

# BRASIL E CANADÁ NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS POLARES

## BRAZIL AND CANADA IN THE POLAR INTERNATIONAL AFFAIRS

*Alexandre Pereira da Silva<sup>1</sup>*

*Submetido em 12 de fevereiro e aprovado em 16 de abril de 2013*

**Resumo:** O presente artigo analisa a importância das regiões polares para brasileiros e canadenses em um duplo contexto: de um lado, o papel desempenhado por cada uma das zonas polares no panorama atual das relações internacionais e seus efeitos nos cenários internos dos dois países; de outro, examina a cooperação entre estados, tanto no Ártico quanto na Antártida, além de apontar para um possível cenário de mútuas vantagens para o Brasil e o Canadá, com o estreitamento dos laços também nessa temática.

**Palavras-chave:** Brasil, Canadá, Ártico, Antártida.

**Abstract:** The present paper aims to analyze the importance of polar regions for Brazilians and Canadians in a double context: on the one hand, the role played for each polar region in the present scenario of international relations and its effects in the internal affairs of both countries; on the other hand, the following article examines the cooperation among States, in the Arctic as well in the Antarctic, besides indicating the future mutual benefits for Brazil and Canada as their ties are strengthened.

**Keywords:** Brazil, Canada, Arctic, Antarctic.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor Adjunto de Direito Internacional Público da Faculdade de Direito do Recife/Universidade Federal de Pernambuco (FDR/UFPE). *Visiting Post-Doctoral Scholar* no Marine & Environmental Law Institute (MELAW), Dalhousie University, Halifax, Canadá. E-mail: <[lpilva.alexandre@gmail.com](mailto:lpilva.alexandre@gmail.com)>

## Introdução

Quando se pensa nas regiões polares – o Ártico e a Antártida –, normalmente se evocam as condições climáticas rigorosas para o homem, o isolamento geográfico, a escassa importância econômica e política, entre outros aspectos, a fim de desqualificar qualquer tipo de análise mais aprofundada sobre a temática. Resumidamente: não há nada de interessante para ser estudado nesta seara.

O presente trabalho tenta desenvolver a ideia rigorosamente oposta. E mais: tanto a região ártica quanto a antártica revestem-se de especial interesse para canadenses e brasileiros.

A finalidade deste estudo é a de colocar as duas regiões no centro do debate das relações internacionais, contextualizar a importância de cada uma delas para o Brasil e o Canadá, além de tentar identificar um meio de interação entre esses dois gigantes continentais por meio da dinâmica das relações internacionais polares, especialmente através da cooperação internacional.

Para tanto, será enfocada cada região em separado e sua importância para Brasil e Canadá, ou seja, o contexto das relações internacionais árticas para o Canadá e das relações internacionais antárticas para o Brasil com vistas a identificar, na parte final, possíveis pontos de convergência entre as referidas temáticas e os dois países.

## O Ártico e a Antártida no contexto das relações internacionais

Embora as regiões polares sejam normalmente mencionadas em termos similares, elas não têm tanta coisa em comum. Primeiro, o Ártico é um oceano, um pedaço do mar cercado de terra por quase todos os lados, enquanto a Antártida<sup>1</sup>, ao contrário, consiste em uma massa terrestre cercada de água e coberta por uma imensa capa de gelo, que a torna duas vezes

maior do que é na realidade. Há também uma diferença fundamental entre as duas camadas de gelo continental: a da Antártida tem uma espessura média de 2.000 metros, enquanto a do Ártico tem uma espessura média de apenas 3 metros. Além disso, o gelo marinho difere-se substancialmente nos polos sul e norte do planeta. Ambas as regiões são caracterizadas como geladas, mas o continente antártico é consideravelmente mais frio que o Ártico. Em razão das condições climáticas menos rigorosas, no Ártico há populações autóctones distribuídas esparsamente pela região. Já no caso da Antártida não há populações nativas, mas essencialmente a presença de cientistas em suas bases (FRANCKX, 1993, p. 6).

Em termos de exploração mineral, também há diferenças substanciais entre os dois polos. Enquanto no Ártico os recursos minerais já têm sido explorados há algum tempo e de maneira ativa, na Antártida, por outro lado, mormente por seu caráter mais isolado e pela ausência de comprovação efetiva de grandes riquezas minerais, a região passou a ser considerada uma reserva natural, onde as atividades de busca de minerais são restritas somente para fins de pesquisa (FRANCKX, 1993, p. 7).

Há ainda mais duas diferenças significativas entre as regiões polares. A primeira é que o Ártico está no centro de uma região com cinco estados litorâneos (Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Federação Russa e Noruega), enquanto a Antártida goza de uma posição relativamente mais isolada. A outra diferença substancial refere-se ao regime jurídico das duas áreas. A Antártida se aproxima de um regime de internacionalização, dentro de marcos jurídicos criados pelo direito internacional (Tratado da Antártida e Protocolo de Madri), enquanto o Ártico parece ser regido por atos unilaterais dos estados costeiros e, na condição de mar congelado, também o regime jurídico é estabelecido pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), ainda que somente um artigo seja dedicado às áreas cobertas de gelo.

Apesar das distinções entre as duas regiões polares, este estudo se baseia na premissa de que tanto o Ártico quanto a Antártida, embora diferentes, são similares no que tange a uma série de fatores, entre os quais, o fato de serem grandes áreas com ausência de soberania, geograficamente caracterizadas pelo isolamento e gravemente atingidas pelas mudanças climáticas e ainda constituírem interesses político-estratégicos latentes.

Além do mais, cada uma das zonas polares tem, em maior ou menor grau, importância para brasileiros e canadenses. O Brasil, potência continental do sul, está voltado ao que acontece no continente antártico. O Canadá, por sua vez, no hemisfério norte, extremamente atento ao que se passa na região ártica. Ainda que distantes, os dois polos e os dois países, um fator importante une as regiões e, conseqüentemente, os dois estados: a necessidade de cooperação.

## O Canadá e o Ártico

Demarcar os limites do Ártico não é tarefa tão simples quanto possa parecer. Há diversos critérios utilizados para sua definição ou delimitação, entre eles: o critério geográfico, segundo o qual, o Ártico consistiria em todas as partes terrestres, áreas submersas e águas no interior do Círculo Polar Ártico (66° 33' 39" N); o critério das terras permanentemente congeladas (*permafrost*); o critério da extensão da camada de gelo; o critério da linha das árvores e o critério isotérmico (DUPUY; VIGNES, 1991, p. 529).

Nenhum desses critérios tem qualquer amparo jurídico e todos têm seus inconvenientes. Utilizando-se, por exemplo, a linha isotérmica de 10°C (julho), extensas áreas do norte da Noruega e da Sibéria ficariam excluídas do Ártico; no entanto, estão dentro do Círculo Polar. Por outro lado, englobaria extensas áreas marítimas que estão fora do Círculo Polar no norte do Canadá, sul da Groenlândia e estreito de Bering. Já o critério

geográfico do Círculo Polar tem como ponto positivo o fato de restringir o Ártico às áreas ao norte dos continentes, mas como ponto negativo o fato de deixar de fora dos limites a parte sul da Groenlândia, mesmo que essa área fique coberta por uma camada de gelo. O critério do *permafrost* expandiria o Ártico até as fronteiras da China. O critério da extensão da camada de gelo empurraria o Ártico, de um lado, até o Quebec e, por outro, até a ilha japonesa de Hokkaido. O critério da linha das árvores está sujeito a grandes variações e, portanto, mostra-se de difícil determinação (DUPUY; VIGNES, 1991, p. 530).

O melhor critério parece ser o de limitar o Ártico às áreas situadas ao norte da latitude de 60°N, o que abarcaria as grandes áreas marítimas da região e os principais grupos de ilhas, incluindo-se o chamado “arquipélago ártico canadense”. Como resultado, existiriam oito países, total ou parcialmente, incluídos dentro desses limites: Canadá, Dinamarca (Groenlândia), Estados Unidos, Federação Russa, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia (ROTHWELL, 1996, p. 24-25).

Fundamentalmente, o Ártico é um mar congelado, com diversas ilhas no entorno e apenas cinco países com faixas litorâneas voltadas para o interior da região: Canadá, Dinamarca (Groenlândia), Estados Unidos (Alasca), Federação Russa e Noruega. Como se trata de mar, no Ártico, a rigor, não existe qualquer disputa relativa à soberania do polo. Excepcionalmente, no entanto, existem algumas poucas ilhas em que há controvérsias referentes ao domínio.

A despeito disso, em fevereiro de 1907, o senador canadense Pascal Poirier formulou a chamada teoria dos setores, cuja ideia geral é a de que os países com litoral voltado para o Ártico têm direito de estenderem suas fronteiras em forma triangular, cujo vértice é o polo norte e sua base é formada pelos meridianos que correspondem aos extremos do território terrestre de cada país. Ainda segundo a teoria proposta por Poirier, os pa-

íses estão isentos de ocupação efetiva em razão da impossibilidade de sua implementação (DUPUY; VIGNES, 1991, p. 534).

Formulada em um momento em que o uso de aviões e a navegação submarina davam seus primeiros passos e ignorando totalmente a possibilidade de exploração submarina dos recursos minerais e biológicos, a teoria dos setores apresentava-se simples, direta e aparentemente razoável para a época. No entanto, a teoria dos setores passou longe de ser amplamente aceita e, mesmo os países que a invocaram ou a aplicaram, nunca o fizeram em termos claros (DUPUY; VIGNES, p. 535).

O Canadá é o país com a maior faixa litorânea do mundo, e metade desse imenso litoral está localizada na região ártica. Um rápido olhar pelo mapa mundial político pode dar a falsa impressão de que o Canadá só tem um vizinho: os Estados Unidos. Se, no entanto, prestarmos bastante atenção – um globo, nesse sentido, ajuda mais do que um mapa plano –, perceberemos que o Canadá tem outros três vizinhos: Federação Russa, Noruega e Dinamarca (Groenlândia). Esses dados já seriam suficientes para identificar o interesse canadense no Ártico; todavia, há também diversos outros interesses – e também preocupações – relativos à região ártica.

O Canadá não tem problemas de fronteiras, fato digno de nota, considerando o tamanho do país. Contudo, se não existem problemas fronteiriços terrestres, existem algumas disputas no mar, em especial, na região ártica. Os pontos delicados no Ártico, para o Canadá, envolvem as seguintes situações: a ilha de Hans, a fronteira marítima no mar de Beaufort e o regime jurídico da passagem do noroeste. A primeira questão se estabelece com a Dinamarca; a segunda, com os Estados Unidos e a terceira, de certa forma, interessa toda a comunidade internacional.

A minúscula (1,3 km<sup>2</sup>) ilha de Hans, localizada no canal de Kennedy, entre a ilha de Ellesmere (Canadá) e a Groenlândia (Dinamarca), passou a ser alvo de disputa em 1971, durante as negociações para a de-

limitação da fronteira marítima e da plataforma continental entre os dois países. Em 1973, Canadá e Dinamarca firmaram o tratado que, de maneira propositada, excluiu qualquer definição relativa à soberania da ilha de Hans. São essencialmente dois os interesses na diminuta ilha: econômico, já que há forte suspeita de que no entorno dela haja consideráveis depósitos de petróleo, gás e outros minerais; e estratégico, referente ao controle da navegação sobre a passagem do noroeste. Com o aquecimento global e o conseqüente degelo ártico, as passagens marítimas entre o Canadá e a Groenlândia tornaram-se navegáveis durante a maior parte do ano, trazendo um incremento considerável na navegação (STEVENSON, 2007, p. 265-268).

A segunda questão controversa para o Canadá no Ártico diz respeito à fronteira marítima com os Estados Unidos, no mar de Beaufort, no limite das duzentas milhas marítimas, que envolve uma área sobreposta de 6.250 milhas marítimas quadradas. Considerando a existência de produção de hidrocarbonetos na região próxima à Baía de Prudhoe, no Alasca, e de petróleo e gás, na área canadense do delta do Mackenzie, é factível presumir que exista um grande potencial de petróleo e gás na área reivindicada pelos dois países (MCDORMAN, 2009, p. 292-293).

No entanto, dos três temas delicados para o Canadá no Ártico, certamente o mais preocupante é a passagem do noroeste, a qual é formada por um conjunto de estreitos, com diversas rotas possíveis, estando localizada no extremo norte do Canadá, em uma região conhecida como “arquipélago ártico canadense”, composto, por sua vez, de cerca de 19.000 ilhas e incontáveis rochedos e recifes. Como rota de navegação, a passagem inicia-se na baía de Baffin, no Atlântico Norte, avança pelo estreito de Davis – entre o Canadá e a Groenlândia –, através das ilhas do arquipélago Ártico até o mar de Beaufort, depois segue pelo mar de Chukchi e o estreito de Bering até, finalmente, alcançar o Pacífico Norte. A principal vantagem é

que a rota encurta o caminho entre o leste da Ásia e o Atlântico Norte em cerca de 7.000 quilômetros (ROSTON, 2009, p. 451).

As preocupações canadenses com a passagem do noroeste começaram em 1969, quando o navio de bandeira norte-americana *Manhattan*, um petroleiro, foi enviado para testar a viabilidade de uma viagem polar para esse tipo de navio. Na época, a viagem não foi interpretada como um desafio dos Estados Unidos à jurisdição canadense, mas houve grande controvérsia no Canadá, o que forçou o governo a reavaliar sua posição no que diz respeito às águas do Ártico. A resposta não foi afirmar uma jurisdição absoluta sobre as águas do Ártico, mas uma abordagem do problema que considerasse como primeiro objetivo a proteção desse meio ambiente único, que poderia ser prejudicado pela passagem regular de petroleiros ou outros navios incapazes de navegar em águas congelantes. Essa abordagem funcional ganhou corpo com a adoção, em 1970, do *Arctic Waters Pollution Prevention Act*, que possibilitava ao governo canadense poder legislar sobre a construção de navios que navegam nas áreas de proteção na região do arquipélago ártico. O tema voltou ao centro dos debates em 1985, com a viagem do quebra-gelo norte-americano *Polar Sea* pela passagem do noroeste, o que levou o governo canadense a adotar uma série de medidas no sentido de continuar suas reivindicações sobre as águas internas históricas (MCDORMAN, 1986, p. 625-636).

Como se trata de uma rota de navegação entre o Atlântico e o Pacífico, a passagem do noroeste poderá servir de alternativa ao canal do Panamá, visto que poderia ser utilizada inclusive por superpetroleiros e grandes navios de containers, cujo tamanho é demasiado para atravessar o canal. Consequentemente, a questão do acesso à passagem do noroeste, em decorrência da ausência de gelo, é um tema que interessa não apenas ao Canadá e aos Estados Unidos, mas a toda comunidade internacional.

É importante destacar ainda que o tema da soberania sobre o Ártico



exerce grande apelo político interno no Canadá. Em 2007, o primeiro-ministro Stephen Harper prometeu construir oito navios de patrulha para reafirmar a soberania do país na região; na oportunidade, Harper declarou que: “Canada has a choice when it comes to defending our sovereignty in the Arctic: either we use it or we lose it” (Times Colonist, 2007).

Durante as eleições federais de 2008 – especialmente depois que os russos colocaram uma bandeira de titânio inoxidável no fundo do polo norte, a mais de quatro mil metros de profundidade –, a mensagem “use it or lose it” foi enfatizada por muitos anúncios de grande repercussão nas comunidades do norte do país, com a promessa de colocar ordem na casa em matéria polar. Por isso, não era surpreendente que tais ações e pronunciamentos criassem, em alguns segmentos da população, a ideia de que a parte ártica do Canadá era um território sob cerco e que interesses externos estavam prontos para usurpar parcelas significativas da herança polar da nação (MACNAB, 2009, p. 3).

Para o professor da Universidade de British Columbia, Michael Byers, a soberania sobre o polo norte é um tema cada vez mais importante, já que diversas questões estão envolvidas, entre elas, a mudança climática e o conseqüente degelo do Ártico, a exploração de petróleo e gás, a navegação, a proteção ambiental e a segurança. Sinteticamente, Byers afirma que: “finally, Arctic sovereignty matters because the North is becoming a focal point for international relations. As an Arctic country, our decisions there will define Canada’s role and reputation in the world” (BYERS, 2009, p. 21).

## **O Brasil e a Antártida**

A Antártida é um verdadeiro continente. Uma gigantesca ilha de 14 milhões de quilômetros quadrados – a maior do mundo, de fato – coberta

por uma espessa camada de gelo. Nos termos do artigo VI do Tratado da Antártida, celebrado em Washington, no ano de 1959, as disposições do tratado aplicam-se à área situada ao sul de 60°S, incluindo as plataformas de gelo.

Por se tratar de um território e não de um mar congelado, como o Ártico, sempre houve interesse territorial no continente gelado. Entre 1908 e 1940, sete países – Argentina, Austrália, Chile, França, Noruega, Reino Unido e Nova Zelândia – declararam unilateralmente soberania sobre partes do continente antártico. Para fundamentar tais reivindicações, os países elaboraram diversas teorias.

O Reino Unido, primeiro a reivindicar uma porção do território, elaborou a teoria da descoberta, ou seja, de que as terras antárticas devem pertencer aos países cujos nacionais pretensamente descobriram e as exploraram – ainda que boa parte dessas iniciativas tenham se dado não exatamente na Antártida, mas em ilhas da região subantártica. É esse também o caso da França, que se apossou das ilhas Bovet, Marion e Crozet, por meio de instrumentos normativos editados em 1924. Nova Zelândia (1923), Austrália (1933) e Noruega (1939), adotaram iniciativas semelhantes (VIEIRA, 2006, p. 56).

Já a Argentina (1939) e o Chile (1940) sustentam a teoria do *uti possidetis juris*, isto é, consideram-se herdeiros dos direitos atribuídos à Espanha na região pelo Tratado de Tordesilhas e demais atos administrativos coloniais que alegavam jurisdição em altas latitudes austrais, ainda que nenhuma presença tivesse sido estabelecida no continente até o início do século XX. A Argentina ainda sustenta a teoria da contiguidade da massa geológica, ou seja, haveria uma espécie de continuidade entre o território argentino e o continente antártico, por meio da península antártica (FERREIRA, 2009, p. 27).

Há ainda aqueles que propõem a aplicação da teoria dos setores,

adaptada ao continente antártico, a qual dividiria o continente em inúmeras faixas triangulares, resultantes da projeção dos litorais sobre a Antártida, tomando o polo sul como vértice e os extremos do litoral dos estados confrontantes como base. Entre os diversos pontos negativos da referida teoria, está o fato de que mesmo países muito distantes da Antártida poderiam reivindicar determinado setor, como, por exemplo, a Islândia. Além disso, em diversos pontos do continente haveria sobreposição de setores entre os confrontantes.

Em razão de teorias conflitantes, que poderiam desencadear um processo de “fincar bandeiras” no solo antártico, surgiu o Tratado da Antártida de 1959, o qual viria, de certa maneira, a “congelar” um cenário de pretensões territoriais potencialmente explosivo, agravado pela postura estratégica das duas superpotências da época: os Estados Unidos e a União Soviética. Pelo tratado de 1959, ficou estabelecido um *modus vivendi* entre os estados territorialistas, preocupados com a salvaguarda das suas reclamações nacionais, algumas sobrepostas, e os que procuravam garantir acesso a todo o continente antártico (BATH, 2000, p. 344).

Esse tratado deixa claro que nenhum dos estados pactuantes, por ingressar nele, renuncia às suas eventuais pretensões de domínio sobre parte do continente, nem tampouco reconhece pretensões alheias (artigo IV). O regime jurídico estabelecido pelo texto é o da não militarização da Antártida, a qual só deve ser usada para fins pacíficos, como a pesquisa científica e a preservação de recursos biológicos; ficam proibidos o estabelecimento de bases ou fortificações, as manobras militares, os testes com armas de qualquer natureza e o lançamento de resíduos radioativos (artigo V).

Além do Tratado da Antártida, a moldura jurídica do regime antártico se completa pelo Protocolo de Madri, assinado em 3 de outubro de 1991, em que os estados-parte comprometeram-se a assegurar a proteção do meio ambiente antártico e designaram a Antártida “como reserva na-

tural, consagrada à paz e à ciência” (artigo 2º). A disposição mais importante do Protocolo de Madri é certamente o artigo 7º, segundo o qual, “é proibida qualquer atividade relacionada com os recursos minerais, exceto as de pesquisa científica”. Nos termos do artigo 25, as modificações e/ou emendas a esse protocolo só serão possíveis depois de decorridos cinquenta anos da entrada em vigor do instrumento internacional em questão. Portanto, em princípio, até 2041, a Antártida está protegida.

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

O Brasil nunca teve pretensões territoriais sobre o continente antártico. Tampouco é membro originário do Tratado da Antártida<sup>2</sup>, ao qual somente veio a aderir em 1975. A relativa demora do Brasil em aderir a esse instrumento internacional deu-se porque o país não participou da conferência de Washington, que resultou no Tratado da Antártida, visto que somente foram convidados a participar os estados que já haviam desenvolvido atividade científica na região (BATH, 2000, p. 343).

Para alguns, pode parecer estranho que o Brasil, compreendido por muitos somente na condição de um país tropical e com difíceis desafios sócio-econômicos a serem superados internamente, tenha algum tipo de interesse pelo continente antártico. Apesar disso, o país tem uma política antártica que data do século XIX.

Em 1882, ocorreu a primeira expedição subantártica brasileira a Punta Arenas, com a corveta imperial *Parnahyba*, sob o comando de Antônio Luís Von Hoonholtz, o Barão de Tefé, como parte da iniciativa para estudar a passagem de Vênus pelo disco solar. Aparentemente, a primeira vez que o Itamaraty enfrentou o tema da Antártida foi em 1956, em função da tentativa da Índia de inclusão da questão antártica na Assembleia Geral das Nações Unidas. As instruções enviadas à missão junto à ONU afirmavam a importância do tema para o Brasil, mas admitiam que o país não tinha condições de fazer uma reivindicação territorial; assim, naquele momento, a solução apontada era a utilização pacífica da Antártida (FERREIRA, 2009, p. 115).

O desenvolvimento da política antártica brasileira pode ser dividido em três fases. A primeira tem como marco inicial a expedição do *Parnahyba*, passando pelo apoio logístico a expedições estrangeiras que passaram pelo Rio de Janeiro (1898 e 1908) e encerrando-se em 1975, quando o Brasil assinou o Tratado da Antártida. A segunda fase é marcada pela criação do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) e pelo início das missões regulares ao continente, com a Operação Antártica I (dezembro de 1982–fevereiro de 1983), com o estabelecimento da Estação Antártica Comandante Ferraz (ECAAF), em 1984, e com a ascensão do Brasil à condição de Parte Consultiva do Tratado da Antártida. A terceira fase, por sua vez, caracteriza-se pelo apoio ao Sistema do Tratado da Antártida (STA) e sua contribuição interessada no disciplinamento do uso de recursos do continente polar e águas adjacentes (SILVA, 2011, p. 111-112).

Além disso, nos últimos vinte anos, o Brasil tem demonstrado inequívoco interesse em expandir seu programa antártico. Em 1994, a Marinha adquiriu o navio norueguês *Polar Queen* – rebatizado de *Ary Rongel* –, que substituiu o *Barão de Tefé*, a partir da Operação Antártica XII (verão 1994–1995). Em virtude da crescente demanda científica, em 2009, foi

incorporado um segundo navio dedicado às Operações Antárticas: o navio polar *Almirante Maximiano* (antigo *Ocean Empress*). O *Ary Rongel* é um navio de apoio oceanográfico que atua na retaguarda das equipes e em alguns projetos científicos, enquanto o *Almirante Maximiano*, em atividades operacionais voltadas à pesquisa.

Recentemente, no entanto, a política antártica brasileira recebeu um duro golpe, quando, em fevereiro de 2012, a ECAF incendiou, vitimando dois militares e causando a perda total de equipamentos e de diversos anos de pesquisa. O sinistro implicará um ônus econômico não previsto ao estado brasileiro.

Frente a mais esse desafio e demonstrando real interesse em permanecer ativo na Antártida, o governo federal alocou um orçamento inédito de R\$ 58 milhões, contra pouco mais de R\$ 8 milhões, em 2011. Para a Operação Antártica XXXI – com duração de um ano, a partir de outubro de 2012 – a Marinha utilizará outras três embarcações: o navio de socorro submarino *Felinto Perry*, o navio mercante *Germania* e o navio de transporte de pessoal e carga *ARA Bahia de San Blas*, cedido pela armada argentina. Os três darão suporte ao desmonte da ECAF e à instalação de 29 módulos emergenciais provisórios. Além disso, há previsão de dez voos das aeronaves Hércules C-130, da Força Aérea Brasileira, para Punta Arenas, no Chile. Dessa maneira, a Operantar XXXI já é considerada a maior e mais complexa missão realizada pelo país na região.

Além de Parte do STA, os sucessivos governos brasileiros expressaram, por meio de comunicados conjuntos, interesse em estabelecer cooperação bilateral na Antártida e uma postura favorável à consolidação e ao aperfeiçoamento desse mecanismo jurídico internacional. Por exemplo, o Comunicado Conjunto Brasileiro-Soviético (1988), a Declaração Conjunta Brasileiro-Equatoriana (1989), o Comunicado Conjunto Brasileiro-Argentino (1990), a Declaração Conjunta Brasil-Chile (1990), o Comuni-

cado Conjunto Brasil-República Federativa Tcheca e Eslovaca (1990) e a Declaração Conjunta Brasil-Bulgária (2005).

### **A cooperação no Ártico e na Antártida e o fortalecimento das relações entre brasileiros e canadenses**

Nos dias atuais, as duas regiões polares não são alvo de grandes tensões, mas com o aquecimento planetário e seu considerável efeito sobre as camadas polares, o cenário deve mudar de forma radical.

Aparentemente, há uma possibilidade maior de conflitos na região ártica do que na antártica. De um lado, como o Ártico tem um número pequeno de estados envolvidos diretamente com a região, as articulações entre os membros poderiam ser facilitadas. Os debates em torno do continente antártico, por outro lado, têm a grande vantagem de já possuírem uma moldura jurídica mais consistente.

No caso do Ártico, como o assunto desperta certo interesse midiático e tem apelo entre a população canadense, há um inegável uso político do tema. No entanto, os discursos conclamando a soberania canadense no Ártico escondem um clima de cooperação entre os países da região. Não há entre os cinco países do Ártico um ambiente de rivalidade ou um processo de futura “guerra fria” em torno dos espaços marítimos árticos, como vez ou outra a imprensa alardeia.<sup>3</sup>

Em realidade, a cooperação não é novidade entre os países do Ártico, especialmente nos últimos vinte anos. Por exemplo, em 1987, o então Secretário-Geral soviético Mikhail Gorbachev lançou as “Iniciativas de Murmansk”, conclamando para uma ampla cooperação no Ártico, em termos de comércio, meio ambiente, cultura e controle de armamentos. Posteriormente, as “Iniciativas de Murmansk” conduziram à concepção da “Estratégia de Proteção Ambiental do Ártico” e, posteriormente, a um

novo sistema de governança para a região, com a criação do Conselho Ártico (NUMMINEN, 2010, p. 86).

A “Estratégia de Proteção Ambiental do Ártico”<sup>4</sup>, assinada em 1991, em Rovaniemi, Finlândia, pelos oito estados árticos, contém uma série de obrigações multilaterais e procura aumentar a cooperação entre os países da região, de modo a tornar mais efetiva a proteção ao meio ambiente ártico. Apesar de não ser um tratado internacional e, portanto, sem força executória para sua implementação, na introdução da “Estratégia” reconhece-se que: “the implementation of the Strategy will be carried out through national legislation and in accordance with international law, including customary international law as reflected in the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea”.

Ainda em Rovaniemi, o Canadá propôs formalmente a criação do Conselho Ártico. Nos anos seguintes, ocorreu uma série de reuniões entre os países, fortalecendo a cooperação. Até que, por meio da Declaração de Ottawa, de 19 de setembro de 1996, foi formado o Conselho Ártico, como um fórum intergovernamental de alto nível, com o propósito de:

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

Além das ações citadas, existe também a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), aplicada à região, visto que a maior parte dela é mar congelado. Uma indicação da importância da CNUDM para o Ártico ficou evidente quando os cinco estados costeiros da região encontraram-se em Ilulissat, na Groenlândia, em novembro de 2008. O resultado do encontro foi uma declaração, reafirmando de maneira unânime que os tratados atuais de direito internacional são suficientes



para lidar com os conflitos pendentes, relativos à jurisdição e aos direitos soberanos. O grande perigo repousa em desafios potenciais, referentes às questões não abrangidas nos tratados ou na rejeição dos mesmos por uma nação dissidente (GRANT, 2011, p. 461).

No caso do continente antártico, como a questão relativa à soberania foi contornada pelo Tratado da Antártida, os estados-parte do tratado vêm mantendo aberta a cooperação. Mais do que isso, estão obrigados a prestar informações referentes às suas atividades na Antártida e a facilitar as inspeções de suas instalações por outros estados-parte, visto que “todas as áreas da Antártida, inclusive todas as estações, instalações e equipamentos nestas áreas, e todos os navios e aeronaves em pontos de bem e/ou desembarque na Antártida estarão a todo tempo abertos à inspeção de quaisquer observadores” (artigo VII). Atualmente, as inspeções abrangem diversos aspectos da proteção ambiental, bem como assuntos operacionais. Nos últimos anos, a maioria das inspeções foi conduzida por vários países em cooperação.

Em termos de cooperação bilateral Brasil – Canadá, há diversos instrumentos em vigor, sendo o mais antigo o Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá, celebrado em Brasília, no dia 2 de abril de 1975, e o mais recente, o Memorando de Entendimento sobre a Eficácia da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, assinado em 8 de agosto de 2011.

Por meio desses acordos de cooperação, o Brasil e o Canadá buscam fortalecer suas relações bilaterais em diversos campos comuns de atuação, entre os quais: o desenvolvimento econômico e social, a promoção da democracia e a proteção dos direitos humanos. Conforme colocado em um dos considerandos do Memorando de Entendimento de 2011, “O Canadá e o Brasil esperam que uma maior coordenação e harmonização de suas respectivas abordagens de política de cooperação para o desenvolvimento

possam gerar mais eficiência e melhores resultados”.

Dentre os instrumentos jurídicos em vigor entre os dois países, merece destaque o Acordo Quadro entre a República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação, assinado em 17 de novembro de 2008, em vigor desde 20 de abril de 2009.

Nos termos do artigo 1º, o principal objetivo do Acordo Quadro é o estímulo e o desenvolvimento voltado para a “realização de atividades de cooperação em ciência, tecnologia e inovação para fins pacíficos, em áreas de interesse comum e com base na igualdade e mútuo benefício”. Ainda que em nenhum ponto do tratado haja menção a qualquer das duas regiões polares, há diversas formas de atividades de cooperação que podem ser realizadas pelos dois países nessa temática: a) atividades conjuntas de pesquisa e desenvolvimento; b) organização de seminários, conferências, simpósios e *workshops* científicos, assim como a participação de especialistas em tais atividades; c) troca e empréstimos de equipamentos e materiais; d) troca de informações relacionadas a práticas, leis, regulamentos e programas relevantes para as atividades de cooperação realizadas; e) visitas e intercâmbios de cientistas, especialistas técnicos, acadêmicos e estudantes de pós-graduação, além de outras formas de atividades de cooperação decididas conjuntamente entre os dois países.

Para o Brasil e para o Canadá, a chave do sucesso em suas empreitadas polares é uma só: cooperação. Seja a cooperação com os países mais diretamente envolvidos nas duas regiões, seja uma futura cooperação polar bilateral entre brasileiros e canadenses.

Um bom exemplo disso é o fato de que uma empresa canadense, a Weatherhaven Canadá, ficou responsável pela colocação dos módulos antárticos emergenciais brasileiros no local onde ficava o heliporto da Estação Comandante Ferraz. A estação provisória brasileira terá capacidade para abrigar 65 pessoas, com estrutura de acomodação adequada e resis-

tente à ação de raios ultravioleta e capaz de suportar ventos de até 200 quilômetros por hora, ou seja, um furacão de categoria 3. Os módulos foram adquiridos por R\$ 14 milhões e montados na África do Sul e no Canadá, sendo unificados posteriormente em Buenos Aires e depois transportados de caminhão até Punta Arenas, Chile, onde embarcou até a estação brasileira na Antártida. A colocação dos módulos emergenciais foi concluída em março de 2013 e servirá de abrigo para pesquisadores brasileiros e para os homens que trabalharão na construção da nova estação de pesquisa brasileira na Antártida, cuja duração prevista é de um a dois anos. Ou seja, a operação logística e a disposição dos módulos emergenciais envolveram a cooperação entre diversos países e foram fundamentais para o êxito da instalação da estação provisória (Agência Brasil, 2012; G1, 2013).

Por fim, é interessante recordar que o Canadá, apesar de signatário do Tratado da Antártida desde 1988, não é parte consultiva do STA, visto que não desenvolve atividades na região. Já o Brasil, juntamente outros países não árticos, manifestou o desejo de assumir uma vaga de observador permanente no Conselho Ártico.

Portanto, os dois países poderiam obter vantagens mútuas com a cooperação bilateral também sobre as regiões polares, visto que a experiência e o conhecimento científico dos canadenses poderiam ser válidos para os brasileiros e vice-versa. O auxílio recíproco, conforme visto, poderia advir do próprio Acordo Quadro de 2009, sem a necessidade de celebração de instrumentos adicionais.

## **Conclusão**

Ainda que as regiões polares sejam realidades muito distintas e fora do centro principal de atenções – mais do Brasil do que do Canadá –, há importantes interesses abrangidos na questão para os dois países. Para o

Canadá, há relevantes questões econômicas envolvidas – como a exploração de gás e petróleo – e uma delicada questão estratégica no tocante à passagem do noroeste, além do próprio risco ao meio ambiente, com o expressivo aumento da navegação pela região. Um cenário internacional nebuloso, que demandará grande atenção por parte dos próximos governos canadenses.

Já para o Brasil, a presença na Antártida é importante em termos de conhecimento científico acerca de uma região que exerce profundo impacto sobre o processo climático da Terra e sobre a dinâmica oceânica do Atlântico Sul. Mais do que isso, o Brasil também tem motivações estratégicas, geopolíticas e econômicas que justificam investimentos e empenho no continente antártico.

Ainda que distantes e cada um voltado para determinado polo de atração, brasileiros e canadenses poderiam, no futuro, gozando da histórica boa relação entre os dois países, auferirem importantes ganhos recíprocos também no tema das regiões polares.

## Referências

AGÊNCIA BRASIL. *Módulos emergenciais da Antártica começam a operar em fevereiro de 2013*. 17 de set. de 2012. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-09-17/modulos-emergenciais-da-antartica-comecam-operar-em-fevereiro-de-2013>>. Acesso em: 15 de abril de 2013.

BATH, Sergio Guarischi. Política Antártica Brasileira. In: Albuquerque, J. A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume, p. 343-353, 2000.

BYERS, Michael. *Who owns the Arctic?* Vancouver: Douglas & McIntyre, 2009.

- DUPUY, René-Jean; VIGNES, Daniel. *A handbook on the new law of the sea*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1991.
- FERREIRA, Felipe Rodrigues Gomes. *O sistema do tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2009.
- FRANCKX, Erik. *Maritime claims in the Arctic: Canadian and Russian perspectives*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993.
- GRANT, Shelagh D. *Polar imperative: a history of Arctic sovereignty in North America*. Vancouver: Douglas & McIntyre, 2011.
- G1. *Marinha finaliza obra de estação brasileira provisória na Antártica*. 10 de abril de 2013. Disponível em: <<http://m.g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2013/04/marinha-finaliza-obra-de-estacao-brasileira-provisoria-na-antartica.html>>. Acesso em: 15 de abril de 2013.
- MACNAB, Ron. “Use it or lose it” in Arctic Canada: action agenda or election hype? *Vermont Law Review*, vol. 34, n. 3, p. 3-14, 2009.
- MCDORMAN, T. L. Canada-United States bilateral ocean law relations in the Arctic. *Southwestern Journal of International Law*, n. 15, p. 283-300, 2009.
- \_\_\_\_\_. In the wake of the “Polar Sea”: Canadian Jurisdiction and the Northwest Passage. *Les Cahiers de Droit*, vol. 27, n. 3, p. 623-646, 1986.
- NUMMINEN, L. Breaking the ice: can environmental and scientific cooperation be the way forward in the Arctic? *Political Geography*, n. 29, p. 85-87, 2010.
- ROSTON, M. The Northwest Passage’s emergence as an international highway. *Southwestern Journal of International Law*, n. 15, p. 449-470, 2009.
- ROTHWELL, Donald. *The polar regions and the development of international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

SILVA, A. P. da. A política externa brasileira para os grandes espaços: o espaço cósmico, a Antártida e a expansão da plataforma continental. *Século XXI*, v. 2, n. 2, p. 105-120, 2011.

STEVENSON, C. Hans Off!: the struggle for Hans Island and the potential ramifications for international borders dispute resolution. *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. 30, p. 263-275, 2007.

TIMES COLONIST (Victoria). *Harper on Arctic: "use it or lose it"*. July 10, 2007. Disponível em: <<http://www.canada.com/topics/news/story.html?id=7ca93d97-3b26-4dd1-8d92-8568f9b7cc2a>> . Acesso em: 1º de fevereiro de 2013.

VIEIRA, F. B. O Tratado da Antártica: perspectivas territorialista e internacionalista. *Cadernos PROLAM/USP*, ano 5, vol. 2, p. 49-82, 2006.

## (Endnotes)

- <sup>1</sup> Utiliza-se aqui a versão oficial dos tratados traduzidos no Brasil: o substantivo "Antártida" e o adjetivo "antártico", ou seja, emprega-se o termo "a Antártida" e o "continente antártico". No entanto, foi preservada a escolha dos autores em caso de citação.
- <sup>2</sup> Os doze membros originários do Tratado de Washington de 1959 são: África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Japão, Nova Zelândia, Noruega e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. De 1959 até abril de 2013, outros 38 países aderiram ao Tratado; destes, apenas dezesseis desenvolveram atividades na Antártida, tornando-os também Partes Consultivas no Tratado, totalizando 28. Os demais 22 países são partes não consultivas, sendo convidados para assistirem às reuniões, mas não participam no processo decisório. Informações obtidas em: <[http://www.ats.aq/devAS/ats\\_parties.aspx?lang=s](http://www.ats.aq/devAS/ats_parties.aspx?lang=s)>. Acesso em: 15 de abril de 2013.
- <sup>3</sup> Nesse sentido, veja a seguinte passagem do livro *Arctic Front*: "An Arctic strategy based on current headlines will not work. Today's threats relate to boundaries and resources. Tomorrow, environmental considerations will likely dominate the news, followed by accounts of further difficulties in indigenous communities. Canada and the Canadian government need to step back from the rhetoric of militarization and strategic approaches to the Arctic. The Far North is not going anywhere, the Russians aren't coming, and the real threats to Canadian sovereignty are much less dramatic

than current rhetoric would have the country believe” (apud BYERS, 2009, p. 4).

- <sup>4</sup> Os oito países signatários da Estratégia de Proteção Ambiental do Ártico são: Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, Islândia, Noruega, Suécia e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Estes foram assistidos na preparação do documento pelos seguintes observadores: Conferência Circumpolar Inuit, Conselho Nórdico Saami, Associação Soviética dos Pequenos Povos do Norte, República Federal da Alemanha, Polônia, Reino Unido, Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Comitê Científico Internacional do Ártico.

