

High North in U.S strategy

PEDRO ALLEMAND MANCEBO SILVA | pedro.silva@pepi.ie.ufrj

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Recebimento do artigo Maio de 2017 | **Aceite** Junho de 2017

Resumo Ao longo da Guerra Fria, o Ártico foi pouco utilizado por EUA e URSS em seus planos de projeção de poder ou mesmo de defesa, apesar de seu valor estratégico, aproximando as duas potências em conflito. No pós-Guerra Fria e especificamente ao longo das décadas de 2000 e 2010, o Ártico se tornou um espaço geoestratégico importante, figurando com alguma importância nos documentos estratégicos de defesa dos estados da região, além de ser o foco dos esforços de reorganização de forças armadas ao longo do círculo polar. Essa militarização da região impõe aos estados da região a adoção de estratégias específicas para o Ártico e os Estados Unidos não fogem a essa regra. Esse trabalho busca compreender de que forma se deu essa inserção, com foco para o período posterior à Guerra Fria, a partir dos documentos estratégicos e de dados disponíveis a respeito das estruturas de defesa instaladas no Ártico. O aproveitamento estratégico do Ártico também passa pela ocupação econômica, bem como pela discussão a respeito do degelo. Com o degelo, há interesse na utilização segura das rotas de navegação, a capacidade de exploração dos recursos ali presentes e a construção da infraestrutura que isso pressupõe. Dessa forma, também serão analisados os projetos e estratégias para a construção da capacidade econômica na região do Ártico estadunidense, bem como as limitações geográficas, ambientais e políticas dessas estratégias. Dessa forma, será possível compreender em que coordenadas o Ártico se insere na estratégia americana. **Palavras-Chave** Ártico, EUA, Geopolítica, Recursos Naturais, Defesa.

Abstract During the Cold War, the Arctic had a minor role in both U.S and USSR strategies, neither had its defense, despite its high strategic value, due to the proximity of the conflicting powers. In post-Cold War, specially during the 2000's and 2010's, the Arctic became an important geostrategic space, appearing with increased importance in the strategic documents of the littoral states, as well as being the focus in the reorganization of defense structures all over the polar circle. The militarization of the region demand that States adopt Arctic-specific strategies, including the U.S.A. The presente article is an effort to comprehend how did the United States insert itself in this scenario, focusing on the post-Cold War period, based on white papers and data available about defense structure in the Arctic. Strategic usage of the region also includes economic occupation and the issues regarding the thaw. The advancing of the Thaw raises the interest on the exploitation of the resources in the area, as well as implicates the building of the needed infrastructure. Taking this into account, we will also analyse the projects regarding the construction of economic capacity in the region, as well as the geographic, environmental and political limitations of such projects, in order to better comprehend the coordinates which marks the insertion of the Arctic in north american strategy. **Keywords** Arctic, U.S.A, Geopolitics, Natural Resources, Defense.

Introdução: Os EUA e o High North

Na geopolítica contemporânea, velhas tensões e cenários emergentes demandam um novo esforço de compreensão e teorização. Descobertas de novas reservas de recursos, mudanças de condições climáticas e o avanço tecnológico faz com que áreas anteriormente negligenciadas pelo pensamento geopolítico surjam como novos “pivôs”, assumindo uma nova dimensão tanto aos olhos de estudiosos, curiosos e acadêmicos quanto para os formuladores de políticas e tomadores de decisão. Para dar conta desse desafio, é necessário ler os novos cenários a partir de suas dinâmicas próprias, idiossincráticas, buscando delinear as condições que fazem determinado cenário emergir, mas também a interpretação que os Estados constroem sobre tais emergências.

Tal é o desafio de qualquer geopolítica do Ártico. A região polar setentrional é incluída “por tabela” em diversas das teorias geopolíticas de maior peso para as Relações Internacionais, bem como para a construção das políticas para a região. Essa postura pouco contribui para o entendimento da emergência do Ártico como espaço geopolítico, assim como contribui para o obscurecimento dos movimentos característicos dessa região – além de negligenciar as diversas interpretações que os países árticos criam quando lidam especificamente com os desafios e necessidades estratégicas da região.

Visando essa compreensão dos desafios e das tensões da região, o presente trabalho tentará situar as coordenadas em que o Ártico se insere no debate geoestratégico estadunidense, bem como examinar os documentos de defesa produzidos com o intuito de estabelecer as linhas de atuação para as estruturas de segurança e defesa estatais. Também foram analisados os projetos para a exploração econômica do Polo Norte a partir do território americano, pensando os desafios que se colocam para o aproveitamento econômico e estratégico dos recursos naturais presentes na região.

A necessidade de buscar esses dois braços da presença americana no Norte vem do olhar adotado no presente trabalho, que parte das ferramentas teóricas fornecidas pela Economia Política Internacional. O entendimento da emergência do Ártico na geopolítica mundial, assim como das estratégias adotadas pelos países do Círculo Polar só é possível quando compreendemos os projetos de ocupação e exploração econômica dentro dos objetivos estratégicos dos Estados Unidos na região (contenção da Rússia, manutenção da liberdade de navegação etc) e também dentro de determinados objetivos globais (busca por segurança energética). Além disso, é importante notar que essas novas possibilidades – tanto do uso econômico quanto do uso estratégico do Ártico – são fruto de uma transformação de origem antrópica, conhecida pelo nome genérico de mudança climática. Dentro dessas humanas, a principal

Buscando atender a essa demanda, o presente trabalho busca delinear o papel do ártico dentro de diferentes escolas de geopolítica, com enfoque especial para os geopolíticos norte-americanos. Após isso, serão apresentadas uma breve história e os principais desafios para a atuação estadunidense no *High North*. Na segunda seção desse artigo serão apresentados os referenciais teóricos utilizados para análise da atuação dos Estados Unidos da América no Ártico, juntamente com a metodologia utilizada para observar as interpretações americanas a respeito da situação do Ártico. A terceira e a quarta seções se dedicam a examinar as políticas para as décadas de 2000 e 2010 (até o momento), respectivamente, buscando delinear as mudanças nessas estratégias – não só do ponto de vista militar, como também do ponto de vista dos projetos de aproveitamento econômico da região. Por fim, nas considerações finais, se colocam algumas questões relativas ao futuro do Ártico dentro da estratégia norte-americana, em especial diante das incertezas trazidas para as relações internacionais com a administração Trump.

O principal vetor de acesso ao Ártico norte americano é o estado do Alaska, em especial sua região costeira setentrional. O território se insere nos EUA com sua venda pelo Império Russo no ano de 1867. A inserção desse novo território aos Estados Unidos da América não tem, inicialmente, relação com uma geopolítica do Ártico ou com qualquer preocupação com a região, mas antes para garantir a projeção do poder

naval americano sobre o Oceano Pacífico. Com a emergência do Ártico como espaço geopolítico, o Alaska passa a ganhar um novo significado para a geoestratégia dos EUA, garantindo não apenas o *status* de “país Ártico”, mas também configurando, nos termos da Convenção de Montego Bay, mar territorial e uma zona econômica exclusiva a Norte do território.

Compreender a importância da condição de Estado Ártico e da posse de territórios na região é fundamental para compreender a estratégia e as limitações americanas no Ártico. Outros estados com terras no Círculo Polar setentrional conseguem acessar o Ártico e seus recursos a partir de ilhas e arquipélagos situados mais a norte do território principal como os arquipélagos canadenses ou a ilha norueguesa de Svalbard. Os EUA, por sua vez, possuem como único acesso a região costeira do Alaska, desprovida de qualquer território mais a norte que permita uma inserção mais efetiva.

Para analisar a construção de uma posição ártica e entender a importância desse dado é necessário entender os desafios impostos pela região à atividade humana. As fortes correntes marítimas, o clima hostil e até condições eletromagnéticas diferentes do restante do globo trazem dificuldades de comunicação, socorro, manutenção e apoio às operações no geral. As agruras do ambiente podem ser mitigadas caso seja possível a construção de uma rede de bases – militares ou não – que possam garantir a segurança física das operações e do patrimônio e recursos envolvidos e das vias de circulação no Ártico. Esse tipo de inserção é importante para o aproveitamento econômico e estratégico do Ártico, permitindo a proteção das vias e criando também pontos de apoio e de socorro que, em situações de emergência, são cruciais para a segurança humana na região. Justamente por isso, também, a operação na região é extremamente custosa a governos e empresas e requer amplos investimentos e projetos de infraestrutura, e a importância de ilhas e territórios no Norte aumenta por permitir a construção de uma rede mais dinâmica de bases, bem com aumentando o alcance das operações dentro do território de determinado Estado-Nação. Essa é a desvantagem geográfica dos EUA frente às outras potências do Ártico. A configuração geográfica do território do Alaska não permite que agentes econômicos ou estatais tenham um grande alcance, além de a estrutura existente sofrer com obsolescência. Ademais, há ainda a questão de que a navegação e o uso do Ártico exigem o domínio da tecnologia de construção e desenvolvimento de navios quebra-gelo, configurando mais uma desvantagem para a atuação norte-americana na região. A partir desse breve relato, é possível ver que qualquer estratégia estadunidense que vise o aproveitamento econômico e estratégico deverá responder a essas claras limitações. Também por trás disso existem demandas cujas fontes estão na situação econômica doméstica ou da política externa americana do momento que também podem influenciar a estratégia americana para o Ártico.

As estratégias americanas para o Ártico serão analisadas no presente trabalho a partir de dois eixos principais, para propósitos de análise. Em primeiro plano serão analisadas as estratégias para a defesa da região, os objetivos estratégicos e os projetos de infraestrutura de defesa nelas previstos. Com isso, serão avaliados não apenas os projetos em si, mas também o diagnóstico da situação geopolítica e de segurança da região do qual elas partem para construir os planos. No segundo plano serão analisados os planos para o uso econômico e da navegação das rotas marítimas polares por parte do Estado americano, mas também da parte de agentes econômicos diretamente envolvidos na região ou que planejam direcionar suas atividades para lá em algum momento no futuro. Dessa forma, será feito o movimento típico da Economia Política Internacional de compreender a dinâmica entre projetos políticos definidos a nível estatal e o uso econômico (ou o planejamento desse uso) de determinadas regiões que, por sua geografia e por condições recentes, emergem como estratégicas no tabuleiro internacional.

Se o vetor norte-americano é importante por envolver a porção do Ártico sob controle direto dos Estados Unidos, há outro vetor fundamental para a compreensão da atuação americana no *High North*, a Europa. A inserção aqui se dá pela via da OTAN, em especial por meio da atuação norueguesa e vale a pena procurar, dentro da estratégia americana, como essa parceria é instrumentalizada para a política externa e de defesa estadunidense, mas também para um dos pilares da geopolítica americana contemporânea que

é a contenção da Rússia. Em sua faceta europeia, há também a preocupação com a lacuna GIRU, corredor marítimo formado por Groenlândia, Islândia e Reino Unido, que configura o acesso ao Ártico pelo Atlântico Norte e, também, a saída da principal força de submarinos nucleares da Rússia.

Buscando compreender essa singularidade da atuação americana, a de uma inserção doméstica desvantajosa no Ártico em conjunto com um vetor de atuação externo via alianças militares, o presente trabalho divide a análise da estratégia americana para o Ártico nessas duas unidades. Em primeiro lugar se busca analisar essa inserção no Ártico europeu e suas especificidades – tais como a preocupação com a lacuna GIRU, a estratégia no nível da OTAN e a contenção da projeção de poder da Rússia. A outra seção busca analisar a política doméstica dos EUA para o Ártico, principalmente em face das desvantagens características da inserção pelo Alaska e quais os caminhos postos para a superação desses desafios e dificuldades.

Quadro teórico e metodologia

Buscando analisar o presente objeto de estudo, é necessário se montar uma lente teórica que dê conta de diversos níveis do problema em conjunto com uma análise de dados, documentos e discursos que permitam uma visão clara das intenções do ator em tela. A segunda parte é particularmente importante, uma vez que, desvelando as intenções e as perspectivas que norteiam o planejamento estadunidense será possível ver as influências que determinadas ideias geopolíticas ou de política externa norte-americana exercem sobre a formulação dos documentos e sobre as medidas pensadas.

a. Para olhar o Ártico

O debate a respeito da emergência do Ártico se desenrola, principalmente, em três linhas teóricas diferentes. Em um primeiro momento, há a polarização das leituras dentro de um eixo apresentando de um lado as leituras neorrealistas e de outro as neoinstitucionalistas. Esse eixo estrutura boa parte das discussões e das leituras hegemônicas a respeito da conjuntura e das previsões a respeito do futuro do Polo Norte.

As correntes neorrealistas encaixam o Ártico como espaço geopolítico dentro de seus pressupostos a respeito da natureza humana e do sistema interestatal, enfatizando em sua análise a “inevitabilidade” de um conflito pela região, bem como sublinhando os fatores geradores de conflito e as tendências desintegradoras que a dinâmica das relações interestatais trazem para a região. Aqui as alterações da realidade do Ártico são colocadas como fatores geradores de conflitos, uma vez que as tensões a respeito da navegação, uso econômico e de defesa do território trarão para os fóruns multilaterais, em especial para o Conselho do Ártico, questões que só podem ser resolvidas, em última instância, pela força.

Do outro lado, os neoinstitucionalistas adotam sua postura típica de pensar a dinâmica interestatal da região a partir das diversas temáticas (*issue areas*) com as quais os estados tem de lidar e que, por sua natureza sensível e específica, exigem ação coletiva e forçam a cooperação entre Estados presentes na região, assim como com agentes oriundos da sociedade civil tais como movimentos ambientalistas, entidades representativas dos povos indígenas da região, comunidades epistêmicas entre outros. Dentro dessa leitura, a mudança climática e as questões de aproveitamento econômico e estratégico do Ártico são tratadas apenas em seu aspecto de política pública e, em especial, pela sua potencialidade de gerar um ambiente cooperativo para a resolução dos problemas colocados pelo degelo do Ártico, pela abertura das novas rotas de navegação e até mesmo pela militarização da região.

Saindo desse eixo principal, temos algumas abordagens que buscam colocar o estudo do Ártico dentro dos referenciais teóricos da geopolítica e dos estudos de segurança do campo crítico/construtivista. Assim, indo além das discussões sobre a possibilidade do conflito *versus* possibilidade da cooperação, esses autores buscam, antes, analisar sob que coordenadas essas possibilidades e as questões concretas relativas ao Norte são inseridas nos discursos e, em especial, como esses discursos moldam as estratégias e políticas

para o Ártico. O valor dessa perspectiva reside na possibilidade de verificar como as transformações do território e, em especial, como a atuação de determinados estados é referenciada de formas diferentes nos discursos de cada um dos envolvidos.

Nesse trabalho, buscamos articular a análise da geopolítica do Ártico a partir do estudo do caso da estratégia americana para o *High North* nos afastando dessas três leituras e buscando olhar para essa região de importância emergente na geopolítica mundial à luz da economia política internacional, articulando as questões de segurança, defesa e poder àquelas referentes ao uso econômico, ao direito de navegação e a geopolítica da energia. Dessa forma, contextualizamos o Ártico geopoliticamente em duas dimensões: a da navegação, sua articulação com a projeção de poder dos Estados e da dinamização da economia mundial e, por outro lado, a partir da ideia de uma “corrida pelo que resta” das fontes de recursos, como colocado por Michael Klare, em especial das novas fontes de recursos energéticos. Além disso, nos utilizaremos da perspectiva da Economia Política Internacional (EPI) para encontrar as vinculações entre as preocupações e movimentos no campo da defesa e segurança, e a subsequente necessidade de acumulação de riqueza e poder, com as questões econômicas que permeiam a discussão a respeito da emergência geopolítica do Norte.

Para dar conta desse objetivo, nosso referencial teórico principal é a geopolítica de Nicholas Spykman e sua re colocação da questão do *Heartland*, principalmente reorientando a análise da busca pelo controle da região para a discussão a respeito do controle e da intervenção nas bordas da Eurásia, em especial de suas fímbrias marítimas. Dessa forma, nossa análise da atuação americana na região será pautada pela ideia da contenção e da importância do controle dos mares nas bordas da Eurásia - em especial os que dão acesso ao Ártico - como parte fundamental dos objetivos da estratégia americana para o *High North*.

b. Metodologia

Como pretendemos avaliar as intenções e projetos políticos que pautam o aproveitamento econômico do Ártico, nos utilizamos basicamente de análise qualitativa, focada na análise dos discursos dos EUA com relação ao Ártico e seu papel na região. A análise dos documentos de estratégia e discursos de atores políticos e econômicos com relação ao Ártico é fundamental para compreendermos a percepção estadunidense e que ideias permeiam a resposta aos desafios geográficos impostos pela região. Além desses, também serão analisados os projetos existentes a nível dos comandos de área das forças armadas dos EUA, no nosso caso o comando da América do Norte (NORTHCOMM) e europeu (EUCOMM).

Para a parte qualitativa, nossas fontes serão, basicamente, as estratégias para o Ártico emitidas pelo Departamento de Defesa dos EUA e por outros que tenham se ocupado do tema, buscando ver se há entre eles algum alinhamento claro entre as instâncias mais voltadas para segurança e defesa e as ocupadas com os aspectos econômicos, além de documentos de empresas ou entidades que representam os interesses de empresas. Aqui figuram com grande importância dois documentos de datas diferentes: a Diretiva Presidencial de Segurança Nacional n° 66 (diretiva 66), do ano de 2009 e o Relatório ao Congresso sobre Estratégia para o Ártico do Departamento de Defesa, feita em Dezembro de 2016. Ambos os documentos fazem uma leitura detalhada da conjuntura, buscam identificar os gargalos para a estratégia americana e colocam linhas de ação a ser tomadas, bem como definem as capacidades necessárias para a consecução daqueles objetivos. As duas declarações marcam o início e o fim do nosso escopo temporal de análise e, por isso, também serão analisadas as estratégias e relatórios do Departamento de Defesa e do Departamento de Segurança Nacional (*Homeland Security*) produzidos nesse interregno, bem como a documentação aberta a respeito das atividades dos comandos específicos de área (USNORTHCOM e USEUCOM).

Nosso estudo de caso será dividido em duas etapas diferentes, uma vez que os Estados Unidos da América possuem dois vetores de inserção diferentes para o Ártico. Em primeiro lugar será analisada a estratégia para o Ártico escandinavo e a passagem GIRU (Groenlândia, Islândia e Reino Unido), e depois será discutida a política doméstica para a região. Essa divisão serve para a melhor compreensão das diferenças

na estratégia, bem como a orientação da atuação americana em cada uma dessas regiões. Serão trabalhadas também as condições geográficas diferenciadas, além do impacto da presença de membros da OTAN na região como fatores que moldam a relação do Estado americano com o espaço.

Ademais, a pergunta central para a presente pesquisa pode ser formulada da seguinte forma: “quais são os fatores condicionantes da estratégia americana para o Ártico?”. Nossa hipótese central é a de que o Ártico, para além do seu uso futuro como rota de navegação ou campo de exploração econômica é crucial hoje para a continuidade da estratégia da contenção russa, sendo central para a pesquisa aqui desenvolvida. A atuação presente, no entanto, também busca a consecução de objetivos futuros, em especial o uso econômico e a navegação pela região. Nossa hipótese secundária, então, é a de que a atuação no sentido da contenção e construção de capacidade de intervenção no Ártico da parte dos EUA também visa reverter sua desvantagem geográfica doméstica e assegurar uma posição que permita o uso econômico e a navegação segura da região.

Ártico escandinavo e a Lacuna GIRU

A presente pesquisa se inicia pela análise do Ártico europeu e da passagem GIRU. Aqui a inserção americana se dá principalmente por meio da presença de membros da OTAN em áreas estratégicas (como o Mar de Barents ou o Mar do Norte), além da importância estratégica dessa área para o desdobramento das forças navais russas. O Ártico europeu é composto pela península escandinava e pelos mares de Barents e a porção setentrional do Mar do Norte. Além desses fatores, o teatro europeu também é um ponto de acesso à Rota Norte (ver figura 1), importante para o futuro do transporte marítimo civil no Ártico. Aqui também estão presentes diversos países-membro da OTAN, além da realização constante de exercícios militares conjuntos.



Figura 1: Rota Marítima Setentrional

A importância da atuação americana na região se dá, principalmente, por meio da expansão e manutenção das atividades da OTAN e do engajamento de estados não participantes da aliança como parceiros estratégicos. A implementação desse eixo estratégico se pauta, no discurso e na prática, na ideia de contenção da projeção de poder da Federação Russa e na ideia de uma Rússia “revisonista e agressiva” que precisa ser detida. É interessante notar, no entanto, que esse discurso não é produzido apenas pelos agentes de Estado envolvidos com a construção de uma estratégia para o Ártico, mas principalmente por parte dos meios de comunicação, *think tanks* e de especialistas que fomentam uma narrativa de “nova guerra fria” ou de “corrida pelo Ártico”.

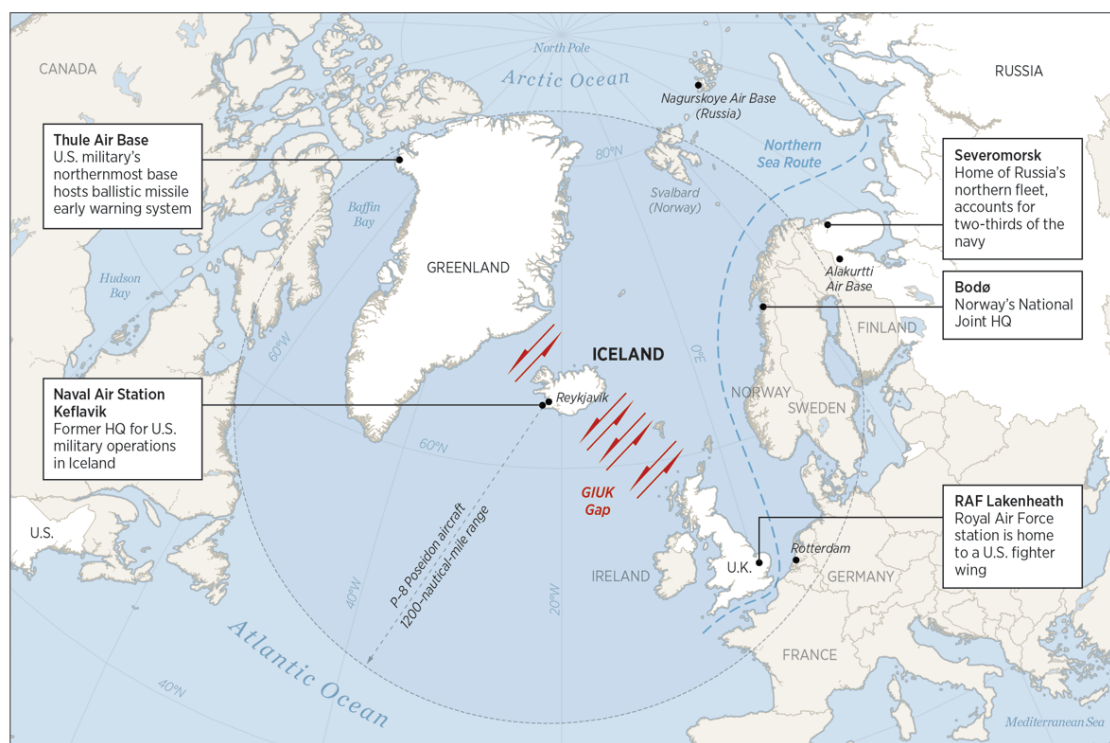
OTAN e Passagem GIRU

Como já dito, a inserção dos EUA no Ártico europeu se dá pela via militar. A região é parte da área de responsabilidade do USEUCOM – comando das forças armadas americanas para a Europa - cujo comandante acumula a função de comandante supremo da OTAN. Especificamente com relação ao *high north*, temos a presença de três estados que participam da aliança desde sua fundação (Noruega, Dinamarca e Islândia), que também participam do Conselho do Ártico e ainda apresentam posições estratégicas de fundamental importância para a contenção russa e controle sobre as linhas marítimas de comunicação.

No mapa apresentado na figura 1, é possível ver também a importância desses três estados na construção de uma posição sólida no Ártico. Dinamarca (por meio da Groenlândia e das Ilhas Faroé) e Islândia (em conjunto com a Inglaterra) são estratégicas para o controle da passagem GIRU, composta pelos corredores marítimos formados por Groenlândia, Islândia e Reino Unido. A Noruega, por sua vez, tem um papel anterior, sendo chave para o controle do Mar de Barents, inclusive com a posse do arquipélago de Svalbard, posicionamento estratégico para atingir um dos objetivos da estratégia marítima que é a negação do uso do mar às forças hostis. Esse vetor de inserção passa a figurar de forma importante na estratégia americana e, em 2016, a Marinha estadunidense fez um pedido orçamentário para a realização de modificações da base aeronaval de Keflavik, na Islândia (apontada na figura 2), base já operada anteriormente pelos EUA na região e desativada no ano de 2006. O retorno a essa base e as modificações seriam para que ela pudesse servir de base para missões de reconhecimento aéreo e lançamento de sonoboias – dispositivos de monitoramento sonoro do mar usado principalmente para a detecção de submarinos. O meio utilizado para isso seriam os aviões P8 “Poseidon”, cujo alcance permite o lançamento de cordões de monitoramento sobre a passagem GIRU (na vizinhança imediata da base aeronaval), mas também sobre a saída de Barents, permitindo operar até a proximidade da região de Svalbard. Esse objetivo específico e a capacidade pretendida com a reativação da base ilustra a importância geoestratégica geral dessa região no raciocínio norte-americano e deixa bem clara a lógica da contenção.

Compreendemos a importância estratégica desses atores e desse pivô geopolítico quando nos lembramos que o Atlântico Norte e, antes, o Mar de Barents são os principais pontos de saída dos submarinos nucleares russos, além de configurar um dos pontos de desdobramento das forças navais russas em geral, com dois terços da Marinha Russa estando baseadas na cidade de Severomorsk (ver figura 2). O controle e monitoramento dessa região se torna pivotal para a aquisição de consciência situacional e monitoramento da atividade naval russa, além de configurar, no limite, uma possibilidade de negação do uso do mar no caso de uma escalada de tensões se tornar um conflito aberto entre os atores ali presentes.

MAP 1

Iceland's Strategic Location in the North Atlantic

SOURCE: Heritage Foundation research.

BG 3121 heritage.org

Figura 2: A Passagem GIRU

A permanência da contenção

O Mar de Barents e a Passagem GIRU constituem o pivô geopolítico do Ártico europeu e sua importância geoestratégica aumenta à medida que crescem as tensões entre os EUA e a Federação Russa. O engajamento dos aliados americanos na construção de uma narrativa de uma “Rússia revisionista e hostil” e na “resistência” à projeção de poder vindo desse adversário comum é parte fundamental da estratégia americana para o Ártico em seu braço europeu.

A análise da construção da posição estadunidense no Ártico europeu, em especial da inserção do poder naval americano na região, permite apontar a continuidade da política de contenção russa. A postura típica da Guerra Fria pode ser vista em diversas dimensões, mas especialmente com a atuação da OTAN no cenário geopolítico europeu. A compreensão da dinâmica específica da estratégia para o Ártico revela que a mesma postura permeia a sua implementação na região. É interessante notar que a prática é o desdobramento direto do discurso estadunidense para a região. No seu *“Theater Strategy”*, de Outubro de 2015, o comando europeu dos EUA estabelece como primeira prioridade do comando a dissuasão da agressão russa e declara que

“No Leste e no Norte, Rússia é causa de muita preocupação devido ao seu comportamento cada vez mais agressivo na Europa Oriental e militarização no Ártico.” (USEUCOM, 2015, tradução do autor)

Além disso, em Fevereiro de 2016, o Comandante da mesma instituição de defesa, General Philip Breedlove, declarou que o comando europeu se esforça na construção de um Ártico livre de conflitos, seguro e estável, e na garantia dos interesses dos EUA, em especial diante do aumento da atividade humana e das janelas de uso para navegação comercial na região. Contudo

“(...)não podemos ignorar o aumento da atividade militar russa na região(...) o comportamento russo no Ártico é cada vez mais perturbador. Seu aumento na dotação de tropas, construção e reabertura de bases e a criação de um distrito militar para o Ártico – tudo isso para reagir a uma ameaça imaginária a seus territórios internacionalmente reconhecidos – estão em severo contraste à atuação das outras sete nações do Ártico.” (USEUCOM, 2016, tradução do autor).

Em seu discurso de despedida, o General coloca os principais desafios para os interesses norte-americanos na Europa e a Rússia tem papel de principal antagonista regional, principalmente com relação ao Ártico. Nesse caso é fundamental ter em mente que a maior rota de navegação do círculo polar setentrional, a Rota Marítima Setentrional, passa por território russo e é reivindicada pelos mesmos como águas internas – sobre as quais o estado russo tem o direito de taxar a regular a navegação. Desde o primeiro documento de estratégia para o Ártico americano, a Diretiva Presidencial de Segurança Nacional 66, um dos pontos centrais para a estratégia americana é a liberdade de navegação no Ártico, com a estratégia de 2013 do Departamento de Defesa prevendo inclusive o exercício das operações de “*Freedom of Navigation*” como parte da consecução desse objetivo estratégico.

A ideia de salvaguardar a liberdade de navegação e de passagem pela rota marítima setentrional, em especial a não aceitação das reivindicações russas sobre a região, em conjunto com a atuação estadunidense e de seus aliados no Atlântico Norte e no mar de Barents são claros indicadores da permanência da contenção russa como pivô da estratégia americana, mas também da aplicação desse princípio a uma região de importância estratégica emergente. Outro ponto central aqui é o futuro colocado para o Ártico. A mudança climática e o aumento da atividade econômica na região são percebidas por todos os atores da região como fatores de impacto na estratégia, inclusive com a possibilidade de navegação perene na região – dinamizando o comércio internacional como um todo. Esse horizonte do uso econômico e da transformação do Oceano Ártico em uma linha de comunicação marítima permanente, longe de representar apenas uma expectativa ou uma possibilidade de longo prazo, é um consenso entre os atores e diversos dos objetivos estratégicos presentes na estratégia estadunidense visam a possibilidade de aproveitamento dessa nova realidade em prol de seu desdobramento de forças militares e de seus capitais nacionais.

A política doméstica para o Ártico

A posição geoestratégica dos Estados Unidos no Ártico europeu e nas suas fímbricas marítimas no Velho Continente já é, como vimos, bastante sólida. A participação de aliados, a divisão dos custos de manutenção dessa estratégia e o engajamento de outros atores na região são elementos importantes para a condução das atividades militares, em especial diante dos custos de treinamento e operação em um ambiente tão hostil e de difícil aproveitamento estratégico direto. Há, também, a facilidade geográfica de aliados e bases militares americanas ao longo de toda a zona pivotal (Mar do Norte junto com o Mar de Barents), junto com posições geográficas em diversas latitudes diferentes, permitindo uma liberdade de ação maior por toda a área e desdobramento de uma maior variedade de meios militares – devido, principalmente à facilidade logística que locais como Svalbard ou a Islândia podem oferecer. No Ártico estadunidense, no entanto, temos uma situação onde esses dois fatores facilitadores

estão ausentes. Não só é a região onde os EUA são os únicos responsáveis pela construção e manutenção da rede de defesa como também inexistem qualquer facilidade geográfica que permita o desdobramento de tropas e meios militares na região ou que diminua de alguma forma as dificuldades logísticas de operação.

Por esse motivo, o braço doméstico da estratégia americana para o Ártico se configura, principalmente, por uma inserção limitada e desvantajosa do ponto de vista da defesa da região. Essa limitação geográfica e as dificuldades de operação são o principal problema a ser resolvido pela estratégia nacional americana para o Ártico.

Projetos de infraestrutura

Um dos pontos centrais para a estratégia nacional americana é a manutenção e a expansão da infraestrutura regional. A capacidade militar em termos de efetivo e meios militares a serem empregados é muito limitada pela ausência de infraestrutura capaz de fornecer apoio logístico à força militar. No caso em tela, existem ainda questões físicas que limitam ainda mais a capacidade de comunicação e apoio. O clima hostil das altas latitudes requer cuidados específicos e manutenção constante dos veículos, além da possibilidade de reparo durante as operações. Isso em um ambiente com fenômenos de natureza eletromagnética que tornam a comunicação via rádio ou por satélite tornam o seu aproveitamento estratégico limitado, ainda mais quando a infraestrutura é precária e concentrada na costa de uma região específica.

Esse é o caso do Ártico estadunidense. A porção estadunidense do Ártico, a costa do Alasca, tem uma infraestrutura bastante precária do ponto de vista da defesa. Essa percepção é central para a estratégia americana desde a sua concepção na Diretiva 66 e é reafirmada em todos os documentos de estratégia que desde então colocam a importância da evolução da infraestrutura e capacidades no Ártico. Quando trata da implementação, a Diretiva 66 coloca como primeiro objetivo “desenvolver maiores capacidades necessárias para proteger as fronteiras aéreas, terrestres e marítimas dos Estados Unidos na região do Ártico” (EUA, 2009, tradução do autor). Mais tarde, na estratégia nacional para a região, bem como na estratégia específica do departamento de defesa (ambas de 2013), a importância da infraestrutura volta a ser colocada, já com algumas propostas mais concretas para solucionar essa questão.

A estratégia nacional prevê as linhas gerais de ação e propõe, nesse sentido, a intensificação das parcerias com o governo do Alasca e com as lideranças tribais e com o setor privado para a construção de uma rede de infraestrutura capaz de dar conta dos desafios da região. Essa linha de ação é colocada como parte da função de assegurar os interesses nacionais americanos na região. Já na estratégia do departamento de defesa, formulada ao final do mesmo ano, essa preocupação aparece de forma mais concreta. Em primeiro plano, os comandantes de unidades combatentes devem, no exercício de suas funções, revisar os planejamentos regionais de suas áreas de responsabilidade frente aos recursos disponíveis para sua execução e identificar os requisitos operacionais para o cumprimento da missão e a melhoria do desempenho. Um segundo momento da estratégia de expansão da infraestrutura é identificar quais as instalações existentes que podem auxiliar na melhoria do desempenho das forças de defesa e aproveitar-se ao máximo das mesmas. A centralização da infraestrutura em algumas instalações é uma forma de mitigar os altos custos de construção de novas bases, modificando a rede já existente na região e reduzindo os custos globais da estratégia ao mesmo tempo que busca a consecução dos objetivos propostos.

Defesa

Outro ponto importante na análise do Ártico norte-americano é a organização da defesa da região. A estrutura de defesa é concentrada no norte do Alasca e nas Ilhas Aleutas, com o

uso de bases como a de Thule, na Groenlândia, além de bases dentro dos EUA que se responsabilizam pela defesa do Ártico. A principal estrutura de monitoramento e defesa da região é o NORAD, sistema de defesa aeroespacial gerido de forma compartilhada com o Canadá cujo objetivo principal é a prevenção de atividade aérea hostil aproximando-se pelo Norte. O sistema foi construído durante a Guerra Fria e seu objetivo central era a detecção e interceptação de aviões soviéticos que se aproximassem pelo Polo Norte.

Além dessas estruturas, há ainda diversas outras bases militares com forças militares de tipos diversos espalhados pela região, com o planejamento para o ano de 2017 de um investimento de cerca de US\$ 5 bilhões em capacidades que poderão ser desdobradas no Ártico. Esses gastos estão detalhados no relatório para o Congresso do Departamento de defesa intitulado “*Resourcing the Arctic Strategy*”, e incluem as já mencionadas modificações na base de Keflavik, na Islândia, além da aquisição de um sistema aéreo não-tripulado e projetos para modificações na base aérea de Eielson (Alasca) para o emprego de aviões F-35, entre outros diversos projetos. No entanto, o relatório a respeito dos recursos para a estratégia americana para o Ártico coloca dois fatores complicadores da implementação da mesma. O primeiro é a incerteza com relação à evolução e ritmo de aumento da atividade humana na região, bem como a necessidade de equilibrar o risco de atualizar a infraestrutura quando já for tarde demais e os custos de fazer investimentos prematuros em uma região cuja importância geoestratégica é atravessada por grandes incertezas. O segundo complicador é o alto custo da própria máquina de guerra hegemônica estadunidense e da baixa prioridade dada ao Ártico dentro do Departamento de Defesa. As intervenções e forças americanas em diversos pontos do globo, assim como o tensionamento de determinados cenários coloca os cenários futuros e incertos como o Ártico em segundo plano. As necessidades de tropas em combate e das operações conduzidas no Oriente Médio, no Mar do Sul da China e em outras áreas, faz com que a tendência do Departamento de Defesa com relação ao Ártico seja a de manutenção das forças já presentes com pouca expectativa de expansão e mesmo de melhoria da infraestrutura, com exceção para sistemas mais tradicionais como o NORAD.

Considerações Finais

Nessa breve análise é possível ressaltar alguns elementos importantes para a compreensão da dinâmica geopolítica do Ártico e de sua inserção na estratégia americana. Em primeiro lugar há a discrepância da importância dada à região nos diferentes braços estudados. Se o Ártico europeu tem grande importância para a estratégia americana no sentido mais geral, a vertente doméstica do mesmo tem relativamente pouca importância e não figura como prioridade da defesa nacional dos EUA. As responsabilidades de uma potência intervencionista e o envolvimento em diversos “atoleiros” estratégicos consome muito da estrutura de defesa para arriscar grandes investimentos em infraestrutura e aquisição de meios adaptados para um cenário de relativa tranquilidade, alto grau de incerteza e com algum grau de cooperação, apesar da aparência de tensionamento permanente entre alguns dos atores.

Há também a questão da diferença na forma de encarar os desafios postos para a operação na região em cada um dos dois lados. No campo doméstico, o esforço hercúleo necessário para a expansão e a construção de uma posição geoestratégica relevante para a inserção no Ártico é de fato um impeditivo para a implementação de uma estratégia mais assertiva, principalmente pela impossibilidade da divisão dos custos envolvidos com outros atores. No caso da passagem GIRU e do Mar de Barents, o caso é o oposto. A presença de pelo menos quatro aliados engajados na OTAN e na contenção do poder naval russo permite uma redivisão não apenas dos custos, mas também das responsabilidades constitutivas dessa missão.

Referências Bibliográficas

- DEPARTMENT OF DEFENSE. *Report to Congress on Resourcing the Arctic Strategy*. Junho de 2016. Disponível em: https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Report_to_Congress_on_Resourcing_the_Arctic_Strategy.pdf. Acesso em 10/03/2017
- DEPARTMENT OF DEFENSE. *Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region*. Disponível em: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016-Arctic-Strategy-UNCLAS-cleared-for-release.pdf>. Acesso em 10/03/2017.
- DODDS, Klaus. *A Polar Mediterranean? Accessibility, Resources and Sovereignty in the Arctic Ocean*. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1758-5899.2010.00038.x/pdf>. Acesso em 10/03/2017.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *NATIONAL SECURITY PRESIDENTIAL DIRECTIVE/NSPD 66*. Janeiro de 2009. Disponível em: <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>. Acesso em 10/03/2017.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *National Strategy for the Arctic Region*. Maio de 2013. Disponível em <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2013/05/10/national-strategy-arctic-region-announced>. Acesso em 20/03/2017.
- JÚNIOR, Enoil de Souza; ROSA, Kátia Kellem da; SIMÕES, Jefferson Cardia. *Geopolítica do Ártico: Mudanças nas Políticas para o Norte*. *Geographia Meridionalis*, v. 01, n. 02 Jul-Dez/2015, p. 248–267.
- LEAL, JOÃO LUÍS. *O Ártico como Espaço Geopolítico*. Tese de Doutorado em História, Defesa e Relações Internacionais. Lisboa, 2012, ISCTE/IUL.
- UNITED STATES EUROPEAN COMMAND. *Theater Strategy*. Outubro de 2015. Disponível em: <http://www.eucom.mil/media-library/document/35147/useucom-theater-strategy>. Acesso em 10/03/2017