforme a perspetiva teórica adotada, uma vez que esta entidade é mais do que uma organização internacional, mas menos do que um Estado. Esta é a frase frequentemente utilizada para definir o papel da União Europeia como um ator de política externa, pois a sua natureza mais ou menos integrada, conforme a área temática em questão, assim o permite. A sua posição na política internacional consiste num sistema complexo e multinível, onde os modelos de análise de política externa associados aos Estados nem sempre apresentam o melhor quadro de análise. A União Europeia é, desta forma, um desafio para a análise de política externa (Holdus, 2010), na medida em que se trata de “uma criatura política inovadora, que se não enquadra nas tipologias convencionais das entidades políticas” (Ramos e Vila Maior, 2007, pp. 104).

Vários autores rejeitaram aplicar a metodologia de análise tradicionalmente utilizada nos Estados à política externa europeia, preferindo focar-se na análise do resultado das políticas europeias e não na análise das pressões internas e externas que

levam à criação das políticas (Bretherton e Voglen, 2006). Estes autores consideram não existir coerência nem unidade na política externa europeia. Por outro lado, autores como Karen Smith (2003) consideram não existir qualquer problema em aplicar os métodos da análise de política externa à União Europeia, uma vez que esta é a expressão das necessidades dos seus Estados Membros. No entanto, Holdus (2010) considera que aplicar os métodos de análise de política externa é um desafio, pois estes métodos não foram desenhados a pensar numa entidade com a natureza da União Europeia. Esta autora considera que é necessário analisar os vários níveis presentes na União Europeia, onde os interesses nacionais vivem ou em conflito ou em harmonia com os interesses supranacionais. Wegge (2012) considera que a União Europeia é, desde a sua criação, uma entidade complexa em permanente mutação, o que cria grandes desafios a todos os que a pretendem estudar. Nuno Severiano Teixeira (1998) considera que desde a sua criação, o papel da União Europeia, do ponto de vista de análise de política externa, é tudo menos claro e definido, mas que este é sem dúvida um forte ator de política externa, com um poder crescente, interesses específicas, uma diplomacia cada vez mais influente em relação aos restantes atores, sejam Estados ou organizações internacionais. Esta ideia verifica-se pelo recente interesse da União Europeia na região do Ártico, onde estão presentes alguns dos mais influentes atores da política internacional.

A União Europeia é assim, segundo Nuno Severiano Teixeira (1998), um modelo inacabado e que não beneficia da unidade dos Estados. É um processo em construção, que se vai alterando ao longo das suas fases de integração, onde existe um sistema complexo de instituições com diferentes mecanismos e cuja articulação permite a política externa da União Europeia.

Para analisar a política externa europeia, é imprescindível analisar também a integração europeia, pois como Holdus (2010) afirma, toda a política externa europeia é uma forma de integração europeia. Para se estudar a integração europeia surgiram teorias como o intergovernamentalismo ou o supranacionalismo, que são influenciadas pelas teorias clássicas das Relações Internacionais e que têm o objetivo de explicar a forma como a integração tem sido feita, dando maior ênfase ao papel dos Estados ou, por outro lado, à capacidade da organização como um ator de carácter supranacional (Ramos e Vila Maior, 2007). Existem outras teorias de integração para além das que foram referidas, no entanto, nesta dissertação, apenas serão abordados o

intergovernamentalismo e o supranacionalismo, por terem as suas bases nas teorias clássicas das relações internacionais referidas anteriormente, nomeadamente no realismo e no liberalismo.

A teoria intergovernamentalista tem a sua origem na teoria realista das Relações Internacionais e entende que a política externa europeia é feita conforme a vontade dos Estados que têm mais poder para a influenciar. Tal como no realismo, são as preferências nacionais e o jogo de poder entre os Estados Membros que produzem a política externa seguida pela União Europeia (Ramos e Vila Maior, 2007). Para os intergovernamentalistas, a integração europeia foi a forma que os Estados encontraram para se protegerem no nível interno e se projetarem com maior capacidade a nível externo (Holdus, 2010). Desta forma, a integração europeia é uma cooperação entre Estados, uma organização intergovernamental e não supranacional que, todavia, não ignora por completo o fenómeno do supranacionalismo, admitindo a sua existência mas referindo que este fenómeno apenas existe por consentimento dos Estados, que têm o poder de começar e acabar com qualquer fenómeno deste género. Os autores do intergovernamentalismo utilizam a inexistência de um exército europeu como um exemplo de que os Estados não estão dispostos a ceder toda a sua soberania a uma entidade supranacional, preferindo ceder em áreas que os ajudem a projetarem-se internacionalmente, como é o caso da política económica e monetária (Calegari, 2009).

Por sua vez, a teoria supranacional é influenciada pela teoria liberal das Relações Internacionais e defende a existência da cooperação internacional e do fenómeno da integração, num cenário em que os Estados transferem a sua soberania para entidades supranacionais. Tal como na teoria liberal, a integração europeia tem sido feita com base nos interesses da cooperação económica, que garantem a eficácia da integração europeia, mas não menosprezam também os níveis social e político (Ramos e Vila Maior, 2007). Os defensores desta teoria acreditam que a integração se vai desenvolvendo através da transferência de soberania de vários sectores ao longo do tempo, aumentando assim o nível de integração das organizações. A política externa europeia é assim o resultado a cooperação e interdependência entre os vários interesses dos seus Estados Membros (Calegari, 2009).

De facto, existem diferentes atitudes até entre os diversos Estados Membros, uns

adotando uma postura mais de pendor supranacional e aplicando as suas políticas externas de acordo com os interesses da União Europeia; mas existem também Estados Membros que procuram sempre salvaguardar a sua soberania e perseguir interesses próprios, através de uma postura mais intergovernamentalista. É importante notar que, como Lehne (2013) argumenta, ambas as teorias de integração europeia estão presentes na política externa da União Europeia e nas políticas externas dos seus Estados Membros, conforme os objetivos e interesses em questão.

Lehne (2013) considera por isso que a União Europeia é uma entidade de política externa híbrida. Apesar de continuar a ser uma organização de carácter intergovernamental em muitas áreas, como na área securitária e militar, beneficia de um status particular que a eleva em relação às restantes organizações internacionais, fruto do carácter supranacional de outras áreas como a política económica e monetária. É este status que faz com que a União Europeia tenha uma dimensão externa, com maior capacidade do que as restantes organizações internacionais. No entanto, é também a ausência da supranacionalidade que torna a política externa no elo mais fraco dentro da União Europeia, e que, como é de notar no caso da política externa para o Ártico, tornam mais difícil a sua implementação.

## **5. Símula**

Como foi abordado ao longo do capítulo, a política externa é um dos principais instrumentos dos Estados, da qual se servem para perseguir os seus interesses e objetivos. Tradicionalmente, a política externa era encarada como algo utilizado exclusivamente pelos Estados, na medida em que estes eram as únicas entidades com capacidade de se projetarem internacionalmente. No entanto, esta visão centrada nos Estados tem vindo a perder importância e a dar lugar a visões mais pluralistas, em que o papel de atores como organizações internacionais, multinacionais, organizações não governamentais, entre outros, conquistam cada vez mais atenção. Atualmente, a política externa é utilizada como meio por todos os atores de política internacional que procuram concretizar os seus objetivos no Ártico, pois constitui um importante instrumento para os atores de relações internacionais com interesses na região, independentemente da sua natureza, alcançarem os seus objetivos.

A disciplina de Análise de Política Externa surgiu com o objetivo de estudar os processos de política externa, tais como as razões que levam à elaboração de uma política externa, os seus objetivos, os instrumentos utilizados e os resultados que determinada política externa consegue obter. Dependendo da perspetiva teórica adotada e modelo de análise utilizado, o foco de análise pode estar mais orientado para as pressões internas que levam à construção de determinada política externa, às pressões que o ambiente externo exerce sobre um Estado, ou a uma análise sobre as pressões que tanto a dimensão interna como a dimensão externa exercem.

Sendo uma disciplina que nasce do estudo das Relações Internacionais, a Análise de Política Externa recebeu influência das teorias clássicas como o realismo e o liberalismo. O realismo contribuiu para a disciplina através da sua análise focada no Estado, que procura sobreviver no sistema internacional anárquico e está em permanente competição e conflito com os restantes Estados. Neste sentido, os analistas de política externa que seguem a perspetiva realista, focam a sua análise nas pressões externas que colocam ameaças à sobrevivência dos Estados. Por outro lado, o liberalismo defende que os Estados procuram viver num ambiente de paz, onde a cooperação e as alianças económicas trazem mais vantagens para todos os envolvidos. Por conseguinte, os analistas de política externa que adotam a perspetiva liberal, defendem que a política externa é o resultado de um processo negocial a nível interno, feito entre diferentes grupos de pressão e organizações burocráticas, onde todos procuram ganhar algo.

Para realizar uma análise de política externa, os autores servem-se de modelos de análise, como o modelo do ator racional, das organizações burocráticas, dos pequenos grupos e dos líderes. Estes modelos inspiram-se também nas teorias clássicas, sendo de destacar o modelo do ator racional que encara a política externa como um instrumento dos Estados, que é feito de forma racional e unitária, e onde os seus agentes procuram escolher uma alternativa menos prejudicial para o Estado, face às pressões que este recebe do exterior. Por sua vez, o modelo das organizações burocráticas entende que, tal como no liberalismo, a política externa é o resultado da negociação entre diferentes estruturas burocráticas que competem entre si, exercendo assim pressões internas sobre os Estados, levando-os à criação de políticas externas que vão de encontro com os interesses destes grupos.

A Análise de Política Externa encontra desafios acrescidos quando procura estudar a União Europeia, uma vez que esta é uma entidade que é mais do que uma organização internacional, mas menos do que um Estado. Os analistas de política externa têm vindo a discutir se os modelos referidos anteriormente se adequam à natureza desta organização, tendo posições opostas. Uma vez mais, as teorias de integração europeia, que servem de quadro de análise, também têm a sua inspiração nas teorias clássicas das Relações Internacionais. Por uma lado, o intergovernamentalismo defende que os Estados Membros continuam preocupados com os seus próprios interesses, e que a integração europeia não passa de uma forma de estes se protegerem e alcançarem os seus objetivos através de uma aliança. Por outro lado, o supranacionalismo admite que existe já um certo nível de supranacionalidade, através do qual os Estados vão transmitindo a sua soberania a uma entidade supranacional, que é responsável pelo bem estar de todos os seus membros. Em suma, pode concluir-se que a União Europeia não é um ator convencional, é um híbrido que exerce política externa tanto de forma integrada como de forma intergovernamental.

Para o objetivo da análise central desta dissertação, a análise dos conceitos de política externa e as suas teorias e modelos é necessária para entender até que ponto o Ártico se tem tornado uma região alvo de política externa por vários atores, e em particular, da União Europeia. No próximo capítulo serão abordados os acontecimentos geopolíticos que estão na base desta alteração na região do Ártico, explicando o porquê de certos fenómenos estarem a acontecer e como estes irão exercer, cada vez mais, pressões sobre a União Europeia. A análise feita parte de um modelo de análise influenciado pelas teorias clássicas, uma vez que se entende que as motivações que estão por trás da elaboração da política externa europeia para o Ártico partem tanto de pressões internas como externas.

## Capítulo II – O Ártico e o seu significado para a União Europeia

### 1. O Ártico como espaço de interesse geopolítico

Apenas recentemente o Ártico passou a ser alvo do interesse de diversos Estados, quando estes começaram a desenvolver políticas externas específicas para esta região. Ao longo da história da política internacional, o Ártico tem sido uma região periférica tanto a nível geográfico como político, sobretudo devido às suas condições meteorológicas severas que o ser humano dificilmente consegue tolerar. É uma região pouco estudada por ter pouca densidade populacional, onde a navegação é extremamente dificultada pelas condições climatéricas e a agricultura é impossível devido ao gelo (Rodrigues Leal, 2014).

O critério mais utilizado para a delimitação da região do Ártico começa ao sul com o Círculo Polar Ártico (Besnault, 1992) e envolve o Pólo Norte e o Oceano Glacial Ártico. Os seus principais Estados são a Rússia, Estados Unidos da América, Canadá, Noruega, Islândia e Gronelândia (Rodrigues Leal, 2014). Neste trabalho são também utilizados a Suécia e a Finlândia, que embora tenham territórios de dimensão reduzida e sem costa no Ártico, estabelecem uma ponte de ligação entre a União Europeia e a região do Ártico.

#### Mapa 1. Mapa do círculo polar Ártico



Fonte: MARE Policy (2015)

Perderson (2012) considera que os vários Estados do Ártico estão expostos a esta região de diferentes formas. O Ártico canadense é um território geograficamente grande e com uma forte presença na cultura do Canadá, mas tem uma densidade populacional muito reduzida e está subdesenvolvido. A Gronelândia tem uma população maioritariamente indígena e é a maior ilha do mundo, no entanto está praticamente deserta, sendo habitada apenas por pequenas populações indígenas. A Noruega está presente no Ártico sobretudo devido à soberania que mantém no arquipélago de Svalbard. A Rússia tem a maior linha costeira e é o principal ator do Ártico, com mais de três milhões de habitantes a viverem no seu território, o que é substancialmente maior que os sessenta e cinco mil canadianos que vivem no Ártico. Os Estados Unidos da América são parte do Ártico devido à sua possessão do Estado do Alasca, mas é um dos territórios do Ártico mais desenvolvidos, devido à exploração de petróleo e ouro realizada nesta região. Por sua vez, a Suécia, Finlândia têm territórios dentro do Círculo Polar Ártico, mas não têm espaço marítimo dentro da região do Ártico. No entanto, é através destes Estados que a União Europeia procura posicionar-se como um ator do Ártico.

O Ártico pode ter diferentes significados para diferentes pessoas, organizações ou Estados. Pode significar uma terra natal para as populações que a habitam. Pode significar uma terra inóspita e selvagem para os aventureiros que a exploram. Pode significar uma atração cultural e paisagística para os turistas que a visitam. Pode significar um santuário da vida selvagem para os ambientalistas. E pode significar uma fonte de recursos naturais e desenvolvimento económico para as multinacionais e Estados que a exploram, além de um centro para operações militares. Esta descrição, com base num relatório da Arctic Opening (2013), mostra como o Ártico tem vindo a conquistar importância, tornando-se num polo de atração de diferentes grupos que aplicam as suas políticas externas na região. Atualmente é possível encontrar atores interessados no Ártico tais como ministérios dos negócios estrangeiros, forças armadas, organizações internacionais, multinacionais, grupos científicos, investigadores académicos, exploradores e think tanks, fazendo com que o Ártico se torne um importante espaço geopolítico (Dittmer *et alii*, 2013).

Os primeiros registos de interesse europeu pelo Ártico surgiram durante o século

IX e X, quando o explorador norueguês Ottarr descobriu uma rota entre o Atlântico norte e o Oceano Ártico que lhe permitia caçar uma elevada quantidade de baleias, começando assim a primeira rota marítima da região ártica. Alguns séculos depois, comerciantes noruegueses pescavam nesta zona quase todo o bacalhau que forneciam ao mercado europeu. O interesse europeu sobre o Ártico aumentou no século XVI, durante o período da expansão europeia, quando os exploradores britânicos e holandeses, financiados por grandes comerciantes, procuraram uma rota no norte que ligasse a Europa à China e Índia Oriental através do Canadá. A sua missão não foi concluída, no entanto descobriram mares onde durante o século XVII, Estados como o Reino Unido, Dinamarca e Holanda guerrearam entre si para dominar a pesca de baleias, especialmente na zona da Gronelândia. A luta pelo domínio dos mares do Grande Norte arrefeceu quando Portugal perdeu o monopólio da rota do sul, pois as marinhas dos vários Estados consideravam mais seguro navegar por esta rota. A partir do século XVIII, apenas os russos continuaram a explorar o Ártico, o que os levou à descoberta do Alasca, que viria a ser posteriormente vendido aos EUA em 1867 por 7.2 milhões de dólares. No século XIX o Reino Unido dominou a exploração do Ártico, especialmente até ao começo da I Guerra Mundial, com o objetivo de encontrar recursos necessários para o crescimento industrial que o país atravessava. Durante esta época desenvolveram-se grandes indústrias, como é o caso do ferro em Kiruna (Suécia), da exploração do ouro no Alasca (EUA), da exploração de carvão em Narvik (Noruega) e desenvolveu-se a linha de caminhos de ferro entre o porto de Murmansk (Rússia), que atravessava quase toda a Europa até ao centro. Com o começo da II Guerra Mundial, o Ártico voltou a ser dominado pelos russos, pois as autoridades de Moscovo consideravam este espaço seguro face aos ataques alemães (Artic Opening, 2013).

Com o final da II Guerra Mundial, o Ártico transformou-se numa zona de aventura e exploração, mas também de conflito e tensões (Marcelino *et alii*, 2007), o que fez com que o Secretário Geral da União Soviética Mikhail Gorbachev afirmasse que o Ártico deveria tornar-se uma zona de paz e cooperação internacional, caso contrário poderia levar ao surgimento de uma nova guerra (Pederson, 2012). De acordo com Young (2009), o interesse geopolítico em torno da região do Ártico tem vindo a ganhar uma dimensão significativa, que não pode passar despercebida a todos os que estudam Relações Internacionais. Para este autor, as mudanças provocadas pelas alterações climáticas colocaram vários atores que anteriormente não tinham pretensões

na região a reivindicar os seus interesses no Ártico, como é o caso da União Europeia ou da China. O que começou por uma corrida aos recursos naturais da região, transformou-se numa forma de competição entre os principais atores da política internacional, sejam de natureza pública ou privada. Parmar (2013) considera que as alterações na topografia da região do Ártico, resultantes das alterações climáticas, tornaram uma região extremamente rica e outrora inacessível numa região com relativa facilidade de acesso, onde muitos atores podem perseguir os seus interesses. Este autor considera que apesar de existir um mecanismo diplomático estável na região, as autoridades políticas não podem ignorar o crescente número de conflitos jurídicos que surgem devida à cada vez maior dependência dos recursos da região. O aumento do interesse e investimento nesta região chega até a ser considerado como uma “maldição dos recursos”, em que a riqueza do espaço, posta a descoberto pelo degelo, coloca problemas à manutenção da paz e estabilidade. Parmar (2013) considera que no Ártico tanto existe cooperação como conflito, através de uma militarização crescente a que se tem vindo a assistir, em especial em zonas onde está confirmada a existência de grandes depósitos de recursos naturais.

O Ártico atualmente tem quatro milhões de habitantes, dos quais aproximadamente 10% são populações indígenas e cerca de 50% estão em território russo. Este facto deve-se aos esforços das autoridades russas, que promoveram durante a Guerra Fria a migração involuntária de muitas pessoas. Nos últimos anos a população da região Ártica tem vindo a diminuir, especialmente nos Estados europeus, devido a migrações económicas. No entanto, no Alasca e Ártico canadiano a população tem vindo a aumentar lentamente, a cerca de 0.8% por ano (Artic Opening, 2013), fruto do investimento e desenvolvimento destes Estados. No entanto, apesar desta diminuição da população, o PIB do Ártico cresceu desde 2001 cerca de 31% (Artic Opening, 2013), com um crescimento anual de em média 2.1% (Artic Opening, 2013) em cada Estado do Ártico. Este crescimento económico deve-se ao aumento da exploração de recursos naturais e ao aumento do número de navios a navegar no Oceano Ártico, que tem levado também à criação de serviços públicos nesta região (Artic Marine Shipping Assessment, 2009). Outras indústrias que têm contribuído para este forte crescimento são o turismo e as pescas, que são fundamentais para Estados como a Noruega e a Islândia. Os dados referidos evidenciam a importância a nível geopolítico que o Ártico tem vindo a conquistar, tornando-se uma grande fonte de riqueza para os seus Estados.

## 2. Governação e Direito Internacional no Ártico

O Ártico não é um espaço vazio de direito e governação, pois os Estados que estão presentes na região já mantêm disputas territoriais desde há muito tempo. Muitas das disputas foram resolvidas ao longo da história, e as que ainda existem são mediadas através da United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), o primeiro tratado da ONU sobre jurisdição territorial marítima, soberania e resolução de disputas marítimas (United Nations, 1982). A UNCLOS, através do artigo 76º, define que a plataforma continental dos Estados no Ártico só pode estender-se ao longo de 350 milhas náuticas, impedindo os Estados de explorarem fora desse espaço e obriga-os a pagar uma comissão sobre os lucros da exploração. A UNCLOS encoraja a resolução diplomática, mas contém mecanismos próprios para quando a via pacífica não é possível, tais como o Tribunal da Lei do Mar e o Tribunal Internacional de Justiça. De acordo com o relatório Arctic Opening (2013), os Estados do Ártico aceitam este instrumento do Direito Internacional como o principal meio de delimitar as plataformas continentais, a liberdade de navegação nas águas do Ártico e de resolução de conflitos. O mesmo relatório considera que este mecanismo tem tido sucesso, pois atualmente existe apenas uma disputa por resolver, sobre o limite fronteiriço entre o Alasca e o Canadá, no Mar de Beaufort.

Além da UNCLOS, existe uma organização de carácter regional e intergovernamental que tem o objetivo de manter a cooperação entre os Estados do Ártico e evidencia a crescente importância do Ártico, que é o Conselho do Ártico, um fórum intergovernamental criado em 1996 com o objetivo de salvaguardar os interesses da região e manter a paz e estabilidade, com base no direito internacional e multilateralismo, entre os seus Estados Membro e observadores. De acordo com Pederson (2012), a ideia de cooperação no Ártico desenvolveu-se durante a década de 1980, à medida que o Oceano Ártico se foi transformando numa zona importante para a estratégia militar e também à medida que foram crescendo as preocupações ambientais. Em 1989 a Finlândia colocou a cooperação no Ártico como uma prioridade na sua agenda de política externa e organizou um encontro com os oito Estados do Ártico, onde foram criadas as bases para um entendimento, através do Processo de Rovaniemi.

Em 1996 foi assinada a Estratégia para a Proteção Ambiental do Ártico, em que os oito Estados Membros se comprometeram a pôr em prática uma estratégia de cooperação ambiental. Esta estratégia viria a dar lugar ao Conselho do Ártico, que segundo a Declaração de Ottawa (Arctic Council, 1996, p. 4) tinha o objetivo de:

promover a cooperação, coordenação e interação entre os Estados do Ártico e com as comunidades de indígenas do Ártico e restantes habitantes da região, em assunto relacionados com o Ártico, particularmente em assuntos relacionados com a proteção ambiental e desenvolvimento sustentável.

O Conselho do Ártico é a principal organização a trabalhar sobre os assuntos do Ártico, de natureza intergovernamental e regional, encarregada de realizar investigação e sugerir resoluções aos decisores políticos e da qual fazem parte de forma permanente os cinco Estados costeiros do Ártico (Rússia, EUA, Canadá, Noruega e Gronelândia) e três Estados nórdicos (Finlândia, Suécia e Islândia). Existem também seis organizações que representam as populações indígenas, que estão representadas com o mesmo poder que os Estados (Arctic Council, 1996). De acordo com o The International Institute for Strategic Studies (2013), existem atualmente 32 Estados e organizações com o estatuto de observadores no Conselho do Ártico, o que lhes possibilita assistirem às reuniões do Conselho, participar em grupos de trabalho, mas sem o poder de votar em resoluções. Todos os Estados observadores têm uma ligação de carácter económico ao Ártico, como é o caso da Itália que explora gás natural no Ártico russo, o caso de Singapura que está interessada nas possíveis rotas marítimas do Ártico, o caso da Coreia do Sul que é um dos principais construtores de navios quebra gelo, o caso da China e do Japão que são o maior destino das exportações de recursos energéticos do Ártico e o caso da Índia que é um dos maiores atores em investigação científica polar (Wegge, 2012). Os membros observadores do Conselho do Ártico podem ser Estados não pertencentes à região do Ártico, organizações internacionais e regionais e organizações não-governamentais e têm direito a assistir às reuniões, contribuir com a sua participação em grupos de trabalho sobre questões relacionadas com o Ártico, propôr projetos e, caso sejam convidados para tal, podem também fazer discursos nas reuniões do Conselho do Ártico.

Inicialmente esta organização não teve uma grande atenção do público, o que foi sobretudo evidenciado quando os EUA decidiram não enviar o Secretário de Estado

Warren Christopher para assinar a Declaração de Ottawa em 1996, o que fez com que a Rússia, a Noruega e Dinamarca não enviassem também os seus ministros dos negócios estrangeiros (Pederson, 2012). No entanto, a atenção dada a esta organização tem vindo a crescer e atualmente são políticos de alto nível que participam nas reuniões, tais como o Secretário de Estado dos Estados Unidos da América John Kerry e o Ministro do Negócios Estrangeiros da Federação Russa Sergey Lavrov (The International Institute for Strategic Studies, 2013). Os Estados do Ártico têm vindo a investir cada vez mais nesta organização (Rodrigues Leal, 2014), o que leva a crer que venha a gerar grandes fontes de crescimento económico para os seus membros.

O Conselho do Ártico é uma organização de cooperação económica e ambiental, no entanto, começam a surgir as primeiras formas de cooperação militar e securitária na região. Alguns encontros entre generais e ministros da defesa têm sido realizados, tendo sido criado o North Atlantic Coast Guard Forum em 2007, que discute assuntos relacionados com o Oceano Ártico e do qual todos os Estados do Ártico fazem parte. Foi criado também o Artic Security Forces Roundtable, que é um encontro esporádico de altas patentes das forças armadas dos Estados do Ártico, do Reino Unido, França, Alemanha e Holanda. Este encontro serve para partilhar informações e trocar exemplos de boas práticas relativamente a assuntos do Ártico (Artic Opening, 2013).

Existem vários fatores que fazem com que o Ártico se esteja a transformar numa das mais importantes regiões do mundo, tanto pelas oportunidades que apresenta, como pelos desafios e perigos que coloca. Todos estes fatores derivam do fenómeno das alterações climáticas, que estão a alterar drasticamente o Ártico.

### **3. Os impactos das alterações climáticas na região do Ártico**

As alterações climáticas são um dos maiores desafios que a humanidade enfrenta, pois as suas consequências não se refletem apenas a nível ambiental, mas também a nível económico e social. De acordo com o Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 2014), as alterações climáticas resultam sobretudo de uma intensa exploração de combustíveis fósseis, que provoca o aumento da emissão de gases para a atmosfera, provocando por sua vez o aumento da temperatura global. O aumento da temperatura global tem levado ao aquecimento da temperatura dos oceanos, que

provoca o degelo, um fenómeno que tem sido especialmente forte na região do Ártico, e que por sua vez leva ao aumento dos níveis do mar. Embora os cientistas sejam unânimes em relação às alterações climáticas, nem todos estão de acordo sobre as suas razões, sendo que alguns atribuem a responsabilidade à ação humana e outros a uma evolução natural do planeta. No entanto, o relatório sobre as alterações climáticas de 2014, elaborado pelo Intergovernmental Panel for Climate Change, não deixa dúvidas sobre a total responsabilidade do ser humano neste fenómeno, considerando que a produção industrial tem sido o fator que mais contribui para este aumento, em especial desde a década de 1950. Mas o mesmo relatório considera que a produção industrial e a exploração de combustíveis fósseis não são as únicas causas deste fenómeno, colocando o crescimento demográfico como outra das principais causas, pois leva à cada vez maior utilização dos recursos.

Existe atualmente um consenso entre a comunidade científica e as autoridades políticas que determina que um aumento de 2° C em relação aos níveis anteriores à industrialização é o limite aceitável, sendo que um aumento superior a este valor pode colocar a humanidade num cenário perigoso (Bosnjakovic, 2012). Apesar do consenso estabelecido, as respostas ao aquecimento global têm sido lentas e ineficazes, o que coloca todo o ecossistema natural em perigo, e em especial a região do Ártico que é onde as alterações climáticas já têm maior impacto (Rodrigues Leal, 2014). As autoridades políticas têm duas opções para fazerem frente às alterações climáticas: a sua mitigação ou a adaptação. Para mitigar os efeitos das alterações climáticas, é necessário que as emissões de CO<sub>2</sub> decresçam a um ritmo de 1.5% por ano até 2050, o que significa que nesse ano as emissões de CO<sub>2</sub> representariam cerca de 50% do que representavam na década de 1990 e em 2100 o planeta estaria livre dos efeitos das alterações climáticas (Bosnjakovic, 2012). Para que estes objetivos fossem cumpridos seria necessária uma resposta global, o que se torna cada vez menos provável, por isso é necessário adotar a estratégia de adaptação. Al Gore (2013) mostra numa das suas obras como estes objetivos são praticamente impossíveis: O Canadá, a Austrália e os Estados Unidos da América teriam de reduzir as suas emissões em 90%; a Europa teria de reduzir cerca de 80%; a China teria de reduzir aproximadamente 60%, entre os restantes países em desenvolvimento que são igualmente responsáveis pelas emissões de CO<sub>2</sub> para a atmosfera. Estes números mostram como o objetivo de não ultrapassar os 2° C de aquecimento global são extremamente difíceis, tanto a nível económico como a nível

tecnológico.

Mesmo a sugestão de Al Gore (2013) de adaptação às alterações climáticas cria sérios problemas às autoridades políticas de todo o mundo, uma vez que os seus efeitos já se sentem através de tempestades mais frequentes, incêndios, cheias, ondas de calor que matam milhares de pessoas como aconteceu em 2015 na Índia (Independent, 2015), ou a falta de água que leva ao surgimento de conflitos como na Síria (Hammer, 2013). Outros efeitos que é possível verificar, de acordo com o Intergovernmental Panel for Climate Change (2014), são o desaparecimento de formas de vida terrestre e marinha e o surgimento de fenómenos de migração. O Intergovernmental Panel for Climate Change considera igualmente que a estratégia de adaptação por si só não é suficiente, isto é, sem um esforço de mitigação dos efeitos das alterações climáticas, no final do século XXI, o aquecimento global chegará aos 4° Celsius, o que significa uma extinção de grande parte das espécies vivas e instabilidade global e regional relativamente à segurança alimentar, o que limita a capacidade de adaptação do ser humano. Como refere o relatório do Intergovernmental Panel for Climate Change (2014, p. 26):

As estratégias de adaptação e mitigação podem ajudar a superar os desafios das alterações climáticas, no entanto nenhuma opção funciona por si só (...) é necessário desenvolver políticas de cooperação a nível ambiental, de forma a limitar os impactos deste fenómeno sobre a humanidade.

Os efeitos das alterações climáticas serão mais notados na região do Ártico, pois os mesmos estudos indicam que sua temperatura vai aumentar aproximadamente 2° Celsius no Verão, 8° Celsius no Outono e 9° Celsius no Inverno, o que implica consequências para todo o planeta, tais como o aumento de fluxos de migração, restrição de água e alimentos e acontecimentos meteorológicos extremos (Rodrigues Leal, 2014). A União Europeia reconhece as alterações climáticas como elemento multiplicador de ameaças (European Commission, 2008b), sejam de carácter político, social, económico ou humanitário. Numa lista de possíveis fontes de conflito, destacam-se a possibilidade de surgimento de conflitos em torno de acesso a água, prejuízos económicos para cidades costeiras, perda de territórios, migrações por motivos ambientais, tensões causadas por questões energéticas, entre outros. No mesmo relatório, a Comissão Europeia destaca o Ártico como uma das regiões onde as alterações climáticas terão o impacto mais preocupante. No entanto, existem também

vantagens do degelo no Ártico, nomeadamente a nível de exploração de recursos naturais e de rotas marítimas.

Os efeitos das alterações climáticas no Ártico têm sido verificadas através de indicadores como o aumento da temperatura, a diminuição do gelo do mar, a degradação do ambiente natural ártico, o degelo em certas áreas da região do Ártico que se verifica especialmente na Gronelândia, o aumento do vapor de água e a diminuição da extensão da neve (Rodrigues Leal, 2014). De acordo com um estudo da Artic Climate Impact Assessment (ACIA, 2005), o Ártico é o espaço geográfico mais vulnerável aos impactos das alterações climáticas, pois o derretimento do gelo e da neve no solo e nos oceanos faz com que o solo absorva mais calor, provocando assim o aumento da temperatura. Como Rodrigues Leal (2014) afirma, o aquecimento global é o grande acontecimento na região mais setentrional do mundo, e aquele que condiciona todos os outros fatores e todas as decisões políticas tomadas no sistema internacional.

Um importante estudo sobre os efeitos das alterações climáticas na região ártica, o ACIA (2005), que contou com a participação de mais de 300 cientistas, confirma os perigos que o Ártico enfrenta. O degelo no Ártico está a processar-se de forma tão rápida que no final do século XXI poderá ser possível que o nível do mar atinja mais seis metros do que o que tem atualmente, o que implicaria grandes perigos para as cidades costeiras. Os glaciares da Gronelândia estão a derreter a grande velocidade, o que tem vindo a alterar de forma significativa a salinidade e a temperatura da água no Ártico e no Atlântico Norte, o que por sua vez provoca alterações nas correntes oceânicas e ajuda à diminuição da calota polar. Segundo Rodrigues Leal (2014), um estudo feito pela Agência Hidrometeorológica da Rússia prevê que a temperatura no Ártico, por volta de 2040, tenha aumentado 4º Celsius. Alguns dos efeitos das alterações nas correntes oceânicas já se começam a notar por exemplo na diminuição das algas, que constituem a base da cadeia alimentar das espécies marinhas. Outra questão bastante relevante é que com a diminuição das algas, o planeta poderá perder parte da sua capacidade de realizar a fotossíntese, visto que são um dos mais importantes meios deste ciclo (Vetrov e Romankevich, 2008). Este fenómeno terá um grande impacto a nível das pescas, um sector do qual dependem muitos dos Estados que fazem parte do Ártico. Terá igualmente impacto na preservação da vida selvagem, pois animais como o Urso Polar dependem do equilíbrio do ecossistema natural. As águas do Ártico são um

indicador do clima global, pois é nele que começam e acabam todas as correntes oceânicas do mundo e estudos realizados pela NASA (2014) têm vindo a confirmar o aquecimento do clima global através do Ártico, da mesma forma que confirmar a diminuição drástica da calota de gelo, tendo sido reduzido para metade entre 1984 e 2012. No quadro 2 é possível verificar que o gelo no Oceano Ártico diminuiu de 7.5 milhões de quilómetros quadrados para 3.5 milhões de quilómetros quadrados em apenas 30 anos.

**Gráfico 1. Desaparecimento da camada de gelo do Oceano Ártico**



Fonte: National Snow and Ice Data Center (2013)

Um relatório do Arctic Opening (2013) mostra que desde 2005 as temperaturas no Ártico têm sido mais elevadas do que em qualquer período da nossa história, com aumentos anuais que rondam os 1.5°. No início da década de 2000, a temperatura do Ártico durante o Outono e Inverno foram 4° mais elevadas do que no final do século XX. As temperaturas registam atualmente recordes máximos, enquanto os níveis de gelo recordes mínimos. Estes dados confirmam as preocupações dos cientistas e instituições já referidas, colocando a causa deste fenómeno na ação do ser humano, com a crescente carburação de combustíveis fósseis. O Intergovernmental Panel for Climate Change (2014) estima que estes dados podem até ser moderados, não mostrando verdadeiramente a dimensão do problema.

Ebinger e Zambetakis (2009) consideram que as alterações climáticas e o seu impacto na vida selvagem da região ártica podem também ter consequências na vida das populações indígenas que habitam este território, que serão obrigadas a migrar para procurar alimento, tradicionalmente obtido através da caça e pesca. Segundo Peter Hough (2015), a segurança humana das populações do Ártico é uma questão que começa a ganhar dimensão na agenda do Ártico, uma vez que as alterações ambientais e climáticas colocam problemas de saúde para a região. Além destes motivos, os projetos de investimento que estão projetados na região podem vir a afastar estas populações, colocando dificuldades de adaptação num meio cada vez mais poluído. Os mesmos autores consideram que a nível geopolítico, os Estados do Ártico e as multinacionais que pretendem explorar a região terão dificuldades acrescidas devido ao degelo, pois os pedaços de gelo à deriva no mar poderão colocar sérias dificuldades de navegação.

Como já foi referido anteriormente, as alterações descritas no parágrafo anterior terão um impacto mais abrangente do que a nível regional. De facto, o aumento da temperatura global provocada pelo degelo do Ártico poderá provocar o que o Intergovernmental Panel for Climate Change (2014) refere como uma catástrofe para a humanidade, que resultará na subida dos níveis do mar, que vai provocar o aumento de tempestades e a impossibilidade de viver em algumas zonas costeiras, a diminuição da água disponível, que vai provocar secas e, conseqüentemente, irão surgir crises económicas e conflitos, o desaparecimento de um grande número de elementos da vida natural do nosso planeta, além dos previsíveis fluxos migratórios, com populações a procurarem alimentos. De acordo com a NASA (2014), estes acontecimentos poderão surgir ao longo dos próximos 30 anos, afirmando também que em determinadas regiões do planeta como o norte de África e o Médio Oriente será impossível viver.

No entanto, é possível afirmar que apesar das dificuldades colocadas pelas alterações climáticas no Ártico a todo o sistema internacional, existem Estados que irão beneficiar largamente com este fenómeno. Rodrigues Leal (2014) considera que os Estados que têm maiores interesses no degelo são o Canadá e a Rússia, os dois maiores atores do Ártico, pois poderão explorar de forma rentável todos os depósitos de petróleo e gás que têm nas suas regiões, além de todo o ouro que ainda não foi descoberto. Por outro lado, a agricultura que hoje é um atividade impossível, poderá em algumas

décadas tornar-se rentável, aumentando assim a segurança alimentar destes Estados e possibilitando a migração de várias populações para esta zona. A Gronelândia é também um dos Estados que mais beneficiarão com o degelo no Ártico, pois o elevado número de investimentos que atrairá poderá levar a um forte crescimento económico.

Mas como é que estes Estados podem vir a beneficiar com as alterações climáticas e o degelo no Ártico? Com o degelo do Ártico, e apesar dos impactos negativos já mencionados, poderão surgir algumas oportunidades para os atores do Ártico, nomeadamente a nível de utilização de novas rotas marítimas e a exploração de recursos naturais que até agora eram inacessíveis. Relativamente ao surgimento de novas rotas marítimas, através da diminuição da camada de gelo no Oceano Ártico vão ser criadas novas rotas que não eram navegáveis anteriormente, que poderão diminuir o tempo de navegabilidade em algumas rotas. O Intergovernmental Panel for Climate Change sugere que o Oceano Ártico estará livre de gelo no verão por volta de 2030, o que vai permitir que as companhias de transporte marítima comecem a utilizar algumas rotas que até agora não eram economicamente interessantes (Rodrigues Leal, 2014). Por exemplo, a rota que liga o noroeste da Rússia à costa este do Canadá demora atualmente cerca de 20 dias, mas quando se puder navegar no Ártico, demorará cerca de 10 dias. Este encurtamento da distância temporal, que Kostianov (2008) designa como ponte ártica, será fundamental para as trocas comerciais de Estados como a Rússia e o Canadá, mas também para a China e para os EUA que poderão fazer as suas trocas comerciais mais rapidamente. Juntamente com as alterações climáticas, a evolução nas técnicas de construção naval e a cooperação estabelecida através do Conselho do Ártico poderão fazer com que esta região se torne na mais importante ligação marítima do hemisfério norte, fundamental para cargas como petróleo, recursos naturais e energéticos e produtos metalúrgicos.

Além do transporte de mercadorias, é importante referir também que poderão surgir novas rotas para os navios de pesca, que de acordo com o Artic Marine Shipping Assessment (2009), são já os navios que mais frequentam o norte do Oceano Atlântico, especialmente no território norueguês, islandês e da Gronelândia, sendo provável que estes procurem explorar as águas do Oceano Ártico assim que fique navegável.

Uma das rotas que poderão trazer mais benefícios para os Estados envolvidos no

Ártico é a Passagem do Noroeste, que percorre a costa norte do Alasca e do Canadá, dando passagem para o Oceano Atlântico e conseqüentemente para a Europa. Esta rota poderá diminuir a dependência do Canal do Panamá e reduzir cerca de 40% da distância entre o Extremo Oriente e a Europa e será propícia para a navegação de grandes petroleiros, navios porta-contentores e grandes embarcações de pesca (Ebinger e Zambetakis, 2009). A segunda rota que é importante referir é a rota do Mar do Norte, que vai desde o noroeste da Rússia até ao Estreito de Bering, ao longo que uma distância de 13000 km, que oferece uma oportunidade para a atravessar a Rússia num tempo mais reduzido. Esta rota, de acordo com Brigham (2007), foi responsável pelo forte desenvolvimento da União Soviética durante a década de 1970, pois possibilitava a comunicação entre as suas regiões mais setentrionais. Com o degelo do Ártico, esta rota poderá ser aberta a novas companhias marítimas, o que vai criar novas alternativas para o transporte de hidrocarbonetos desde a Rússia para a Europa e diminuindo a dependência de mercados do Médio Oriente, que tradicionalmente são instáveis. Além das vantagens a nível de importação de recursos energéticos, cria-se a vantagem de navegar mais rapidamente entre a Europa e o Japão. Segundo Rodrigues Leal (2014), esta rota está a transformar a Rússia numa potência marítima devido à possibilidade de navegação e de exploração por parte da indústria da pesca.

Relativamente à exploração de recursos naturais, é importante notar que o Ártico é uma região extremamente rica, especialmente em petróleo e gás natural, o que torna esta região atrativa por razões de segurança energética. Antes do degelo, a exploração destes recursos era praticamente impossível, devido às condições meteorológicas extremamente duras, mas com o início do degelo muitos atores do Sistema Internacional começam a aplicar grandes investimentos com vista à exploração da região (Rodrigues Leal, 2014).

A extração de recursos naturais no Ártico começou na década de 60 (Rodrigues Leal, 2014), numa altura em que o mundo estava em plena Guerra Fria e a corrida por recursos que alimentassem a indústria militar estava em alta, e foi realizada sobretudo na Sibéria e Alasca. Atualmente o número de explorações tem vindo a aumentar significativamente, com investimentos individuais e articulados de todos os Estados do Ártico. Ainda assim, apesar desta explosão das explorações de recursos, os vários atores presentes na região só poderão realizar o seu trabalho com eficácia quando

desenvolverem a tecnologia a um nível suficiente para aguentarem as temperaturas extremas. Ao mesmo tempo, um relatório da NATO (2009) mostra que o degelo coloca também problemas à exploração de recursos, pois a instabilidade das plataformas de gelo e a forte ondulação criam muitas dificuldades para realizar qualquer trabalho. Muitos investigadores e consideram existir no Ártico recursos suficientes para satisfazer as necessidades atuais da humanidade, como é o caso da NASA (2014) e NATO (2009). A U.S. Geological Survey (cit. *in* Rodrigues Leal, 2014) fez uma avaliação juntamente com as principais empresas petrolíferas presentes no Ártico, e estima que 22% das reservas mundiais deste tipo de recursos, que equivale a 90 000 milhões de barris de petróleo e 1670 triliões de metros cúbicos, estejam a norte do Círculo Polar Ártico. Existem outros relatórios ainda mais otimistas, que consideram existir mais de 233 000 milhões de barris de petróleo no Ártico (Ebinger e Zambetakis, 2009).

A presença deste elevado número de recursos naturais é uma das razões para que o Ártico se esteja a tornar tão importante a nível geopolítico, pois podem garantir, como já foi referido anteriormente, a segurança energética dos Estados. A Rússia é um dos Estados que mais poderão vir a ganhar com esta exploração, pois como Rodrigues Leal (2014) afirma, 69% dos depósitos até agora descobertos estão dentro do seu território. Ao mesmo tempo, Nong Hong (2011) considera que existe um elevado número de depósitos de gás natural na zona do Ártico que pertence a Estados europeus, o que torna esta região importante para o velho continente. O mesmo autor considera que existe também um elevado número de depósitos de outros recursos importantes, como o chumbo, zinco, ouro, prata, níquel, urânio, diamantes, entre outros, e que estão dentro das zonas económicas exclusivas dos Estados do Ártico.

Ainda que seja uma região tão rica, a sua exploração apresenta inúmeros desafios devido às condições meteorológicas e até às próprias alterações climáticas, que tornam o ambiente ártico ainda mais instável. Para os atores do Sistema Internacional explorarem esta região precisarão de investir muito dinheiro e poderão até surgir tensões, devido a questões de soberania territorial na região. O Conselho do Ártico tem desempenhado um papel fundamental para manter a estabilidade da região ártica. É através do Conselho do Ártico que a União Europeia tenta estabelecer uma ponte de ligação com a região ártica, de forma a projetar a sua política externa e proteger os seus

interesses na região.

#### **4. O degelo do Ártico e o seu significado para a União Europeia**

A União Europeia, tal como outros Estados e Organizações Internacionais, tem estado atenta tanto aos perigos referidos como às oportunidades que poderão surgir do Ártico. Na verdade, apesar de a União Europeia não ter um território costeiro na região Ártica, está ligada à região devido à Finlândia, Suécia e Dinamarca (Gronelândia) e também devido à sua proximidade geográfica, tudo o que acontecer no Grande Norte terá repercussões no continente europeu. O degelo do Ártico cria desafios securitários, ambientais e económicos, mas cria também algumas oportunidades para a União Europeia.

A Agência Europeia do Ambiente (2012) estima que o degelo do Ártico irá provocar sérios danos no futuro, que causarão prejuízos extremamente elevados. Esta organização, estabelecida em Copenhaga em 1995, é a principal organização dentro da UE com a missão de monitorizar os impactos das alterações climáticas, e em especial do degelo do Ártico, no espaço europeu. A AEA usa vários indicadores para medir a saúde humana, a vulnerabilidade das sociedades e os ecossistemas europeus, e através das informações reunidas, dá orientações sobre políticas ambientais a seguir. Esta agência tem vindo a realizar estudos sobre os impactos do degelo do Ártico, por iniciativa da Comissão Europeia, que tem como objetivo criar políticas de adaptação às alterações climáticas.

A Agência Europeia do Ambiente tem produzido relatórios sobre o Ártico e os seus impactos para os países europeus, pois como já foi referido anteriormente, estes têm uma forte presença na região ártica. Cinco Estados Membro desta organização (Dinamarca, Suécia, Finlândia, Noruega e Islândia) são Estados permanentes no Concelho do Ártico e outros seis têm o estatuto de observadores (Alemanha, França, Espanha, Holanda, Polónia e Reino Unido), além de que a própria União Europeia que desde 2008 tem tentado obter o estatuto de observador. É importante referir também que a Agência Europeia do Ambiente mantém cooperação ambiental com a Rússia, em assuntos relativos ao Ártico. Esta organização tem a responsabilidade de garantir o bom entendimento entre os Estados europeus sobre os efeitos das alterações climáticas no

Ártico e sobre o modo como estas poderão vir a afetá-los (Arctic Change, n.d.).

Num relatório publicado pela Agência Europeia do Ambiente em 2012, o *Climate Changes, Impacts and Vulnerabilities in Europe 2012*, é dada especial atenção ao fenómeno do degelo e como este está a afetar o continente europeu. Este relatório mostra que o degelo do Ártico tem levado a uma cada vez menor precipitação no sul e a maior precipitação no norte, à medida que os glaciares do Oceano Ártico e da Gronelândia têm vindo a desaparecer. Este fenómeno pode dar lugar a acontecimento extremos, tais como tempestades marítimas nas zonas costeiras, secas no interior e cheias no centro e norte da Europa, cada vez com mais frequência. Um dos grandes problemas que poderão surgir com estes acontecimentos é o agravamento das desigualdades na União Europeia, uma vez que, devido a diferentes poderes económicos, os vários Estados Membros terão diferentes capacidades de adaptação.

As principais descobertas feitas pelos autores do relatório foram:

- As temperaturas médias nos países da União Europeia tiveram o registo mais elevado de sempre na última década, com 1.3° acima dos níveis pre-industriais. Vários modelos mostram que estas temperaturas podem ser até 4° mais altas do que entre 1960-1999 até ao final do século;
- As ondas de calor estão a tornar-se cada vez mais frequentes e longas, tendo causado milhares de mortes durante a última década. Se as sociedades não se adaptarem, estes números podem crescer;
- Enquanto a precipitação está a diminuir nos Estados do sul, está a aumentar nos estados do Norte. É provável que este fenómeno se intensifique, com cada vez mais cheias em rios, devido ao aumento da temperatura provocada pelo degelo;
- Os glaciares nos Alpes perderam aproximadamente dois terços do seu volume, e esta tendência deverá manter-se.

Vários outros investigadores chegaram às mesmas conclusões. Vihma (2014) afirma que existe uma camada de gelo cada vez mais fina no Ártico, e que esta redução tem aumentado os fluxos de calor no Outono e Inverno, aumentando a temperatura ao longo do ano. Este aumento de temperatura poderá fazer com que os verões tenham

cada vez mais precipitação no norte da Europa. Screen (2013) afirma que desde 2007 os verões no norte da Europa têm sido cada vez mais húmidos, e identificou o degelo do Ártico como a principal causa deste fenómeno, concluindo que a diminuição da camada de gelo no Ártico pode levar ao aumento da precipitação e possível aumento de tempestades no norte da Europa. Cientistas do Alfred Wegener Institute (cit *in* Neslen, 2013) afirmam que o degelo cria um ciclo vicioso, na medida em que o solo perde a sua capacidade de efeito de estufa, absorvendo cada vez mais calor em vez de o projetar para a atmosfera e fazendo com que a camada de gelo derreta cada vez mais rapidamente. O mesmo autor considera que este acontecimento levará a um aumento dos níveis de água mais rápido do que o esperado, criando ainda mais desafios para as cidades costeiras. Ebinger e Zambetakis (2009) consideram que o degelo tem tanto implicações ambientais como económicas, mostrando que, com a diminuição da camada de gelo, as águas no Oceano Ártico e norte do Oceano Atlântico se tornarão mais ácidas e logo com menos pescado disponível, o que irá afetar milhares de negócios europeus que pescam nestas águas.

Estes acontecimentos vão colocar fortes pressões sobre a União Europeia, especialmente por grande parte da sua população viver em zonas costeiras. O relatório da Agência Europeia do Ambiente (2012) já referido mostra que as cidades costeiras no norte da Europa têm cada vez mais ondas de calor, dando especial atenção ao caso da Holanda que nos últimos anos tem registado temperaturas invulgarmente altas. As temperaturas mais altas em zonas costeiras podem levar à formação de tempestades mais intensas e mais prolongadas, o que cria problemas económicos e sociais às cidades europeias.

Por sua vez, a Comissão Europeia (European Commission, 2008b) considera que o degelo do Ártico afeta todas as regiões do mundo, com especial impacto sobre a União Europeia, pois com o aumento dos níveis do mar, a costa europeia será fortemente danificada. Um dos problemas que mais preocupa a instituição europeia é a possibilidade de diminuição de água em algumas regiões, devido às secas, pondo em causa a segurança humana. Os problemas causados por este fenómeno impõem elevados custos económicos e sociais sobre os Estados Membros, sendo importante referir que entre 1980-2011 os prejuízos económicos relacionados com as alterações climáticas foram superiores a 90 biliões de euros.

Num relatório encomendado pela Comissão Europeia ao Institute for Environment and Sustainability (Ciscar, 2009), com o objetivo de descobrir quais são as zonas europeias mais vulneráveis aos efeitos do degelo, os investigadores chegaram à conclusão de que, se as previsões estiverem corretas, por volta de 2080 os prejuízos económicos anuais para os vários Estados Membros serão aproximadamente 65 biliões de euros, com especial impacto para o sul da Europa. Estes prejuízos seriam agravados se tivermos em conta a diminuição do Estado Social, que não poderá ajudar todas as construções e famílias afetadas, pelo que os investigadores estimam que por volta de 2080, o Estado Social diminuirá por cerca de 1% por ano. Estes prejuízos serão causados maioritariamente por impactos das secas no sector agrícola, cheias nos rios europeus e tempestades em zonas costeiras que poderão levar a processos de migração para zonas interiores. O mesmo relatório estima ainda diminuições das receitas do turismo em cerca de 5 biliões de euros anuais no sul da Europa e diminuições das receitas da agricultura por cerca de 4 biliões de euros anuais no centro da Europa. Apenas o norte poderia escapar aos prejuízos, por conseguir manter a sua agricultura e possivelmente intensificar os fluxos turísticos.

Os impactos das alterações climáticas e por conseguinte do degelo do Ártico são de elevado risco para a União Europeia, pois põem em questão, em última análise, a sua segurança. Em Dezembro de 2013, a Comissão Europeia encarregou o Serviço Europeu de Ação Externa de elaborar uma nova estratégia de segurança, da qual resultou um plano que dá especial relevância aos perigos das alterações climáticas e do Ártico, tendo-se tornado assim uma das primeiras organizações internacionais a colocar a segurança ambiental como uma questão de segurança humana, sendo assim necessário elaborar uma política externa em torno deste tema (Youngs, 2014). Esta estratégia vai ao encontro do que posteriormente viria a ser publicado pelo IPCC (2014), que considerou o degelo do Ártico um dos maiores problemas de segurança para o futuro da Europa, devido às consequências das alterações climáticas, que poderão levar ao surgimento de conflitos, à fragilidade dos seus Estados Membros, grandes migrações, escassez de recursos, militarização das grandes potências, quebras no comércio internacional, entre outros riscos. Os especialistas do IPCC acreditam que os problemas resultantes do Ártico podem ser mais críticos do que quaisquer outros.

De acordo com Youngs (2014), uma das áreas que mais preocupações coloca às autoridades europeias é entender o impacto que o degelo do Ártico terá em áreas de conflito, nas quais a União Europeia tem tido um papel ativo através de políticas de desenvolvimento. Os problemas criados pelo degelo poderão agravar problemas em zonas já fragilizadas pelo conflito e subdesenvolvimento, e por conseguinte, levar ao surgimento de problemas dentro das fronteiras da União Europeia. No entanto, apesar do reconhecimento da ligação entre alterações climáticas, degelo do Ártico e surgimento de conflitos, os políticos europeus não têm conseguido integrar políticas de mitigação ou adaptação a este problema na sua política de desenvolvimento.

Youngs (2014) considera também que um dos grandes desafios provenientes do degelo do Ártico serão as migrações em massa, de zonas como África e Médio Oriente. O autor considera mesmo que esta é a questão que cria mais problemas aos políticos europeus, pois se já existem movimentos migratórios devido a secas, com o degelo do Ártico estes problemas agravar-se-ão e os fluxos migratórios para a Europa terão um grande crescimento. Em vez de construir uma “fortaleza europeia”, o autor considera que os decisores políticos têm procurado desenvolver políticas que ajudem a diminuir os efeitos negativos das alterações climáticas. Collet (2010) considera que o Programa de Estocolmo, a estratégia europeia para a segurança interna, mostra como as alterações climáticas em países terceiros são já considerados um problema de segurança interna para a União Europeia, e que este tenta combater os efeitos das mesmas em países terceiros, através da atribuição de fundos para combater problemas ambientais.

O degelo do Ártico já está a ter impacto na União Europeia, colocando a sua segurança em risco. A noção de segurança que está em questão não é pois um conceito tradicional, mas sim uma noção mais moderna, na qual se insere o conceito de segurança ambiental, que estuda os efeitos da degradação ambiental na segurança dos humanos (Myers, 2004). Youngs (2014) considera que este problema levantou questões como a possível escassez de comida no futuro, e também o do acesso a fontes de energia. Estas questões podem vir a criar vários tipos de protecionismo, pondo em risco o comércio internacional. A questão geoeconómica em volta do Ártico tem sido mais discutida do que a questão securitária, pois a União Europeia vê os mercados livres como um meio para obter os recursos de que necessita e desta forma garantir a sua segurança. Os efeitos das alterações climáticas têm levantado questões sobre segurança

alimentar, nas quais, segundo o autor, a União Europeia tem vindo a defender a liberalização do comércio internacional de bens alimentares, através do qual a Organização Mundial do Comércio deve limitar ao máximo o protecionismo neste tipo de produtos, de forma a garantir que numa possível futura escassez de alimentos, a União Europeia possa continuar a importar produtos suficientes para a sua sobrevivência.

Para além das preocupações da União Europeia com os desafios do degelo do Ártico, existem também oportunidades com as quais poderão surgir fontes de crescimento, tais como a extração de recursos naturais e a abertura de novas rotas para o transporte marítimo. Estas duas oportunidades são de elevada importância para a União Europeia. Weber (2014) considera que, dentro dos recursos naturais é possível verificar a existência abundante no ártico de petróleo, gás natural, minerais, produtos marinhos e peixe. Como a União Europeia é o principal consumidor do peixe apanhado na região do Ártico, pode vir a aumentar a sustentabilidade deste sector, no momento em que mais navios possam pescar nas águas do norte. No entanto, a maior oportunidade que surge com o degelo do Ártico é a possibilidade de exploração de jazidas de petróleo e gás natural. Como foi referido anteriormente, o Ártico tem grande parte dos depósitos que estão ainda por explorar no planeta e, numa altura em que a escassez de recursos energéticos começa a fazer-se notar através da escalada de preços, o Ártico pode ser uma região através da qual a União Europeia possa conquistar segurança energética, diminuindo a sua dependência de mercados como o Médio Oriente e a Rússia.

Por outro lado, Weber (2014) considera também que a abertura de novas rotas marítimas traz grandes oportunidades ao comércio internacional, no qual a União Europeia é um dos principais atores, a nível mundial. A passagem no noroeste ou a rota do Mar do Norte, tal como já foi referido anteriormente, podem encurtar a ligação entre a Europa e a Ásia, de uma forma dramática. Este fator é de extrema importância, pois 90% do comércio externo da União Europeia é feito pelo mar. Além disso, a indústria naval é uma das principais indústrias europeias.

**Figura 2. Rotas de navegação no Oceano Ártico**

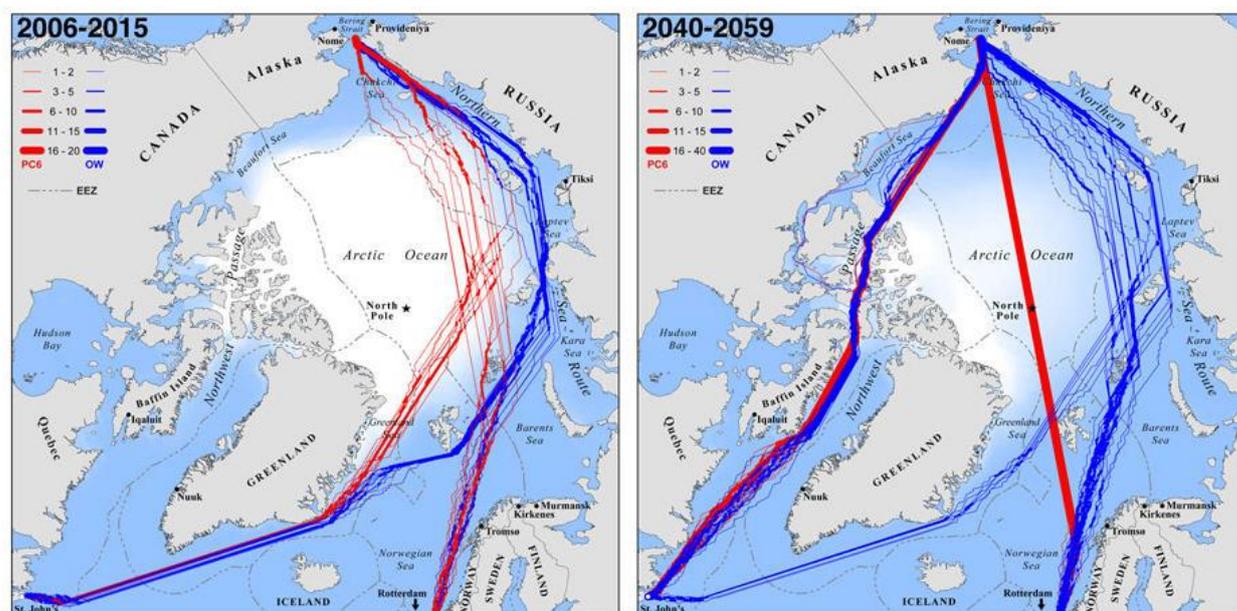


Illustration: Emily Cooper

Fonte: Cooper (2015)

Como a figura 2 mostra, as rotas comerciais entre o Extremo Oriente e a Europa serão encurtadas dramaticamente, especialmente durante o Verão por volta de 2040, quando o Oceano Ártico estiver completamente livre de gelo e for possível navegar nestas águas.

No entanto estas oportunidades têm de ser encaradas com cuidado, pois as possibilidades de crescimento económico trazidas pela exploração de recursos e abertura de novas rotas marítimas podem desaparecer se as suas consequências ambientais não forem tidas em conta. Rodrigues Leal (2014) defende que toda a possibilidade de exploração do Ártico pode desaparecer se as previsões feitas pelas diversas organizações e autores já referidos estiverem corretas.

**Tabela 2. Impactos do degelo no Ártico na União Europeia**

Impactos positivos	Impactos negativos
Possibilidade de extração de recursos energéticos como petróleo e gás natural, através da descoberta de novos depósitos	Possibilidade de aumento de fenómenos meteorológicos extremos, como tempestades no norte e secas no sul da Europa
Exploração de novas rotas marítimas devido ao degelo do Oceano Ártico	Ocorrência de tempestades em zonas costeiras europeias, devido ao degelo do Oceano Ártico
Grandes investimentos em infraestruturas que levarão a crescimento económico	Destruição da economia dos Estados Membros mais afetados
Novos mares para as empresas do sector da pesca explorarem	Diminuição do peixe nos mares devido à acidificação das águas
Abertura de novas rotas turísticas a norte do Círculo Polar Ártico	Diminuição de fluxos turísticos nos Estados Membros mais afetados
Novos territórios para desenvolver no norte da União Europeia	Migrações internas e externas que podem colocar pressões sobre as fronteiras europeias
Encurtamento de distâncias para o comércio internacional marítimo	Quebras no comércio internacional marítimo com a deterioração de condições de navegação

Fonte: elaborado pelo próprio autor.

Como a Tabela 2 mostra, o fenómeno do degelo do Ártico apresenta tanto impactos positivos como negativos para a União Europeia, e ambos podem levar pôr em risco a segurança e induzir surgimento de conflitos. Do lado dos impactos positivos, o aumento da procura de recursos naturais e exploração da região Ártica poderá levantar algumas questões de soberania entre os Estados do Ártico, colocando a segurança da União Europeia também em risco. Por outro lado, os impactos negativos colocam problemas ambientais, que em situações extremas podem criar problemas económicos e por consequência problemas securitários dentro da União Europeia.

Os problemas criados pelo degelo do Ártico inserem-se dentro das preocupações de segurança ambiental, isto é, a segurança de regiões vulneráveis às alterações climáticas. A União Europeia tem procurado introduzir o tema da segurança ambiental na agenda da comunidade internacional, tendo sido o primeiro ator das Relações Internacionais a assumir este tema como uma questão de segurança. Em 2008, o Conselho Europeu aprovou a Estratégia de Segurança Europeia, na qual os problemas ambientais conquistaram importância e passaram a ser considerados ameaças como o terrorismo, as armas nucleares ou a segurança energética (Kaunert e Zwolski, 2013).

Os impactos do degelo do Ártico na União Europeia apresentam tanto oportunidades de crescimento económico como ameaças à estabilidade europeia, que poderão ter elevados custos económicos. Este fenómeno faz com que a União Europeia esteja, desde 2008, a preparar uma política externa para o Ártico, de forma a proteger os seus interesses na região. Será abordada a forma como esta política tem sido desenvolvida, analisando as áreas que os decisores políticos procuram salvaguardar a que forma a com que a União Europeia tem já competências políticas na região do Ártico.

## **5. Súmula**

A região do Ártico tem vindo a ganhar importância a nível geopolítico, devido não só às oportunidades que oferece, mas também aos perigos que a sua mudança coloca aos atores da política internacional. Estas oportunidades e ameaças fazem com que os vários atores, sejam estes Estados com presença territorial no Ártico ou não, estejam cada vez mais a orientar as suas políticas externas para a região. Entre os principais atores da região estão a Noruega, Rússia, Canadá, Islândia, Gronelândia e os Estados Unidos da América, mas outros atores começam também a aplicar os seus recursos para terem um papel ativo na região, tal como a União Europeia tem vindo a fazer. Mas os Estados não são os únicos atores da política internacional com interesses no Ártico, pois multinacionais de vários ramos de atividade e organizações não governamentais, entre outros grupos que procuram defender os seus interesses na região.

Esta crescente atenção sobre a região do Ártico surgiu durante a Guerra Fria, quando este território servia de base militar e de exploração de recursos para as grandes potências. No entanto, foi apenas nos últimos vinte anos que os atores políticos se interessaram verdadeiramente pelo que a região tem para oferecer, devido ao fenómeno das alterações climáticas, que veio possibilitar a corrida aos recursos naturais que outrora eram inacessíveis. A região tem tido taxas de crescimento significativas, fruto do investimento dos atores mencionados anteriormente.

Apesar de ser pouco habitada e pouco desenvolvida, a região do Ártico não é vazia, do ponto de vista do direito internacional e de governação, contando com

diferentes organizações e tratados que regulam tudo o que acontece na região. A UNCLOS estabelece, através do artigo 76º, a dimensão da soberania dos Estados no Ártico e encoraja a resolução de disputas através de meios diplomáticos, mas tem instrumentos como o Tribunal da Lei do Mar e o Tribunal Internacional de Justiça para resolver disputas menos pacíficas.

Existe também uma organização regional intergovernamental, o Conselho do Ártico, da qual fazem parte como membros permanente os Estados com presença territorial no Ártico, as populações indígenas que habitam o seu território, e tendo ainda membros observadores como a China, Índia ou Itália. A União Europeia tem tentado obter o estatuto de membro observador nesta organização, embora sem sucesso. O objetivo do Conselho do Ártico é criar regras comuns para a preservação ambiental e para a cooperação no Ártico; no entanto nos últimos anos tem vindo a desenvolver uma dimensão securitária.

A razão para a crescente importância da região do Ártico prende-se com as alterações climáticas, que através do aquecimento global, têm vindo a provocar o degelo da região. Estudos referidos anteriormente mostram que o Ártico é a região mais vulnerável às alterações climáticas. O degelo pode trazer oportunidades de crescimento, tais como a exploração dos recursos naturais e energéticos da região, e o surgimento de novas rotas de navegação, o que atrai muitos Estados e multinacionais. No entanto, o degelo traz também ameaças, tais como a subida do nível do mar que leva a acontecimentos extremos mais frequentes, aumento da temperatura global que leva ao surgimento de longos períodos de secas, acidificação dos oceanos que diminuem a quantidade de pescado disponível e, em situações mais extremas, surgimento de conflitos e fluxos migratórios intensos.

O degelo do Ártico coloca sérias ameaças à União Europeia, com desafios ambientais, económicos e de segurança. Estudos referidos anteriormente mostram que a região do sul da Europa irá enfrentar graves secas, enquanto o norte enfrentará frequentes cheias. A possibilidade de fortes tempestades acontecerem na costa europeia também vai aumentar, devido à subida do nível do mar. Por outro lado, surgirão outros problemas como os movimentos migratórios em massa, uma vez que a região do Médio Oriente e o continente africano poderão tornar-se inabitáveis até ao final do século. A

União Europeia poderá ser destino de migração em massa das populações destas regiões, enfrentando problemas de segurança e até escassez de recursos necessários para o aumento da população.

A União Europeia tem vindo a desenvolver uma política com o objetivo de se tornar mais ativa na região do Ártico, de forma a perseguir os seus objetivos na região, seja através de formas de cooperação ou de intervenção direta. Apesar de, em determinados cenários, a entidade europeia beneficiar do degelo, é possível que os problemas criados por este fenómeno sejam mais significativos do que as oportunidades. No próximo capítulo será analisada a forma pela qual a União Europeia se tem vindo a envolver na política do Ártico, com o objetivo de salvaguardar a sua segurança.

### **Capítulo III – Resposta da União Europeia para os desafios do Ártico: uma política externa realista?**

#### **1. O desenvolvimento da política europeia para o Ártico**

Com a exceção da Suécia e da Finlândia, a União Europeia como uma entidade única nunca teve interesse formalizado no Ártico, até 2008. Historicamente, a Gronelândia era o território do Ártico mais importante para a União Europeia. No entanto, em 1982 os habitantes deste país cortaram a ligação que tinham com as Comunidades Europeias, quando decidiram que a adesão seria uma ameaça para a sua cultura e economia. Tal foi sobretudo devido a problemas relacionados com a pesca, o que fez com que a Gronelândia, através de um referendo, abandonasse a organização europeia, deixando-a sem territórios e sem objetivos no Ártico em 1985 (Wegge, 2012).

Como foi referido no capítulo anterior, foi através do fenómeno das alterações climáticas e do subsequente degelo do Ártico que a União Europeia começou a formular os seus objetivos e interesses na região, uma atenção que ganhou importância após 2003, quando as questões ambientais passaram a ser consideradas tão perigosas como o terrorismo, o crime organizado, entre outros tipos de ameaças (Balão, 2012). Com o aumento das temperaturas globais provocadas pelo degelo e com a intensificação dos movimentos humanos no Ártico, surgiu a necessidade de desenvolver uma política europeia para o Ártico.

A União Europeia tem sido influenciada pelas pressões do sistema internacional para desenvolver uma política para o Ártico, pois esta região externa tem um grande significado para a sua política interna. Wegge (2012) considera que existem fatores externos que forçaram a União Europeia a passar de uma posição tradicionalmente desinteressada para uma posição que procura estar ativa na região. A presença de Estados que reivindicam os seus direitos de soberania e exploração do Ártico e o aumento da importância do Conselho do Ártico, uma organização regional intergovernamental que tem cada vez mais importância na cooperação internacional, são algumas das pressões sobre a União Europeia. O mesmo autor mostra que os atores do Ártico são algumas das entidades mais importantes das Relações Internacionais, logo o que estes atores fazem na região tem impacto direto dentro da União Europeia. Wegge (2012) considera que para a União Europeia ter um papel ativo no sistema internacional,

não pode escapar à recente onda de investimento no Ártico, na qual os Estados mais fortes estão a procurar manter ou aumentar as suas capacidades através de elevados investimentos económicos e militares.

### **1.1. Entre 1995-2012: O início da Política da União Europeia para o Ártico**

Uma década após a Gronelândia ter abandonado as Comunidades Europeias, a presença da União Europeia no Ártico foi retomada em 1995, com a adesão da Finlândia e da Suécia, países com territórios a norte do Círculo Polar Ártico. Em 1997, com a presidência finlandesa do Conselho Europeu, foi desenvolvida a política Dimensão Nórdica da União Europeia, que apesar de dar mais atenção aos países bálticos e à Rússia, foi o primeiro passo europeu para criar políticas orientadas para o Ártico. Em 2002, sob a presidência dinamarquesa da União Europeia, procurou-se criar dentro desta política a chamada Arctic Window, para dar relevo a assuntos do Ártico, tais como a deterioração ambiental da região. No entanto, esta iniciativa teve pouco sucesso pois os restantes Estados Membros não mostraram interesse em aprofundar esta temática (DeGeorges, 2013).

Com a segunda presidência finlandesa do Conselho Europeu em 2006, a política Dimensão Nórdica da União Europeia foi reforçada e desta vez mais orientada para o Ártico, através de uma cooperação ambiental com a Rússia. Esta cooperação tinha como objetivo limpar e garantir a segurança das águas da Lapónia e de Murmansk (DeGeorges, 2013). De acordo com um documento do Serviço de Ação Externa Europeu (1999), esta política abrangia territórios desde a Gronelândia no oeste até ao Mar Báltico a este, passando por territórios no sul do Ártico, e além de questões ambientais, procurava também promover a cooperação internacional na investigação científica, na segurança e na cooperação económica entre os seus membros. A Dimensão Nórdica da União Europeia foi a primeira intervenção da União Europeia no Grande Norte.

Mas foi só em 2008 que a União Europeia teve a primeira iniciativa orientada exclusivamente para a região do Ártico. A iniciativa que levou à comunicação da Comissão Europeia sobre o Ártico em 2008 (European Commission, 2008b) foi o desenvolvimento da Política Marítima Integrada da União Europeia, que de acordo com

Wegge (2012), considerava o Oceano Ártico como fundamental para a política marítima da União Europeia e estabelecia as bases para o desenvolvimento de uma política na região. Por sua vez, Balão (2012) considera que esta iniciativa mostrou como a União Europeia está inevitavelmente ligada ao Oceano Ártico, na medida em que tem vindo a aplicar uma parte significativa do seu orçamento em investigação na região, mostrando que é um dos atores de política internacional que mais se tem envolvido no Ártico. Nesta primeira fase, a Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas tornou-se a instituição impulsionadora das iniciativas da União Europeia no Ártico, que mais tarde viriam a conquistar a atenção dos responsáveis por política externa, ambiente e energia (Osthagen, 2013).

Igual importância tiveram os esforços da Noruega de influenciar a política externa europeia, para intervir mais diretamente no Ártico. Após uma visita ao arquipélago de Svalbard, organizada pela Noruega, os responsáveis da task force da Comissão Europeia ficaram convencidos da necessidade de criar uma política orientada para o Ártico. Kobza (2015) defende que existiu uma forte influência do *soft power* nórdico que fez crescer a atenção sobre os assuntos do Ártico, através de uma estratégia estabelecida no documento High North Strategy, elaborado pelo governo norueguês. Após esta visita, as autoridades europeias estabeleceram que seria criado um plano estratégico para o Ártico, com a autoria de membros da Comissão Europeia, da Direção-Geral para as Relações Externas e de um membro especialista em assuntos do Ártico proveniente da Agência Europeia do Ambiente. Este grupo foi liderado pelo embaixador húngaro Janos Herman, que acabou por se tornar um ator chave no desenvolvimento da política europeia para o Ártico.

Inicialmente, o grupo nomeado para estudar o Ártico encontrou algumas dificuldades devido ao fraco conhecimento que os seus membros tinham sobre a geografia, demografia e economia da região, juntamente com o facto de ter sido extremamente difícil circular pelo Ártico. De acordo com Wegge (2012), a falta de conhecimento sobre assuntos do Ártico estava presente em todas as instituições europeias quando começaram a desenvolver a sua política. Segundo o autor, apenas alguns entre os 700 membros eleitos para o Parlamento Europeu tinham conhecimentos sobre o Ártico. Entre estes, destacou-se a eurodeputada britânica Diana Wallis, membro do Partido da Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa e especialista em

governança do Ártico, cuja experiência contava já com algumas participações em reuniões do Conselho do Ártico e que fora em 2001 vice-presidente da delegação da União Europeia na Noruega. Diana Wallis tornou-se a principal força para a resolução do Parlamento Europeu (European Parliament, 2008) que reivindicava um papel mais ativo da União Europeia no Ártico. Como se pode ler na resolução, no ponto 14º, o Parlamento Europeu incentivava a Comissão Europeia a adotar um papel proativo no Ártico, começando pela requisição do estatuto de observador no Conselho do Ártico, de forma a garantir os seus interesses, que como estava expresso no ponto 13º, se prendem com a manutenção da segurança internacional e da estabilidade no Ártico, necessários para a segurança europeia.

Um dos primeiros esforços de Diana Wallis e do Parlamento Europeu foi fazer com que o Ártico fosse reconhecido como um local de preservação ambiental, proibindo a sua exploração económica e militar. Esta resolução era apoiada por grupos ambientalistas europeus que exigiam um novo tratado sobre o Ártico (EU Observer, 2008). No entanto, as autoridades políticas norueguesas fizeram grandes esforços para incentivar o desenvolvimento de uma política da União Europeia para o Ártico que não envolvesse um novo tratado, tendo o ministro dos Negócios Estrangeiros sugerido criar um workshop sobre governança do Ártico para a Comissão Europeia, que acabou por ser rejeitado. Em vez disso, funcionários do governo norueguês e representantes da Comissão Europeia mantiveram encontros bilaterais que tinham como objetivo influenciar a posição da União Europeia em relação à região ártica. Wegge (2012) considera que o principal momento destes encontros bilaterais foi em Abril de 2008, quando o primeiro ministro norueguês Jens Stoltenberg e o presidente da Comissão Europeia José Manuel Barroso estiveram juntos para debater assuntos do Ártico e no dia seguinte o jornal EU Observer (2008) escreveu um artigo intitulado *Commission backs Norway's Arctic Vision: no new treaty*. Neste artigo, o jornal europeu descrevia a posição do presidente da Comissão Europeia que apoiava os argumentos da Noruega, defendendo que a UNCLOS era suficiente para proteger o Ártico e que não havia necessidade de converter este espaço num santuário da vida selvagem e científica como com o Tratado Antártico. O presidente da Comissão Europeia veio mais tarde confirmar a importância das relações com a Noruega para a União Europeia, admitindo que as ações diplomáticas norueguesas tiveram um impacto forte na política da União Europeia para o Ártico (EU Observer, 2008).

Além da Noruega, a Dinamarca foi outro Estado do Ártico que procurou ter uma influência direta na construção da política da União Europeia para o Ártico, com o objetivo de proteger os seus interesses na Gronelândia. De acordo com Wegge (2012), uma das áreas que as autoridades políticas da Dinamarca mais tentaram influenciar foi a da proibição de importar produtos de carne de foca da Gronelândia, o que fez com que os eurodeputados do Parlamento Europeu não cooperassem facilmente, por não aceitarem a importação deste tipo de produtos.

Em Novembro de 2008, a Comissão Europeia apresentou por fim a sua comunicação sobre o Ártico, através do documento *The European Union and the Arctic Region* (European Commission, 2008b), da autoria da Direção-Geral para as Relações Externas. Este documento focou-se em três áreas: proteger e preservar o Ártico juntamente com a sua população; promover o uso sustentável de recursos; e por fim, contribuir para a governação internacional do Ártico, de acordo com os princípios da UNCLOS. Para concretizar estes objetivos, a Comissão Europeia pretendia solicitar o estatuto de observador do Conselho do Ártico para a União Europeia, de forma a estar mais presente entre os grandes atores da região, podendo assim influenciá-los para seguirem políticas que fossem ao encontro dos objetivos europeus. Uma das razões para a elaboração deste documento foi a publicação do relatório referido anteriormente, *Climate Change and International Security* (European Commission, 2008), elaborado pelo Alto Representante da Comissão Europeia Javier Solana e pela Comissária para as Relações Externas Benita Ferrero-Waldner, no qual os autores apresentavam o degelo do Ártico como um dos maiores perigos para a segurança ambiental e internacional, pondo em causa os interesses europeus. Este documento foi recebido com atenção pelos ministros dos negócios estrangeiros da União Europeia, no entanto, como foi publicado na altura em que começou a crise financeira de 2008, acabou por perder alguma da sua importância. Ainda assim, esta temática foi desenvolvida em 2009, quando a Suécia se tornou o país responsável pela presidência da União Europeia, o que levou a um grande desenvolvimento da política europeia para o Ártico, visto que a Suécia é um país nórdico e membro permanente do Conselho do Ártico. Nesta posição, a Suécia serviu de mediador entre os interesses da União Europeia na região e os interesses dos restantes Estados do Ártico (Wegge, 2012).

Apesar do apoio sueco para a entrada da União Europeia como membro observador do Conselho do Ártico, a organização europeia viu esse objetivo impossibilitado na reunião de Tromsø (EU Observer, 2009). A razão oficial para esta decisão foi a necessidade de mais tempo para discutir o papel dos membros observadores no Conselho do Ártico. No entanto, a verdadeira razão, foi, segundo Wegge (2012), Bruxelas ter banido a importação de produtos feitos de carne de foca do Canadá, o que levou a uma campanha forte por parte deste país, e que por sua vez fez com que os restantes Estados do Ártico afirmassem que a União Europeia não tinha conhecimento suficiente sobre assuntos do Ártico. O mesmo autor afirma que também existiram divisões entre os Estados Membros, sobre qual posição deveriam tomar em relação a este tema, o que dificultou a entrada da organização no Conselho do Ártico. DeGeorges (2013) considera que a decisão europeia de banir a importação de carne de foca foi imprudente, na medida em que prejudicou as tradições das comunidades Inuítes. Por sua vez, Kobza (2015) defende que a União Europeia tentou agir como reformadora do regime do Ártico, ao procurar aprofundar o papel da cooperação internacional na região. Esta tentativa fez com que os Estados presentes na região encarassem de forma negativa a sua entrada no Conselho do Ártico.

Ainda assim, a Suécia foi importante para o desenvolvimento da política europeia para o Ártico, estabelecendo estratégias para a União Europeia desenvolver a sua política no longo prazo. A Comissão Europeia reconheceu o Conselho do Ártico como a principal organização a gerir os assuntos do Ártico (European Commission, 2008b) e reconheceu a necessidade de desenvolver a sua estratégia de forma a conseguir a entrada como membro observador do Conselho do Ártico. Segundo DeGeorges (2013), durante a presidência sueca, a União Europeia tornou-se o principal financiador de investigação polar a nível mundial, o que aproximou a organização à região Ártico e aos seus Estados.

Após a rejeição da admissão da União Europeia como membro observador do Conselho do Ártico, a Comissão Europeia procurou ainda desenvolver a sua estratégia com base na criação de determinadas políticas e acordos com impacto no território do Ártico, e assente nos princípios da UNCLOS e procurando atingir os seguintes objetivos: segurança e estabilidade na região; gestão ambiental mais eficiente e que incluía a utilização sustentável dos recursos; e a garantia de acesso livre e igual aos

mesmos (Balão, 2012). Deste modo, os Estados sem presença no Ártico poderiam ter acesso aos recursos da região.

## **1.2 Entre 2010-2015: o desenvolvimento da política europeia para o Ártico**

De acordo com a Konrad Adenauer Foundation (2014), os anos seguintes à recusa da obtenção de estatuto de membro observador do Conselho do Ártico foram marcados por um aumento dos esforços por parte de outras instituições europeias, o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu, que procuraram desenvolver a capacidade de influência da União Europeia na região ártica. Em 2010, a Direção-Geral para as Relações Externas começou a desenvolver uma nova política da União Europeia para o Ártico, que viria a ser apresentada pela Alta Representante da União Europeia para a Política Externa e Segurança Catherine Ashton e pela Comissária para os Assuntos Marítimos e de Pesca Maria Damanaki, em 2012. No documento da Comissão Europeia (2012), *Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps*, os autores elaboraram um sumário sobre os contributos da União Europeia na região do Ártico, desde o financiamento para a investigação, o combate aos efeitos das alterações climáticas, apoio a grupos indígenas e apoio ao desenvolvimento sustentável, através de um financiamento no valor de 1.14 mil milhões de euros no período entre 2007-2013 e com a intenção de aumentar até 80 mil milhões de euros o financiamento para a região no período entre 2014-2020. Os objetivos da política da União Europeia para o Ártico, permaneceram inalterados desde o comunicado de 2008, continuando focados em combater os desafios das alterações climáticas, o crescimento económico com base nos princípios do desenvolvimento sustentável e o reforço da cooperação com os Estados do Ártico e as populações indígenas. Osthagen (2013) considera que o mais importante no documento da Comissão Europeia (2012) não é o que tinha escrito, mas sim aquilo que omitia, pois não fazia qualquer tipo de referência à governação internacional no Ártico, um tema que não era muito desejado, em especial pela Rússia e pelo Canadá. O mesmo autor considera que com a crescente atenção dada à região por parte dos Estados Membros, foram postas de parte algumas pretensões, passíveis de inscrição no paradigma liberal de cooperação, que a União Europeia tinha para a região, deixando predominar o realismo e intergovernamentalismo já presente na região. Isto é, a União Europeia colocou de parte o seu objetivo de introduzir normas de governação de carácter supranacional na região do Ártico, com o objetivo de não

interferir com as políticas realistas dos Estados presentes na região, que procuram aumentar o seu poder através da forma como exploram a região. Com as normas que a União Europeia tinha inicialmente sugerido, estes Estados ficariam limitados na sua exploração do Ártico, o que criou uma ideia negativa entre os mesmos sobre a entrada da União Europeia no Conselho do Ártico.

De acordo com a Konrad Adenauer Foundation (2014), apesar dos objetivos não terem sido diferentes da comunicação anterior, a forma como os grandes Estados do Ártico encararam a nova comunicação da União Europeia foi diferente. A importância dada à cooperação internacional foi reforçada, tendo a União Europeia afirmado que qualquer decisão em relação ao Ártico não seria tomada sem antes serem consultados os membros do Conselho do Ártico, uma proposta que caiu nas boas graças dos mesmos. Todas as iniciativas em relação ao Ártico deveriam ser tomadas pelo Serviço de Ação Externa Europeia, através de cooperação bilateral com a Rússia, a Noruega, a Islândia, o Canadá e os Estados Unidos da América, o que possibilitou o fortalecimento das relações diplomáticas e favoreceu a posição europeia no Conselho do Ártico. Nesta comunicação, ficou também estabelecido que o Serviço de Ação Externa Europeia teria de desenvolver a sua política de ajuda ao desenvolvimento para a Gronelândia, que de acordo com Kobza (2015), tinha como objetivo salvaguardar os interesses europeus protegendo este Estado das interferências de que é alvo, como multinacionais do sector energético que tentam explorar o seu território e por conseguinte acabam por contribuir para o fenómeno do degelo.

Apesar das melhorias alcançadas, Osthagen (2013) considera que o encontro do Conselho do Ártico de 2013, em Kiruna, foi em parte uma vitória e em parte uma derrota para a União Europeia. Inicialmente, os Estados do Conselho do Ártico admitiram garantir o estatuto de membro observador à União Europeia, colocando-a ao nível de Estados como a China, Singapura, Japão, entre outros. No entanto, os membros permanentes do Conselho do Ártico determinaram nesta reunião que a União Europeia não poderia usufruir totalmente dos seus direitos enquanto não resolvesse as disputas com o Canadá, resultantes do já referido embargo da União Europeia à importação de carne de foca do Canadá. Além deste problema, Osthagen (2013) refere também que existia um debate no Parlamento Europeu sobre limitar com a importação de gás e petróleo, apoiada especialmente pelo Grupo dos Verdes, que procurava combater a

exploração de recursos naturais no Ártico, o que conseguiu limitar de certo modo a entrada da União Europeia no Conselho do Ártico, por interferir numa das maiores fontes de riqueza dos seus membros. Outra questão que o autor levanta relaciona-se com o discurso europeu sobre governação do Ártico. Apesar desta região estar delimitada a sul pelo Círculo Polar Ártico e os seus territórios pertencerem a vários Estados, a União Europeia considera, nos seus documentos oficiais, que o Ártico é um território de toda a humanidade onde todos os Estados têm direito a manter presença. Esta definição entra em conflito com alguns membros do Estado do Ártico, que consideram que grande parte dos territórios está sob a sua soberania.

Após 2012 era óbvio que a geopolítica do Ártico tinha chegado a Bruxelas. No entanto, como Osthagen e Raspotnik (2015) afirmam, era também óbvio que Bruxelas não tinha a capacidade de exercer a sua força política numa região dominada por tantos atores poderosos. Devido à falta de orientação e medidas claras no desenvolvimento da política europeia para o Ártico, e também à tentativa de criar um Tratado do Ártico e diminuir a exploração energética na região, a União Europeia havia limitado a sua capacidade política na região.

Em 2014 tornou-se ainda mais óbvia a crescente importância que a União Europeia dava à região do Ártico, com um acordo de ajuda ao desenvolvimento assinado com a Gronelândia. Neste acordo, a União Europeia comprometeu-se a disponibilizar 217.8 milhões de euros destinados à formação e ensino vocacional na Gronelândia, entre 2014 e 2020. O objetivo deste financiamento era formar as populações indígenas sobre o desenvolvimento sustentável, de forma a evitar que a potencial exploração de recursos naturais e energéticos no país seja feita sem seguir os princípios da sustentabilidade (European Commission, 2014).

O desenvolvimento da política europeia para o Ártico continuou em 2015, tornando-se uma área cada vez mais sensível para a União Europeia. O desenvolvimento desta política tornou-se mais necessário, mas também mais delicado, devido ao facto de as relações da União Europeia com a Rússia estarem num ponto de rutura após as sanções económicas impostas aos russos pelo seu envolvimento da crise da Ucrânia. No entanto, não é apenas a União Europeia a ter relações conflituosas com a Rússia, mas também os restantes membros do Conselho do Ártico, devido a diversas

disputas territoriais que envolvem a Rússia. Nesse sentido, o Canadá levantou as objeções à entrada da União Europeia no Conselho do Ártico, após um longo processo de negociação no qual os europeus se comprometeram a permitir o comércio de carne de foca no mercado europeu, o que foi uma grande vitória para as populações inuítes, no norte do Canadá e na Gronelândia (Osthagen e Raspotnik, 2015).

No entanto, apesar do levantamento das objeções por parte do Canadá, a União Europeia voltou a ver a sua tentativa de obtenção de estatuto de membro observador do Conselho do Ártico falhada em 2015, na reunião do Conselho do Ártico em Nunavut. De acordo com Haines (2015), como forma de retaliação pelas sanções impostas pela intervenção na crise ucraniana, a Rússia impediu a entrada da União Europeia no Conselho do Ártico, além de ter impedido empresas europeias do sector energético de explorarem o Ártico russo, uma das zonas onde se estima estarem mais depósitos de gás e petróleo ainda por explorar (Los Fayos, 2015).

O objectivo de entrar no Conselho do Ártico ficou assim adiado para 2017. Todavia, como afirmam Osthagen e Raspotnik (2015), a obtenção deste estatuto seria apenas um reconhecimento oficial da importância da União Europeia no Ártico, uma vez que a sua presença já se faz notar através de determinadas políticas e competências territoriais obtidas através de acordos internacionais, como será explicado de seguida. É também evidente a crescente atenção dada pela União Europeia aos assuntos do Ártico, tendo pela primeira vez enviado representantes do Serviço Europeu de Ação Externa à conferência anual Arctic Circle, com o objectivo de preparar uma nova comunicação da Comissão Europeia sobre o Ártico, que será publicada até ao final de 2016 (Stepien e Raspotnik, 2015).

## **2. A intervenção da União Europeia no Ártico**

Apesar de todo o esforço da União Europeia em desenvolver uma política externa para o Ártico, vários autores perguntam-se qual é o papel da organização europeia na região, visto que não tem territórios com acesso ao Oceano Ártico (Koivurova *et alii*, 2011). Como a União Europeia é um novo ator no Ártico, os restantes atores têm procurado limitar o seu campo de ação, especialmente por a governação da região ser dominada pelos seus grandes Estados e, talvez mais

importante, por não perceberem a complexidade e as competências de uma organização como a União Europeia, que como já foi referido anteriormente, é mais do que uma organização internacional mas menos do que um Estado. Osthagen (2013) considera que a forma como os restantes atores do Ártico encaram a União Europeia não é unânime. Enquanto atores como a Noruega e a Islândia apoiam o envolvimento europeu na região, outros como a Rússia têm declarado que não existe qualquer legitimidade por parte da União Europeia para se tornar membro do Conselho do Ártico.

Mas, até que ponto é a União Europeia um ator do Ártico? Koivurova *et alii* (2011) argumentam que para responder a esta questão é necessário analisar de que forma a União Europeia já está presente na região do Ártico, uma presença que se intensificará quando a camada de gelo no Oceano Ártico tiver diminuído significativamente. A União Europeia está presente no Ártico, a nível territorial ou a nível político, fruto das políticas postas em prática.

Por sua vez, Osthagen (2013) defende que existem cinco questões que inevitavelmente ligam a União Europeia ao Ártico, o que a torna um grande ator político na região. As cinco questões são as seguintes:

- A abertura da rota marítima Passagem do Nordeste, interessa sobretudo aos Estados Membros da União Europeia, uma vez que 90% do seu comércio internacional é feito por via marítima, e 40% é feito por navios com a bandeira da União Europeia. Esta rota pode interessar sobretudo às companhias de transporte marítimo europeias, como já foi referido;
- A União Europeia é já o principal ator responsável pela pesca no Oceano Ártico, com acordos bilaterais com a Noruega, Islândia e Gronelândia, além de ser o maior importador de pescado do Ártico;
- A União Europeia é o maior importador de recursos energéticos extraídos da região do Ártico, com mais de 50% do petróleo e gás natural vindo desta região, sobretudo da Rússia e da Noruega;
- A União Europeia é o maior financiador de investigação polar e de combate às alterações climáticas;
- A União Europeia tem vindo a desenvolver programas de ajuda ao

desenvolvimento que procuram diminuir as assimetrias entre as regiões do Ártico e os Estados Membros da União Europeia.

Segundo o autor, estas áreas mostram como existe já uma ligação entre a União Europeia e o Ártico, o que torna legítimo o seu objetivo de se tornar um membro do Conselho do Ártico e de desenvolver a sua política europeia para o Ártico.

## **2.1 A presença da União Europeia no Ártico**

A nível de políticas, e apesar de grande parte do território ártico estar fora do espaço europeu, a União Europeia tem ainda assim capacidade de impor a sua legislação no Ártico através dos seus territórios no norte da Suécia e da Finlândia que como foi referido anteriormente, servem de ponte de ligação entre a União Europeia e os Estados do Ártico.

Para além dos seus territórios, a União Europeia é capaz de aplicar a sua legislação no Ártico através de outros Estados, isto é, através de acordos estabelecidos com Estados do Ártico, através dos quais estes Estados estão sujeitos a fazer cumprir a legislação europeia em determinados sectores, uma capacidade que Koivurova *et alii* (2011) consideram ser o principal instrumento da União Europeia para exercer influência na região do Ártico.

Assim a União Europeia mantém uma estreita relação de cooperação com a Gronelândia, um dos grandes Estados do Ártico. Apesar de ter deixado de fazer parte da Comunidade Europeia após o referendo de 1985, este país continua ligado à União Europeia através do acordo de associação de Overseas Countries and Territories, que é constituído por vinte cinco territórios com ligações especiais a Estados Membros da União Europeia e por isso beneficiam de ajuda para a cooperação internacional e desenvolvimento (Europaid Website, n.d.). Como a Gronelândia foi território da Dinamarca, atualmente beneficia do acordo de associação referido, que determina que os Estados Membros da União Europeia devem apoiar o seu desenvolvimento económico, social e cultural, além de não existirem taxas de importação de produtos provenientes da Gronelândia, desde que a União Europeia tenha acesso às zonas de pesca deste território. Os sectores em que a União Europeia tem cooperado mais são na

educação e investigação, no entanto têm procurado desenvolver cooperação também nos sectores ambiental e de segurança alimentar (Koivurova *et alii*, 2011). Este acordo alarga a capacidade de intervenção da União Europeia no Ártico, através da capacidade de intervenção e acesso a um dos seus grandes territórios.

Por outro lado, o Acordo do Espaço Económico Europeu assinado pelos Estados Membros da União Europeia e pelos Membros da Associação de Comércio Livre Europeia, contribui para a expansão das competências territoriais da União Europeia para fora do seu território e em especial para a região do Ártico (European Commission, 1992). Este acordo é especialmente importante pois fazem parte dele dois dos Estados do Ártico, a Noruega e a Islândia. Este acordo estabelece um mercado único para 30 países, garantindo assim as quatro liberdades fundamentais (livre circulação de pessoas, serviços, bens e capitais) entre os seus membros, além de reforçar a cooperação política, através de políticas partilhadas. Ficam fora deste acordo a política comum de pesca e a política comum agrícola. Através deste acordo, as propostas da Comissão Europeia são comunicadas à Noruega e à Islândia, que posteriormente decidem se as adotam ou não. Quando estas são adotadas, os países em questão têm a obrigação de garantir o seu cumprimento, possibilitando desta forma uma maior intervenção da União Europeia no Ártico (Koivurova *et alii*, 2011).

Como Kobza (2015) argumenta, a conjugação destes três elementos dá legitimidade à União Europeia para ter poder de ação nos territórios árticos. Mas o mesmo autor defende que mesmo que não existisse legitimidade a nível territorial, existem competências políticas que a União Europeia tem na região, uma vez que os problemas que o Ártico e a União Europeia enfrentam vão para além da noção tradicional de fronteiras.

## **2.2 As políticas da União Europeia no Ártico**

A União Europeia tem determinadas políticas que têm impacto no Ártico, ainda que por vezes não sejam aplicadas ao território finlandês ou sueco, e que procuram salvaguardar os seus interesses e objetivos na região. Estas políticas têm vindo a ajudar tanto ao desenvolvimento do Ártico como ao desenvolvimento da política europeia para o Ártico, uma vez que procuram atingir os interesses e objetivos da União Europeia na

região (Osthagen, 2013).

Neste trabalho, são identificadas onze áreas de políticas em que a União Europeia procura ir ao encontro das oportunidades e ameaças que o degelo do Ártico apresenta, referidas no capítulo anterior. Procura-se analisar cada uma destas políticas de acordo com a sua implicação territorial, ou seja, se é aplicada na União Europeia, se é aplicada através de um acordo de associação através da Gronelândia ou se está incluída na legislação presente no Acordo do Espaço Económico Europeu.

As políticas analisadas de seguida têm o objetivo de garantir a segurança ambiental da União Europeia, ao mesmo tempo que procuram salvaguardar os interesses europeus em diferentes sectores económicos. Apesar de inicialmente algumas políticas, tais como a política de transportes ou de turismo, parecerem ter apenas o objetivo de explorar economicamente a região do Ártico, estas estão articuladas com políticas de carácter ambiental e de combate às alterações climáticas, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável do Ártico e a preservação da segurança ambiental para a União Europeia (Koivurova *et alii*, 2011). Sem a articulação entre estas políticas de diferentes sectores, a União Europeia pode pôr em causa a sua segurança ambiental e enfrentar graves problemas económicos e até humanitários. As políticas europeias que envolvem o Ártico são:

- A **política de transportes**, em relação ao Ártico, é uma área a que a União Europeia tem especial atenção. De acordo com o artigo 58º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (União Europeia, 2010), a entidade europeia deve estabelecer regras comuns para garantir a segurança das embarcações e do ambiente natural por onde estas passam. Estas regras estão no território do Ártico através da Suécia e da Finlândia e também através da Noruega e da Islândia, por via do acordo do Espaço Económico Europeu. As competências da União Europeia em relação aos transportes marítimos são de especial importância no caso do Ártico, uma vez que é uma área fundamental tanto para o seu desenvolvimento económico como para a sua preservação ambiental e, neste sentido, a União Europeia tem a capacidade de regular sobre os navios que navegam com as suas bandeiras, tal como sobre os navios que entram em portos europeus (Osthagen, 2013). A União Europeia procura preservar o ambiente do

Ártico dos impactos dos transportes marítimos através de: prevenção da poluição resultante da navegação; inspeção em navios europeus; controlos e inspeções em portos europeus; melhoramento da performance dos navios europeus e criação de um sistema de informações sobre a navegação do Ártico, através do qual as autoridades europeias possam controlar que navios estão no Oceano Ártico e quanto tempo lá estão, além de dar informações sobre as condições do gelo na água. Estas regras vão ao encontro do Código Polar, uma iniciativa da Organização Internacional Marítima referida anteriormente neste trabalho. De acordo com Rodrigues Leal (2014), a União Europeia tem interesse em desenvolver as rotas marítimas do Ártico, mas preservando o ambiente. Este interesse vem em parte do acesso que a organização europeia tem ao porto norueguês de Narvik, onde se espera que haja um grande aumento de circulação sobretudo devido à ligação entre o Canadá e a Rússia. Segundo o mesmo autor, a União Europeia procura, através das regras descritas acima, diminuir os efeitos das emissões do tráfego marítimo, que contribuem para a acidificação das águas e conseqüente aquecimento no Ártico. De acordo com o regulamento 1177/2002 do Conselho Europeu (2002), a União Europeia deve ajudar os seus Estados Membros a desenvolver a indústria naval ao ponto de conseguirem satisfazer estas regras. Segundo Koivurova *et alii* (2011), as normas presentes na legislação europeia têm como fonte as regras estabelecidas pela Organização Marítima, cujas normas apesar de não fazer parte, a União Europeia procura cumprir as normas. Estas normas procuram, por sua vez, seguir as regras estabelecidas pela UNCLOS, a principal fonte do Direito Internacional a estabelecer as regras de navegação e preservação ambiental nas águas do Ártico.

- Tal como no caso da política de transportes, a União Europeia tem especial atenção à **política ambiental**, como se refere nos artigos 11º e 143º do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (União Europeia, 2010), que exigem que todas as políticas tenham em conta a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável, independentemente da região e da capacidade económica da mesma. Koivurova *et alii* (2011) mostram como a União Europeia procura garantir os seus objetivos ambientais através de: preservação, proteção e melhoramento da qualidade do ambiente; de proteção da saúde humana; de racionalizar a utilização de recursos naturais; de promover o desenvolvimento

sustentável a nível internacional e de combate às alterações climáticas. Para concretizar os objetivos mencionados, a União Europeia criou diretivas que proíbem a utilização de químicos altamente poluentes (Osthagen, 2013). Estas normas têm impacto no Ártico através dos territórios no Ártico da Suécia e da Finlândia; no entanto, os países da Zona Económica Europeia mantêm-se fora das regras estabelecidas pela União Europeia. Outra medida criada com o objetivo de preservar o ambiente é a proteção da biodiversidade, sobre a qual surgiu a iniciativa Natura 2000, que tem o objetivo de garantir a sobrevivência de espécies de pássaros e habitats na Europa. O norte da Suécia e da Finlândia é o território onde se põe em prática esta iniciativa. Para concluir a lista de iniciativas da União Europeia nos seus territórios do Ártico, Koivurova *et alii* (2011) mostram que o Conselho Europeu tem a capacidade de fiscalizar as práticas dos seus Estados Membros no Ártico, podendo estabelecer regras, ou até mesmo proibir o desenvolvimento urbano e a utilização de água e terrenos para a agricultura. Para além das normas referidas estabelecidas pela União Europeia, existem vários acordos de cooperação internacional que têm impact no Ártico, que a União Europeia ratificou, sendo de especial importância examinar a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, que obriga a União Europeia a supervisionar os químicos utilizados pelos Estados Membros no Ártico e restringe a importação e exportação de químicos altamente poluentes; a Convenção sobre a Diversidade Biológica, que obriga a União Europeia e os seus Estados Membros a proteger a biodiversidade; e a Convenção sobre a Proteção Marinha do Nordeste Atlântico, que estabelece que a União Europeia e os Estados Membros devem ter uma participação ativa na proteção do ambiente marinho, um caso que é especialmente sensível no Oceano Ártico, como já foi analisado anteriormente (DG External Policies, 2010).

- A **política comum de pescas**, baseada nos artigos 38º a 44º do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (União Europeia, 2010), procura assegurar a conservação e exploração sustentável das pescas. A União Europeia tem dois tipos de políticas nesta área: a conservação de recursos biológicos marinhos e a gestão das pescas. Segundo Koivurova *et alii* (2011), a política comum de pescas tem já impacto no Ártico pois supervisiona as embarcações de pesca europeias que navegam pelo Oceano Ártico, de forma a garantir a proteção,

gestão e monitorização das espécies destas águas, através de competências exclusivas da União Europeia. Esta política não tem qualquer tipo de implicação no Acordo do Espaço Económico Europeu, pois tanto a Noruega como a Islândia são responsáveis pela sua gestão de quotas de pesca. No entanto, existem acordos internacionais relativos ao Ártico, como é o caso do Acordo sobre as Pescas do Norte, do qual fazem parte a União Europeia, a Noruega, a Islândia e as Ilhas Faroé. Este acordo garante acesso das frotas de pesca europeias às águas do Oceano Ártico, através do espaço marítimo dos países referidos.

- A atuação da União Europeia, em relação à **política energética** no Ártico, é um tema muito sensível pois como foi referido anteriormente, esta região pode ser uma das mais ricas do planeta em recursos energéticos, e por conseguinte, existem desde Estados a multinacionais interessados na sua exploração. Ainda assim, a União Europeia tem vindo a intervir nesta área, procurando assegurar os seus interesses. De acordo com o Tratado Fundador da União Europeia (União Europeia, 2010), título XXI, artigo 4º, deve ser assegurada a coordenação da área da energia com matérias ambientais e relativas ao mercado interno. Os quatro objetivos da União Europeia são: garantir o bom funcionamento do mercado interno de energia; garantir o fornecimento de energia por todos os Estados Membros; promover e desenvolver a utilização de recursos energéticos renováveis; e por fim, promover a interconexão entre redes energéticas. Os objetivos europeus em relação a política energética estão presentes no Ártico, através do Acordo da Zona Económica Europeia, o que significa que o comércio de energia entre os seus membros deve ter em conta os princípios ambientais e de desenvolvimento sustentável, implicando assim uma progressiva diminuição da exploração de carvão na região do Ártico e o desenvolvimento de fontes de energia renováveis provenientes da força do mar e do vento (Koivurova *et alii* 2011).
- A **investigação científica** é considerada pela União Europeia uma área prioritária de investimento no Ártico, devido à necessidade de estudar os impactos que o degelo pode ter a nível regional e global. Desta forma, a União Europeia é atualmente o maior financiador para a investigação científica no Ártico (Wegge, 2012). De acordo com o Tratado Sobre o Funcionamento da

União Europeia, título XIX, artigo 4 (União Europeia, 2010), a União Europeia e os Estados Membros devem coordenar as suas políticas de forma a atingir os seguintes objetivos: livre circulação de investigadores; desenvolvimento tecnológico e científico; realização de investigações para apoiar o desenvolvimento de políticas; e fortalecimento da cooperação com países exteriores à União Europeia. Esta área é de especial importância para o Ártico, pois segundo Rodrigues Leal (2014), a União Europeia tem vindo a tentar aproximar-se do Conselho do Ártico através do financiamento de investigação. A União Europeia tem vindo a desenvolver políticas de investigação importantes para a proteção do ambiente e das populações do Ártico, pois tem procurado preservar os seus costumes tradicionais, além de preservar o seu ambiente natural, especialmente nos territórios europeus do norte da Suécia e da Finlândia (Koivurova *et alii*, 2011). Para além dos seus territórios, a política de investigação da União Europeia tem impacto no Ártico através de acordos de cooperação com o Canadá e a Rússia, onde procura preservar as tradições e o ambiente dos territórios no Ártico (DG External Policies, 2010).

- A **proteção animal** foi referida pela primeira vez no Tratado de Amesterdão (DG External Policies, 2010), ao ser declarado que os animais são seres vivos e por conseguinte as políticas europeias devem promover a sua proteção. Esta ideia foi incorporada no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (União Europeia, 2010), no artigo 13º, que determina que as políticas agrícolas, de pesca, ambientais, de transporte, investigação e relativas ao mercado interno devem ter em conta a proteção de todos os animais e os seus habitats naturais. No Ártico, a política de proteção animal que a União Europeia defende tem como objetivos a diminuição da caça à baleia e às focas, e, em menor dimensão, à caça de renas (Koivurova *et alii*, 2011). Estas matérias cruzam-se com as políticas ambientais e da pescas que como já foi referido, procuram a proteção dos recursos marinhos do Ártico. No entanto, estas políticas têm validade apenas nos territórios europeus no Ártico, logo têm um impacto reduzido. Os restantes Estados do Ártico, incluindo Islândia e Noruega, mantêm o direito de estabelecer as suas próprias políticas relativamente à proteção ambiental, uma vez que a caça à baleia é uma atividade económica importante para os países do Acordo da Zona Económica Europeia.

- Como já foi referido anteriormente, o **combate às alterações climáticas** é uma temática de elevada importância para o Ártico, uma vez que todas as transformações que a região está a sofrer são fruto deste fenómeno. Esta temática foi referida pela primeira vez no Tratado de Lisboa e incorporada no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (União Europeia, 2010), no artigo 191º, no qual se refere que a União Europeia deve promover medidas a nível regional e global com o objetivo de enfrentar os grandes problemas ambientais e, em especial, combater as alterações climáticas. Atualmente, a política de combate às alterações climáticas na União Europeia não tem aplicação direta no Ártico, no entanto as medidas adotadas nos Estados Membros terão impacto no clima do Ártico, uma vez que procuram diminuir a emissão de CO<sub>2</sub> e, deste modo, diminuir a intensidade do fenómeno do aquecimento global. A temática das alterações climáticas cruza-se com temáticas ambientais, por isso, de acordo com Wegge (2012), as políticas de combate às alterações climáticas são uma continuação das políticas ambientais seguidas pela União Europeia, que têm como principal objetivo diminuir os efeitos deste fenómeno e garantir a segurança ambiental do Ártico, e por conseguinte, dos seus Estados Membros.
- A **proteção às populações indígenas** é, juntamente com a política de investigação, a área em que a União Europeia consegue ter maior impacto no Ártico. Esta política está sob a responsabilidade da EuropaAid (EuropaAid, n.d.), uma vez que faz parte da política da União Europeia de cooperação internacional para o desenvolvimento. De acordo com Koivurova *et alii* (2011), a União Europeia garante aos pastores de renas das populações Sami ajuda financeira para continuarem a sua atividade, tal como lhes dá apoio para introduzirem os seus produtos no mercado interno europeu, através de um protocolo que lhes dá o direito exclusivo de comercializarem este tipo de produto dentro da União Europeia. Esta iniciativa é considerada importante para apoiar a sobrevivência e desenvolvimento das populações Sami, uma vez que dependem quase exclusivamente da criação de renas. A União Europeia tem também desenvolvido programas de ajuda ao desenvolvimento destinados à Gronelândia, tais como o Northern Periphery Program (DG External Policies, 2010), com o

objetivo de ensinar as populações a desenvolverem as suas indústrias de forma sustentável e ecológica.

- A União Europeia não tem uma política comum de florestas, no entanto, a sua **estratégia de proteção da floresta** tem como principal objetivo o desenvolvimento rural e influenciar os seus Estados Membros a seguirem uma gestão sustentável das suas florestas, de acordo com Guillaume Ragonnaud (2015). A floresta representa uma fonte de crescimento económico, além de bem estar social e ambiental para as sociedades europeias. Apesar de não ter uma política comum de florestas, a União Europeia consegue ainda assim exercer competências de política externa nesta área através da sua política comercial (DG External Policies, 2010). Segundo Ragonnaud (2015), a União Europeia proíbe a importação de madeira abatida ilegalmente, com o objetivo de garantir a gestão sustentável das florestas. Esta medida tem impacto no Ártico uma vez que limita a importação da madeira do Ártico russo, uma das principais zonas onde esta atividade é feita de forma ilegal. Desta forma, a União Europeia contribui para a proteção das florestas do Ártico.
- O **turismo** da União Europeia cruza-se com as matérias da política de transportes e política ambiental, uma vez que exige a proteção do ambiente marinho e a diminuição do risco de poluição feito pelos navios. Desta forma, segundo Koivurova *et alii* (2011), a União Europeia estabelece que o seu turismo na região do Ártico, seja na Finlândia e Suécia ou através dos seus cruzeiros em qualquer região, deve ser sustentável, sem danificar o ambiente.
- A **política de desenvolvimento regional** da União Europeia tem como objetivo promover o desenvolvimento harmonioso, fortalecendo a coesão económica, social e regional, reduzindo as disparidades entre as diferentes regiões. No Tratado de Lisboa (DG External Policies, 2010), os territórios europeus do Ártico começaram a ser alguns dos alvos desta política, uma vez que se procurava desenvolver as regiões do norte com menor densidade populacional e pouca capacidade de emprego. Para este efeito foram aplicados diferentes programas de financiamento, tais como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo Social Europeu. De acordo com Wegge (2012) estes têm

vindo a ser utilizados em programas de cooperação transfronteiriça entre os países europeus do Ártico e a Noruega, Irlanda, Escócia, Ilhas Faroé, Gronelândia e Islândia, com iniciativas que procuram promover a inovação e competitividade de zonas remotas nos países em questão.

Todas as políticas referidas estão articuladas entre si, pois o desenvolvimento de alguns sectores tem de respeitar as normas de preservação de outros sectores. Por exemplo, a União Europeia procura desenvolver as rotas marítimas no Oceano Ártico, devido às enormes possibilidades de crescimento económico que estas trazem. No entanto, a sua política de transportes deve estar articulada com a política ambiental, uma vez que o desenvolvimento das rotas marítimas deve ser feito tendo em conta a preservação marinha no Oceano Ártico.

Através destas políticas independentes mas articuladas, a União Europeia consegue ter uma política para o Ártico que não é oficial, mas que ainda assim consegue ter impacto na região e deste modo concede à União Europeia legitimidade para ser considerada um importante ator do Ártico (Kobza, 2015).

### **3. Considerações sobre a atuação da União Europeia em relação ao Ártico**

Apesar de toda a controvérsia no processo de adesão da União Europeia ao Conselho do Ártico, vários autores (Koivurova *et alii*, 2011; Osthagen, 2013; Wegge, 2012) consideram-na um ator legítimo na região, com interesse em desenvolver uma política para o Ártico de forma a maximizar as oportunidades e minimizar os riscos provenientes do degelo do Ártico. Tanto por questões ambientais, energéticas ou relacionada com transportes, a União Europeia tem dado cada vez maior atenção à necessidade de desenvolver uma política coordenada para a região, ainda que tenha dificuldades em concluir a sua política, tanto por questões externas como a não aceitação da adesão ao Conselho do Ártico, como por questões internas de Estados Membros que não consideram urgente o desenvolvimento desta política (Wegge, 2012)

Osthagen (2013) considera que a política europeia para o Ártico tem sido desenvolvida tendo em conta os interesses supranacionais e não os nacionais, uma vez que poucos Estados Membros têm interesses diretos na região. Desta forma, o autor

considera que se pode esperar que o desfecho desta política seja uma compilação entre as várias políticas referidas no capítulo anterior, pois estas políticas têm vindo a, de forma coordenada, proteger os interesses da União Europeia na região, tais como a proteção ambiental, o direito de pesca no Oceano Ártico e a sustentabilidade energética. O mesmo autor defende que a União Europeia não procura, através da sua política externa, ter impactos nos territórios europeus do Ártico, mas sim ter impacto em toda a região, o que cria dificuldades pois muitas vezes a política europeia para o Ártico entra em colisão com as políticas internas de outros Estados do Ártico ou até de políticas externas de outros Estados com interesses na região.

Kobza (2015) considera que a nomenclatura escolhida pelas instituições europeias não abona a favor dos seus interesses, uma vez que mostra uma atitude demasiado ativa para alguns dos Estados do Ártico. O autor considera que, em vez de “política”, a palavra “estratégia seria mais bem escolhida, até porque apesar de existirem objetivos, ainda não foram totalmente decididos os instrumentos para os alcançar. Mais do que uma política externa, a política europeia para o Ártico é uma articulação de várias políticas e iniciativas que procuram combater os efeitos das alterações climáticas, proteger o ambiente, desenvolver a investigação polar, desenvolver os transportes, o turismo e as pescas e o mais importante de todos, manter a segurança europeia, seja a nível de tensões territoriais com outros Estados, seja a nível ambiental, combatendo as ameaças que foram referidas no capítulo anterior.

O mesmo autor considera que o verdadeiro objetivo da política da União Europeia para o Ártico é influenciar o seu regime, promovendo a visão de cooperação do paradigma liberal que a organização europeia defende numa região ainda muito marcada por tensões e procura de poder, que colocam problemas securitários, económicos e ambientais ao continente europeu. Desta forma, a União Europeia tem vindo a focar-se em elementos externos das suas políticas internas, que têm capacidade de influenciar o ambiente no Ártico. Por exemplo, estratégias como o financiamento da investigação polar têm servido como um meio de soft power, para influenciar os grandes Estados do Ártico a aceitarem a União Europeia como um ator importante na região e por conseguinte permitirem a sua entrada no Conselho do Ártico. Kobza (2015) refere-se a esta estratégia como “externalização da ordem interna”, um processo que nem sempre é bem sucedido, devido às pressões sistémicas que a União Europeia recebe

do exterior, ou seja, dos restantes Estados do Ártico que não aceitam a sua visão multilateral, que promove a integração e a proteção ambiental.

Por outro lado, DeGeorges (2013) considera que na União Europeia, e em especial nos Estados nórdicos, a perspetiva sobre os assuntos do Ártico é sobretudo de carácter nacional, na medida em que os Estados procuram defender os seus interesses particulares e pouco os da organização como um todo. A Dinamarca tem sido o Estado mais influente, pois, devido à sua presença na Gronelândia, é um dos principais atores do Ártico. A Suécia tem tido um papel neutro na região, procurando sobretudo desenvolver questões ambientais. A Finlândia tem procurado afirmar-se como a ligação entre a União Europeia e o Ártico, desenvolvendo cooperação em investigação polar com a Rússia. Dentro dos Estados Membros não pertencentes ao Ártico, o Reino Unido e a Alemanha têm-se destacado com políticas de investimento em investigação polar na região ártica. O mesmo autor considera que ainda há uma década atrás era impensável um país externo ao Ártico desenvolver uma política para esta região, no entanto, atualmente é possível verificar que quase todos os Estados com poder para se projetarem externamente desenvolvem políticas orientadas para o Ártico, sendo de especial relevância o caso da China.

#### **4. A atuação europeia em relação ao Ártico: uma análise tendencialmente realista?**

A análise da atuação europeia em relação ao Ártico feita nesta dissertação parte dos conceitos teóricos explorados no primeiro capítulo deste trabalho, procurando aplicar as teorias realista e liberal das Relações Internacionais ao estudo da política externa para o Ártico, e apoiando-se no modelo do ator racional. De acordo com Morgenthau (2005), a política internacional caracteriza-se por ser anárquica, onde os seus atores lutam por poder. Neste sentido, neste trabalho entende-se a União Europeia como um importante ator das relações internacionais, que procura aumentar o seu poder na arena internacional, e desta forma está em competição por poder com os restantes atores que estão presentes no Ártico. É também importante notar que a sua presença no Ártico está dependente do poder e da vontade dos Estados Membros, pois esta evolui conforme estes estão mais ou menos interessados em desenvolvê-la. A sua atuação em relação ao Ártico utiliza também instrumentos liberais como o multilateralismo e a governação internacional, mas procura utilizar estes instrumentos para exercer pressão

sobre os restantes atores do Ártico. Como Carr (1964) defende, os atores da política internacional utilizam a cooperação internacional como uma forma de estabelecer as normas jurídicas e morais do sistema internacional, de acordo com os seus interesses. Na verdade, tanto a União Europeia como o Conselho do Ártico são organizações de carácter multilateral. No entanto, em linha com a perspetiva realista, são os próprios Estados que determinam as políticas que estas organizações seguem.

Analisando a política externa da União Europeia para o Ártico, partindo dos modelos de análise de política externa descritos no primeiro capítulo deste trabalho, é possível concluir que, tal como acontece com as teorias das relações internacionais, o Modelo do Ator Racional se adequa melhor ao estudo desta política, embora o Modelo das Organizações Burocráticas pode também fornecer importantes informações para a sua análise.

Relativamente ao Modelo do Ator Racional, e como Salomón e Pinheiro (2013) afirmam, as motivações que estão por trás de qualquer política externa são pressões que põem em causa a segurança dos Estados. Nessa óptica, neste trabalho entende-se que a política da União Europeia para o Ártico, através da preservação ambiental e do fortalecimento da cooperação internacional, tem como objetivo último garantir a sua segurança, que poderá ser posta em causa com o fenómeno do degelo do Ártico, como foi explicado no capítulo anterior. Assim, a União Europeia age de forma a procurar a melhor alternativa, ou seja, aquela que coloca menos riscos. Age também conforme os interesses dos Estados que mais poder têm dentro da organização, ou seja, a política externa para o Ártico está muito dependente da vontade dos Estados com mais interesses na região, como tem sido possível verificar pela pressão que a Dinamarca, Suécia e Finlândia têm exercido neste sentido. Desta forma, utilizando o modelo em questão, pode concluir-se que existe um forte intergovernamentalismo na política externa para o Ártico, uma vez que esta surge sobretudo por vontade e força dos Estados nórdicos.

No entanto, também é possível verificar que o Modelo das Organizações Burocráticas pode ser utilizado para entender a formulação desta política, uma vez que segundo Salomón e Pinheiro (2013), este modelo entende a política externa como o resultado de uma negociação entre diferentes partes. A União Europeia não é um ator

homogéneo, uma vez que o resultado das suas políticas depende da negociação entre as suas instituições, o que também acontece no caso da política externa para o Ártico. Neste sentido, a política da União Europeia para o Ártico é o resultado da negociação entre o Conselho Europeu, Conselho de Ministros, Parlamento Europeu, Comissão Europeia, que, conforme as suas competências, têm mais ou menos interesse e capacidade de influência na elaboração da política externa para o Ártico.

#### **4.1 As pressões externas da política europeia para o Ártico**

Como foi abordado ao longo desta dissertação, o Ártico tem vindo a tornar-se um importante espaço geopolítico para os principais atores das relações internacionais, o que se pode verificar através do crescente número de Estados, organizações internacionais e multinacionais que procuram ter uma presença ativa na região. Estes atores procuram exercer a sua influência sobretudo dentro do Conselho do Ártico, a principal organização que trata assuntos relativos à região.

Esta crescente presença de vários atores da política internacional no Ártico tem exercido pressões sobre a União Europeia, que criaram a necessidade da política europeia para esta região. Esta ideia está presente no relatório *Climate Change and International Security* (European Commission, 2008), onde os autores afirmam a importância da União Europeia estar presente numa região para onde outros importantes atores começam a orientar as suas políticas externas. Neste sentido, e utilizando o conceito de luta de poder de Morgenthau (2005), o investimento de outros atores no Ártico pode aumentar o seu poder, colocando novos desafios à entidade europeia, o que faz com que a União Europeia seja forçada a também intervir nesta região, com o objetivo de proteger os seus interesses e aumentar a sua influência. A União Europeia tenta aumentar o seu poder na região através de duas formas distintas: em primeiro lugar, a criação de novas rotas de navegação e o aumento da exploração dos recursos têm como objetivo aumentar o seu poder diretamente; em segundo lugar, procura limitar a capacidade de atuação dos restantes atores através da tentativa de implementação de instrumentos de governação e cooperação internacional na região.

Mas não são apenas os restantes atores que exercem pressões sobre a União Europeia. O recente fenómeno das alterações climáticas vem também colocar desafios à

entidade europeia, colocando a sua segurança em risco, e como Salomón e Pinheiro (2013) afirmam, a segurança é o principal objetivo da política externa de acordo com a teoria realista. O degelo do Ártico, como foi explicado ao longo deste trabalho, vai levar a uma intensificação do aquecimento global que por sua vez leva à subida dos níveis do mar e ao surgimento de tempestades nas cidades costeiras da União Europeia, às secas mais prolongadas no sul da Europa e às cheias no norte da Europa. Estes acontecimentos poderão levar a consequências ainda mais graves, tais como a diminuição de peixe disponível no oceano, a diminuição de terrenos para a agricultura e o aparecimento de migrações em massa, fruto das secas no sul.

Estes acontecimentos poderão criar problemas de segurança ambiental para a União Europeia, e poderão ter repercussões a nível de segurança humana. É neste sentido que, neste trabalho, se entende que a União Europeia tem vindo a desenvolver uma política orientada para o Ártico, não por um puro sentimento altruísta de preservação ambiental, mas sim porque procura salvaguardar-se dos efeitos do degelo. Desta forma, a União Europeia persegue uma política realista, na qual mostra estar preocupada em manter a sua segurança e não em preservar o ambiente natural do Ártico, só por si.

#### **4.2 Os estratégias da política europeia para o Ártico**

Para dar resposta às pressões externas exercidas pelas alterações geopolíticas e climáticas do Ártico, a União Europeia tem-se servido de determinados instrumentos, com o objetivo de salvaguardar os seus interesses. A utilização de estratégias de política externa, por parte da União Europeia, começou quando em 2008 a Comissão Europeia decidiu propôr uma política externa específica para o Ártico, fundamentada sobretudo por razões securitárias. Por outro lado, o desenvolvimento desta política tem estado fortemente dependente da vontade dos Estados, uma vez que esta apenas tem avançado quando os Estados que estão na presidência do Conselho Europeu têm interesses no Ártico, o que mostra a existência dinâmicas intergovernamentais na forma como a política europeia é feita.

Uma das estratégias de política externa mais importantes para a União Europeia tem sido a tentativa de obtenção do estatuto de observador no Conselho do Ártico, no

qual vai poder interagir com os principais atores da região, e deste modo, ter capacidade de negociação nos assuntos do Ártico. Embora seja uma organização de cooperação internacional, pode entender-se esta estratégia por parte da União Europeia como “egoísta e interesseira”, uma vez que procurou introduzir normas relativas à governação global que favorecem os interesses europeus no Ártico, tais como a tentativa de impedir a exploração do Ártico através de um tratado de proteção ambiental, o qual limitaria o crescimento dos atores da região.

Outra estratégia global da política externa que a União Europeia utiliza no Ártico são as diferentes políticas que esta põe em prática na região, e que foram abordadas anteriormente neste capítulo. Seja pela sua dimensão territorial, ou pela criação de alianças como o Espaço Económico Europeu, a União Europeia tem procurado aumentar o seu poder e capacidade de influência no Ártico. Estas políticas têm o objetivo de garantir a segurança ambiental da União Europeia e limitar o crescimento do poder dos restantes atores do Ártico. É possível verificar nas diferentes políticas o objetivo de limitar as consequências ambientais do degelo do Ártico, de forma a garantir a segurança da União Europeia. Na política de transportes verifica-se o objetivo de limitar as descargas e a poluição; na política ambiental procura-se racionalizar recursos naturais, evitando a sua exploração em excesso; na política de pescas procura-se conservar o pescado que é necessário para o mercado europeu; a política energética procura desenvolver a utilização de recursos energéticos naturais; a política de investigação está ligada à política de combate às alterações climáticas e tem o objetivo de estudar a melhor forma de mitigar o seu efeito; e por fim, a política de proteção animal procura criar reservas naturais onde não possa ser feita qualquer tipo de exploração.

Em suma, pode afirmar-se que as políticas seguidas pela União Europeia em relação à região do Ártico têm sido sobretudo de carácter realista, uma vez que o seu objetivo passa por garantir a sua segurança, nomeadamente a nível ambiental, e também por aumentar o seu poder na região. Esta característica é mais notada em países como a Suécia, Finlândia ou Dinamarca, que pressionam a União Europeia para agir na região de acordo com os seus interesses, uma vez que estes Estados competem por poder com os restantes Estados do Ártico. No entanto, é também possível afirmar que existe uma certa filosofia liberal na forma como a União Europeia está a agir na região, uma vez

que os métodos que utiliza para alcançar os seus objetivos são sobretudo de caráter multilateral e de cooperação internacional, tal como os acordos bilaterais ou a entrada no Conselho do Ártico.

## 5. Súmula

O interesse da União Europeia em relação ao Ártico só surgiu em 2006, quando o debate sobre as consequências das alterações climáticas começou a ganhar importância. Este acontecimento fez com que a União Europeia se sentisse pressionada, no âmbito do sistema internacional, a agir em relação à região do Ártico. Quando a Finlândia chegou à presidência do Conselho Europeu em 2006, a importância da região do Ártico para a União Europeia foi reforçada, através de um maior financiamento para a política Arctic Window, a primeira política europeia orientada para a região.

A primeira iniciativa da Comissão Europeia em relação ao Ártico foi concretizada através da Política Marítima Integrada da União Europeia, na qual se afirmava a importância de preservar o Oceano Ártico, fundamental para a União Europeia. Em 2008, a Comissão Europeia publicou um documento intitulado *The European Union and the Arctic Region*, no qual declaravam o objetivo de desenvolver uma política externa para o Ártico focada na preservação ambiental, desenvolvimento sustentável e no incentivo da governação internacional. Para além destes objetivos, pretendia-se que a União Europeia entrasse no Conselho do Ártico como membro observador, de forma a ter maior influência sobre os assuntos do Ártico, uma tentativa que foi rejeitada devido a uma disputa que mantinha com o Canadá, relativa à proibição da importação de carne de foca.

Após este primeiro passo, a União Europeia intensificou os seus esforços de forma a conseguir tornar-se membro do Conselho do Ártico. No documento *Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps*, publicado em 2012, a Comissão Europeia mostra vontade de aumentar o seu financiamento às atividades no Ártico, e focar-se menos em questões de governação internacional. Também durante esta fase resolve as suas disputas com o Canadá, autorizando novamente a importação de carne de foca para a União Europeia, de forma a conseguir tornar-se membro do Conselho do Ártico. No entanto, em 2015, volta a ver

a sua tentativa rejeitada, mas desta vez pela Rússia, fruto das sanções económicas impostas pelas autoridades europeias a este país.

É cada vez mais evidente a importância que a União Europeia dá ao Ártico, no entanto os restantes atores da política internacional põe em questão a sua legitimidade na região. Neste trabalho, afirma-se que a União Europeia é um ator do Ártico legítimo, devido à sua presença territorial na região através da Finlândia e da Suécia; devido a acordos que mantém com países que têm territórios no Ártico, como o Espaço Económico Europeu; e devido às políticas que põe em prática que têm um impacto direto no Ártico, como é o caso da política de transportes, política ambiental, política comum de pescas, entre outras.

No plano teórico, a política da União Europeia em relação ao Ártico pode ser entendida como uma política de carácter tendencialmente realista, uma vez que no centro da questão está a manutenção da segurança europeia, nomeadamente através da segurança ambiental, está também a luta por poder na região do Ártico, onde diferentes atores da política internacional têm vindo a investir de forma a aumentarem o seu poder. No entanto, é tendencialmente realista pois existem também alguns traços passíveis de explicação pela matriz liberal na sua política, uma vez que utiliza instituições multilaterais, cooperação internacional e direito internacional para exercer o seu poder na região. Partindo da ideia do realismo, de que as políticas externas surgem por pressões externas, é possível afirmar que a necessidade de uma política externa para o Ártico surgiu com o fenómeno das alterações climáticas, que possibilitou a exploração da região, mas que, criou também desafios securitários para a União Europeia.

Para combater estas pressões, a União Europeia tem-se servido de diferentes instrumentos. O principal tem sido a tentativa de adesão ao Conselho do Ártico, através do qual tenciona ter mais poder de decisão em assuntos relativos ao Ártico. Em segundo lugar, a União Europeia tem desenvolvido um conjunto de políticas que têm impacto no Ártico, e que vão ao encontro com os seus objetivos na região.

## Conclusão

A presente investigação partiu das seguintes questões-guia, lançadas na introdução: Qual é o papel da União Europeia como ator de política externa? Quais são as implicações do degelo do Ártico para a União Europeia? Até que ponto é a União Europeia um ator legítimo no Ártico? De que forma está a União Europeia a tentar proteger os seus interesses na região? E, por fim, o que é que as teorias clássicas das relações internacionais nos dizem sobre a atuação europeia em relação ao Ártico? O texto subsequente pretende sumariar as respostas a estas questões.

Se no início do estudo da política externa, esta estava remetida apenas à análise das políticas dos Estados por serem as únicas entidades dotadas de capacidade de agir internacionalmente, atualmente a análise de política externa pode ser aplicada ao estudo de diversos tipos de atores, tais como Estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais, multinacionais, entre outros. Neste sentido, a União Europeia, sendo uma organização internacional, é também um ator de política externa, e usa-a para projetar os seus interesses e objetivos além das suas fronteiras externas. Os mesmos quadros teóricos e modelos de análise utilizados em Análise de Política Externa e em Relações Internacionais podem ser adaptados ao estudo da União Europeia, pois, sendo esta constituída por Estados, os seus interesses e objetivos são semelhantes aos que os seus membros perseguem. Assim sendo, a União Europeia é atualmente um importante ator de política externa, na medida em que é um dos principais atores das relações internacionais. No entanto, não é um ator convencional, mas sim um ator híbrido, que exerce política externa tanto de forma integrada como intergovernamental, que se vai consolidando e ganhando personalidade.

Sendo um dos principais atores das relações internacionais, a União Europeia não está alheia ao recente desenvolvimento político que se verifica no Ártico, tendo desde 2008 vindo a desenvolver uma política externa para esta região, através da qual procura concretizar os seus objetivos e salvaguardar os seus interesses. Estes estão profundamente ligados com o fenómeno das alterações climáticas e consequente degelo do Ártico, que de acordo com os vários estudos citados ao longo do texto, terão graves implicações dentro da União Europeia. Este trabalho procurou analisar as implicações

deste fenómeno para a organização europeia, de forma a entender o porquê de se desenvolver uma política orientada para o Ártico e chegou à conclusão de que esta iniciativa surge da necessidade de garantir a segurança ambiental europeia, que estando em risco, pode colocar em causa a segurança humana e criar prejuízos económicos na ordem dos milhares de milhões de euros. Entre as consequências do degelo, pode prevêêr-se acontecimentos como o aumento de tempestades, secas nas regiões mais quentes do sul da Europa, destruição da orla costeira, diminuição do pescado disponível no mar, uma maior dificuldade de navegação e por isso complicações a nível de comércio internacional e, a nível externo, a pressão exercida por migrantes vindos de países afetados por graves secas como em África e no Médio Oriente, que poderá ser dramática para as autoridades políticas europeias. A política externa europeia para o Ártico surge assim como uma necessidade de dar resposta a estes desafios. À medida que a organização europeia se vai desenvolvendo, procura ter uma influência mais forte na sua vizinhança, de forma a garantir o seu poder na região. O Ártico faz parte da vizinhança europeia e poderá ter fortes impactos no próprio território europeu, logo a União Europeia está a tentar alargar a sua influência para esta região.

Após analisar as consequências do degelo do Ártico para a União Europeia, torna-se possível responder à seguinte questão: Até que ponto a União Europeia é um ator legítimo no Ártico? A resposta a que esta investigação chegou é que, apesar de os seus territórios na região do Ártico serem muito reduzidos, a União Europeia não só é um ator legítimo, como também é um dos principais motores de desenvolvimento da região. Em primeiro lugar, as consequências do degelo por si só, já fazem com que a União Europeia seja um ator legítimo na região, uma vez que tudo o que está a acontecer no Ártico tem um impacto direto no território europeu. Em segundo lugar, este trabalho conclui que a União Europeia é um dos maiores financiadores do Ártico a nível internacional, tendo vindo a aplicar cada vez mais esforços para o desenvolvimento sustentável da região. Nomeadamente, a União Europeia é o maior financiador de investigação no Ártico, tem procurado preservar as culturas indígenas da região, procura preservar o ambiente natural, tem o maior número de frotas de pesca a trabalhar no Oceano Ártico e é responsável por uma grande parte das frotas marítimas nas águas da região, o que tem provocado um grande crescimento económico para as cidades portuárias do Ártico. Por outro lado, a União Europeia mantém também acordos

de cooperação com vários dos Estados do Ártico, através dos quais é capaz de influenciar a política na região. Todas as razões enumeradas fazem com que, ao contrário do que a Rússia argumenta, a União Europeia seja um legítimo ator do Ártico e que procure a obtenção do estatuto de membro observador no Conselho do Ártico.

Respondendo à última questão levantada na introdução, sobre como podem as teorias clássicas das Relações Internacionais interpretar a atuação europeia no Ártico, pode concluir-se que não é fácil colocar questões modernas como o a União Europeia no Ártico utilizando de forma convencional as teorias clássicas, pois falta um quadro teórico capaz de analisar toda a complexidade que envolve a natureza da União Europeia e das próprias relações internacionais na atualidade. Ainda assim, é possível utilizar alguns dos seus conceitos para entender as motivações e de que forma como a União Europeia está a agir na região. De facto, a motivação que está por trás da política europeia para o Ártico é de carácter realista, uma vez que a União Europeia está essencialmente interessada em garantir a sua segurança, desenvolvendo políticas que procurem minimizar os riscos que o degelo do Ártico coloca sobre o espaço europeu, e em manter o seu poder e influência numa região onde alguns dos Estados mais dominantes das relações internacionais têm vindo a aumentar os seus esforços de política externa. De certo modo, o Ártico tem-se tornado uma arena da política internacional, na qual a União Europeia não quer deixar de estar presente. Os próprios modelos de análise de política externa indicam que esta política tem uma base realista, uma vez que tem tido uma elaboração sobretudo de carácter intergovernamentalista, na qual os Estados nórdicos com mais interesses diretos na região têm sido os seus impulsionadores, utilizando a organização europeia para perseguir os seus interesses. No entanto, a política europeia para o Ártico não pode ser analisada apenas segundo a perspectiva realista, uma vez que tem utilizado estratégias de carácter liberal/pluralista na forma como persegue os seus objetivos. E, na realidade, a própria União Europeia é uma organização pluralista. Neste sentido, a União Europeia tem-se servido de instrumentos de soft power para entrar num jogo de competição tradicionalmente clássico, de forma a ganhar poder no Ártico. Neste sentido, a União Europeia tem tentado tornar-se membro observador no Conselho do Ártico, uma organização de cooperação internacional, através da qual poderá ter maior influência na região. Tem também estabelecido acordos de cooperação bilaterais, através dos quais consegue

aplicar determinadas políticas no território do Ártico e que vão ao encontro aos seus objetivos.

Em forma de conclusão, pode afirmar-se que a União Europeia está a fazer um jogo de realismo clássico, utilizando ferramentas essencialmente de carácter liberal, uma vez que a própria organização se insere dentro deste paradigma. Sendo este um tema complexo, com um ator político muito complexo, ambas as teorias clássicas têm conceitos importantes para entender a política europeia para o Ártico, embora não ofereçam um quadro teórico completo para a sua análise. Para a elaboração desse, seria necessário um trabalho de maior detalhe, estudando empiricamente os mecanismos de decisão na União Europeia, relativos à política para o Ártico. Como se evidenciou, se considerados todos os âmbitos de política externa que para aí convergem, o resultado seria uma malha complexa de actores e procedimentos. Esse é um desafio que teoricamente se coloca também ao nível de adaptação dos modelos de Análise de Política Externa à União Europeia. Poderá ser um desafio futuro, para o autor.

## Bibliografia

Agência Europeia do Ambiente. (2012). *Climate Impacts and Vulnerabilities in Europe*. Copenhaga, Agência Europeia do Ambiente.

Arctic Change Home Page. [Em linha]. Disponível em <[www.articchange.org](http://www.articchange.org)>. [Consultado em 07/07/2015].

Arctic Climate Impact Assessment (2005). *Impacts of a warming Arctic*. Reykjavik. Arctic Council.

Arctic Council. (1996). *Declaration on the Establishment of the Arctic Council*. Ottawa, Arctic Council.

Arctic Council Website. [Em linha]. *About us*. Disponível em <[www.arctic-council.org](http://www.arctic-council.org)>. [Consultado em 03/06/2015].

Arctic Marine Shipping Assessment. (2009). *2009 Report*. Tromso, Arctic Council.

Arctic Opening. (2013). Chapter One: The warming Arctic: Contexts. *Adelphi Series*, 53(440), pp. 19-46.

Badie, B., Schlosser D.B. E Morlino L. (2011). *International Encyclopedia of Political Science*. Los Angeles, Sage Publications.

Balão, S. (2012). A PESC, a PESD, a PCSD e a definição da Estratégia da UE para o Ártico. *Debater a Europa*, 6(1), pp. 169-206.

Barston, R.P. (1988). *Modern Diplomacy*. Londres, Longman.

Besnault, R. (1992). *Géostrategie de L'Arctique*. Paris, Fondation pour les Études de Défense Nationale.

Bosnjakovic B. (2012). Geopolitics of climate change: A review. *Thermal Science*, 16(3), pp. 629-654.

Braillard, P. (1990). *Teorias das Relações Internacionais*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Bretherton, C. e Voger, J. (2006). *The European Union as a Global Actor*. Oxon, Routledge.

Brigham, L. (2007). Thinking about the Arctic's Future: Scenarios for 2040. *The Futurist*, 41(4), pp. 27-34.

Calegari, D. (2009). Neofuncionalismo e Intergovernamentalismo: preponderância ou coexistência na União Europeia? *Revista de Direito Internacional*, 5, pp. 91-131.

Cambridge University Press. [Em linha]. Disponível em <<http://www.ucpress.edu/book.php?isbn=9780520267619>>. [Consultado em 26/05/2015].

Carlsnaes, W. (1992). The agency-structure problem in Foreign Policy Analysis. *International Quarterly Studies*, 36, 3, pp. 245-270.

Carr, E. H. (1964). *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. New York, Harper Perennial.

Ciscar, J. C. (2009). *Climate Change impacts in Europe, Final report of the PESETA research project*. Luxembourg, Official Publications of the European Union.

Collet, E. (2010). The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, but more detailed plans. [Em linha]. Disponível em <<http://www.migrationpolicy.org/article/european-unions-stockholm-program-less-ambition-immigration-and-asylum-more-detailed-plans>>. [Consultado em 10/07/2015].

Cooper, I. (2015). [Em linha]. Disponível em <[www.dabrownstein.com](http://www.dabrownstein.com)>. [Consultado em 06/07/2015].

DeGeorges, D. (2013). The Arctic: a region of the future for the European Union and the world economy. *European Issues*, 263, pp. 01-05.

DG External Policies. (2010). *EU competencies affecting the Arctic*. Brussels, European Parliament.

Dittmer, J. et alii. (2011). Have you heard the one about disappearing ice? Recasting Arctic geopolitics. *Political Geography*, 30(2011), pp. 202-214.

Doyle, M. W. (1986). Liberalism and World Politics. *The American Political Science Review*, 80(4), pp. 1151-1169.

Ebinger, C. e Zambetakis, E. (2009). The geopolitics of Arctic melt. *International Affairs*, 85(6), pp. 1215-1232.

Elwell, F. W. (2006). *Macrosociology: Four Modern Theorists*. Boulder, Paradigm Publishers.

EU Observer. (2008). Commission backs Norway's Arctic Vision: no new treaty. [Em linha]. Disponível em <<https://euobserver.com/news/27104>>. [Consultado em 28/07/2015].

EU Observer. (2009). Arctic Council rejects EU's observer application. [Em linha]. Disponível em <<https://euobserver.com/environment/28043>>. [Consultado em

17/09/2015].

Europeaid Website. [Em linha]. Disponível em <<https://ec.europa.eu/europeaid/>>. [Consultado em 04/10/2015].

European Commission. (1992). *European Economic Area Agreement*. Brussels, Official Publications of the European Union.

European Commission. (2008a). *Climate Change and International Security*. Brussels, Official Publications of the European Union.

European Commission. (2008b). *The European Union and the Arctic Region*. Brussels, Official Publications of the European Union.

European Commission. (2012). *Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps*. Brussels, Official Publications of the European Union.

European Commission. (2014). *Further EU support for sustainable development of Greenland*. Brussels, Official Publications of the European Union..

European Parliament. (2008). *European Parliament resolution on 9 October 2008 on Arctic Governance*. Strasbourg, Official Publications of the European Union.

European Union Arctic Footprint. (2010). *Arctic Footprint and Policy Assessment – Final Report*. Brussels, Official Publications of the European Union.

Freire, M.R. (2011). *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra.

Goldstein, J. S. e Pevehouse, J. C. (2014). *International Relations*. New York, Pearson.

Gomes, S.C. (1990). A política externa e a diplomacia numa estratégia nacional. *Nação e Defesa*. Sem edição. pp. 55-76.

Gore, A. (2015). *O Futuro – seis forças que irão moldar o mundo*. Lisboa, Actual Editora.

Haines, L. (2015). EU bid to become Arctic Council observed deferred again. [Em linha]. Disponível em <<http://barentsobserver.com/en/arctic/2015/05/eu-bid-become->

arctic-council-observer-deferred-again-04-05>. [Consultado em 28/04/2016].

Hammer, J. (2013). Is the lack of water to blame on the conflicts in Syria? [Em linha]. Disponível em <<http://www.smithsonianmag.com/innovation/is-a-lack-of-water-to-blame-for-the-conflict-in-syria-72513729/>>. [Consultado em 05/06/2015].

Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. New York, Exford University Press.

Holdus, I. (2010). *Developing an EU Arctic Policy: Towards a Coherent Approach?* Oslo, Universidade de Oslo.

Hong, N. (2011). Arctic Energy: Pathway to Conflict or Cooperation in the High North? [Em linha]. Disponível em <[www.ensec.org](http://www.ensec.org)>. Consultado em [03/07/2015].

Hudson, V. e Vore, C. (1995). Foreign policy analysis yesterday, today and tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39, pp. 209-238.

Huntzinger, J. (1991). *Introdução às Relações Internacionais*. Mafra, PE Edições.

IPCC. (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Genebra, IPCC.

Kaunert, C. e Zwolski, K. (2013). *The EU as a Global Security Actor: A comprehensive analysis beyond CFSP and JHA*. New York, Palgrave Macmillan.

Kobza, P. (2015). *Civilian Power Europe in Arctic: How far can the European Union go North?* Bruges, College d'Europe.

Konrad Adenauer Foundation. (2014). *Perceptions and Strategies of Arctiness in sub-Arctic Europe*. Riga, Konrad Adenauer Foundation.

Korab-Karpowicz, W. J. (2010). Political Realism in International Relations. [Em linha]. Disponível em <<http://plato.stanford.edu/entries/realism-intl-relations/>> . Consultado em [30/03/2015].

Kostianoy, A. (2008). *Influence of Climate Change on the Changing Arctic and Sub-Arctic Conditions*. Brussels, NATO Public Diplomacy Division.

Lehne, S. (2013). European Union: Actor or Toolbox? How Member States perceive EU's Foreign Policy. [Em linha]. Disponível em <<http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=50972>>. [Consultado a 16/11/2015].

Los Fayos, F. (2015). *The outcome of the ninth Arctic Council ministerial meeting*. Bruxelas, Parlamento Europeu.

Mearsheimer, J. (2004). E.H. Carr VS Idealism: The Battle Rages On. *International Relations*, 19(2), pp. 139-152.

- Mearsheimer, J. (2007). Structural realism. In: *International Relations Theory. Discipline and Diversity*, ed. T. Dunne, M. Kurki, and S. Smith. Oxford, Oxford University Press.
- Marcelino, M. *et al* (2015). O Ártico enquanto zona de tensão e conflito entre os ditames da geopolítica clássica e a ética da ecopolítica. *Seminário de Geopolítica da Paz e Conflitos*. pp. 45-67.
- Melo-Santos, A. (2012). O Realismo nas Relações Internacionais. *Caderno de Relações Internacionais*, 3(5), pp. 139-152.
- Milner, H. V. e Moravcsik, A. (2009). *Power, Interdependence and Non-State Actors in World Politics*. New Jersey, Princeton University Press.
- Moravcsik, A. (2010). *Liberal Theories of International Relations: A primer*. New Jersey, Princeton University Press.
- Morgenthau, H. (2005). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York. McgrawnHill.
- Myers, N. (2004). *Environmental Security: What's new and different?* The Hague, Institute for environmental security.
- NASA. (2014). Nasa to investigate climate impacts of Arctic Sea Ice loss. [Em linha]. Disponível em <<http://www.nasa.gov/press/2014/august/nasa-to-investigate-climate-impacts-of-arctic-sea-ice-loss/#.VNzebPmsUm3>>. [Consultado em 12/02/2015].
- Nascimento, R. B. (2012). Ensaio de introdução às Relações Internacionais. *Caderno de Relações Internacionais*, 3(4), pp. 65-77.
- NATO. (2009). *Multiple Futures Project. Navigating Towards 2030*. Brussels, North Atlantic Treaty Organization.
- Neslen, A. (2013). Arctic Sea ice loss will cause pronounced future melt, study finds. [Em linha]. Disponível em <http://www.euractiv.com/climate-environment/arctic-sea-ice-loss-cause-pronou-news-516845>>. [Consultado em 12/07/2015].
- Nye, J. (2006). *Soft Power: The means to success in World Politics*. New York, PublicAffairs.
- O'Brien, W. V. (1963). Instruments of International Politics. *Worldview Magazine*, 6(5), pp. 2-6.
- Osthagen, A. (2013). The European Union – An Arctic Actor? *Journal of Military Studies*. 15(2), pp. 71-92.
- Osthagen, A. e Raspotnik, A. (2015). The EU's Arctic Policy: eventually getting

somewhere? [Em linha]. Disponível em <[www.thearcticinstitute.org/2015/04/042215-EU-Arctic-Policy-Getting-Somewhere.html](http://www.thearcticinstitute.org/2015/04/042215-EU-Arctic-Policy-Getting-Somewhere.html)>. Consultado em [28/10/2015].

Parmar, S. (2013). The Arctic: potential for conflict amidst cooperation. *Strategic Analysis*, 37(4), pp. 480-485.

Pederson, T. (2012). Debates over the role of the Arctic Council. *Ocean Development & International Law*, 43(2), pp. 146-156.

Ragonnaud, G. (2015). *A União Europeia e as florestas*. Bruxelas. Publicações oficiais da União Europeia.

Ramos, C. e Vila Maior, P. (2007). Perspectivas teóricas sobre a integração europeia. *Relações Internacionais R:I*, 16. pp. 106-116.

Rodrigues Leal, J. L. (2014). *Geopolítica do Ártico no sec. XXI*. Lisboa, Letras Interessantes.

Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and theories of International Relations. *World Politics*, 51(1), pp. 144-172.

Rosato, S. (2003). The Flawed Logic of Democratic Peace Theory. *American Political Science Review*, 97(4), pp. 585-602.

Salomón, M. e Pinheiro, L. (2013). Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetórias, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(1), pp. 40-49.

Screen, J.A. (2013). Influence of Arctic Sea Ice on European Summer Precipitation. *Environmental Research Letters*, 8(4), pp. 1-10.

Serviço de Ação Externa Europeu. (1999). *Documento geral sobre a Política da Dimensão Nórdica*. Bruxelas, Documentos da União Europeia.

Smith, K. (2003). *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge, Polity Press.

Smith, H. (2002). *European Union Foreign Policy: What it is and what it does*. Londres, Pluto Press.

Stepien, A. e Raspotnik, A. (2015). The European Union at the Arctic Circle and Beyond. [Em linha]. Disponível em <[www.thearcticinstitute.org/2015/10/European-union-at-arctic-circle.html](http://www.thearcticinstitute.org/2015/10/European-union-at-arctic-circle.html)>. Consultado a [28/10/2015].

Stromer, C. (2010). Realism & Idealism. [Em linha]. Disponível em <[www.charlesstromer.com](http://www.charlesstromer.com)>. [Consultado em 10/04/2015].

Schumpeter, J. (1995). *The Sociology of Imperialism: Ins Imperialism and Social Classes*. Cleveland, World Publishing Co.

Teixeira, N. S. (1998). A União Europeia como actor internacional: A política externa europeia. *Nação e Defesa*, 85(2). pp. 119-135.

The International Institute for Strategic Studies. (2013). Growing importance of the Arctic Council. *Strategic Comments*, 19(4), pp. I-II.

Thorsen, P.E. E Lie, A. (2007). *What Is Liberalism?* Oslo, University of Oslo.

Trevelyan, H. (1973). *Diplomatic Channels*. Londres, Macmillan.

União Europeia. (2010). *Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia*. Bruxelas, Publicações oficiais da União Europeia.

United Nations. (1982). *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Geneve, United Nations.

Vihma, T. (2014). Effects of Arctic Sea Ice Decline on Weather and Climate: A Review. *Geophysics*, 35(5), pp. 1175-1214.

Viotti, P.R. E Kauppi, M. V. (1998). *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and beyond*. Needham Heights, Allyn and Bacon.

Webber, M. e Smith, M. (2002). *Foreign Policy in a Tranformed World*. London, Prentice Hall.

Weber, S. (2014). Perceptions and Strategies of Arctiness in Sub Arctic Europe. Lettland, Konrad Adenauer Stiftung.

Wegge, N. (2012). The EU and the Arctic: European foreign policy in the making. *Arctic Review on Law and Politics*. 3(1), pp.6-29.

Wertheim, S. (2011). The Wilson Chimera: Why debating Wilson's vision hasn't saved american foreign relations. *White House Studies*, 10(4), pp. 343-359.

Williams, P.D. (2008). *Security Studies – An Introduction*. New York, Routledge.

Young, O. (2009). The Arctic in play: Governance in a time of rapid change. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 24(2009), pp. 423-442.

Youngs, R. (2014). *Climate Change and EU Security Policy. An Unmet Challenge*. Washington, Carnegie Endowment.