



BIULETYN

nr 21 (553) • 17 kwietnia 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Bartosz Cichocki, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkiewicz

Roszczenia do Arktyki – aspekty polityczne i prawne

Rafał Tarnogórski

Postępujący proces ocieplenia klimatu stawia przed społecznością międzynarodową nowe wyzwania. Jednym z pierwszych problemów, stanowiących jego bezpośredni skutek, będzie eksploatacja uwolnionego od lodu Oceanu Arktycznego. Ze względu na znaczenie ekonomiczne i wojskowe regionu oraz potencjał zaangażowanych państw, kwestia ta będzie zyskiwała na ważności w nadchodzących latach, stanowiąc źródło politycznych i prawnych sporów, angażujących także Unię Europejską i NATO.

Wprowadzenie. Postęp techniczny otwiera przed państwami nowe możliwości eksploracji zasobów oceanicznych i szelfu kontynentalnego. Państwa zaczynają uwzględniać tę możliwość w strategiach rozwoju i podejmować działania faktyczne i prawne mające na celu zabezpieczenie ich roszczeń. Nowe wyzwania kreowane są przez procesy przyrodnicze, także mające źródło w działalności człowieka. Najdonioślejsze skutki wywołuje zmiana klimatu, skutkująca ociepleniem w skali całej planety. Skutki zmian klimatycznych szczególnie widoczne są w polarnych obszarach Ziemi, gdzie wzrastająca temperatura powoduje topnienie czap lodowych. W przypadku bieguna północnego doprowadzi to do uwolnienia obszaru Arktyki od pokrywy lodowej w porze letniej, na biegunie południowym wody z topniejącego lądolodu mogą znacząco podnieść poziom wszechoceanu. Prowadzone w ramach IV Międzynarodowego Roku Polarnego 2007–2008 badania sugerują, że w odniesieniu do Arktyki zmiana ta może przebiegać szybciej niż zakładano i wcześniejsze prognozy mówiące o 2030 r. powinny zostać skorygowane do lat 2013–2015. To z kolei sprawiło, że problematyka Arktyki stała się przedmiotem bieżącego zainteresowania i inicjatyw państw, których terytoria oblewa Ocean Arktyczny: Rosji, Stanów Zjednoczonych, Kanady, Norwegii i Danii.

Skutki ocieplenia. Brak arktycznej pokrywy lodowej niesie ze sobą dwa zasadnicze skutki: znaczące zwiększenie możliwości eksploatacji zasobów naturalnych oraz otwarcie możliwości żeglugowych. Dostęp do arktycznych zasobów fauny morskiej oraz złóż surowców mineralnych (rud metali, diamenty), a zwłaszcza energetycznych (ropa naftowa i gaz ziemny), otwiera nowy rezerwuár surowcowy dla światowej gospodarki. Oceny zasobności regionu są obiecujące i w przypadku surowców energetycznych wahają się od czwartej części do połowy nieodkrytych i nieeksploatowanych do tej pory światowych zapasów. Otwarcie szlaków żeglugowych wydatnie skraca dotychczasowe drogi morskie: szlak północnozachodni (tzw. przejście północnozachodnie – *Northwest Passage*), biegnący wzdłuż wybrzeży kanadyjskich pozwala skrócić drogę z Pacyfiku na Atlantyk o ok. 7 tys. km, omijając Kanał Panamski lub drogę wokół Przylądka Horn. Przejście północnowschodnie (*Northern Sea Route*, Północna Droga Morska – *Siewmorput'*) wzdłuż wybrzeży rosyjskich skraca o 40% drogą z Europy do Azji, pozwalając na ominięcie Kanału Sueskiego.

Aspekty polityczne i prawne. Granicą historycznych roszczeń opartych na tzw. teorii sektorów był biegun północny. Od wejścia w życie Konwencji o prawie morza (KPM) w 1994 r. na obszarach arktycznych wyznaczono przewidziane prawem międzynarodowym obszary morskie. Spowodowało to podjęcie przez państwa nadbrzeżne badań geologicznych w celu wykorzystania prawnych możliwości eksploatacji szelfu dochodzącego również do samego bieguna, a ustanowione strefy ekonomiczne objęły nawet do 2/3 obszaru historycznych sektorów. Arktyczne ocieplenie przyczyniło się do

zaostrezenia istniejących już w regionie konfliktów, przede wszystkim terytorialnych. Każde z państw arktycznych jest zaangażowane w spory delimitacyjne z sąsiadami, dodatkowo na Grenlandii wzmożły się tendencje niepodległościowe. Ze względu na rywalizację o dostęp do surowców, najistotniejsze konflikty wynikają z ustanowienia przewidzianych przez KMP dwustumilowych wyłącznych stref ekonomicznych oraz prawa do szelfu kontynentalnego poza nimi, skorzystanie z którego wymaga jednak przedstawienia dokumentacji uzasadniającej roszczenia. Rosja jako pierwsza w 2001 r. przedstawiła swoje roszczenia Komisji Granic Szelfu Kontynentalnego ONZ, jednakże Komisja wniosła o ich uzupełnienie. W 2007 r. roszczenia złożyła Norwegia, a w kwietniu 2009 r. zostały one pozytywnie rozpatrzone – Komisja wydała zalecenia pozwalające Norwegii wyznaczyć granicę szelfu. Z tego prawa mogą skorzystać także Kanada (do 2013 r.) i Dania (do 2014 r.). Stany Zjednoczone, nie będąc stroną KPM, nie są związane żadnym terminem, jednak sytuacja ta może ulec zmianie (zgodnie z rekomendacją zawartą w Dyrektywie prezydenckiej G.W. Busha w sprawie polityki arktycznej ze stycznia br.). Problematiczna pozostaje kwestia przynależności szelfu pod biegunem północnym: obszar ten objęty jest roszczeniami rosyjskimi, ale ze względu na możliwe kontroszczenia kanadyjskie i duńskie, Rosja utrzymała swoje pretensje w granicach arktycznego sektora rosyjskiego. Różnica zdań występuje w kwestii przejścia północnozachodniego – Kanada uznaje je za wewnętrzną drogę morską, z czym nie zgadzają się Stany Zjednoczone i większość pozostałych państw (Rosja uznała w 1991 r. przejście północnowschodnie za otwarte dla obcych statków).

Arktyka zaczyna także stanowić pole rywalizacji na polu militarnym. Zaczęto podkreślać wojskowe aspekty regionów północnych, a Rosja i Kanada rozpoczęły budowę nowych jednostek zdolnych do operowania w warunkach arktycznych. Taki zamiar ogłosiły także Stany Zjednoczone. W marcu br. NATO przeprowadziło w Norwegii manewry Cold Response, przy wyraźnym zaniepokojeniu strony rosyjskiej. W obliczu potencjalnych konfliktów zainteresowane państwa podjęły dialog na forach wielostronnych. 28 maja 2008 r. w deklaracji z Ilulissat państwa nadbrzeżne Oceanu Arktycznego wyraziły wolę współpracy i dążenia do rozwiązania kwestii spornych zgodnie z międzynarodowym prawem morza, podobne deklaracje padły na forum Rady Arktycznej. Stanowisko w tej sprawie zajęła Unia Europejska. W komunikacie KE skierowanym do Rady i Parlamentu z 20 listopada 2008 r. podkreślono, że UE jest w nierozdzielny sposób związana z regionem arktycznym. Wskazano, że na terenie Arktyki (tj. za kołem podbiegunowym) znajduje się terytorium trzech państw członkowskich – Danii (Grenlandia), Finlandii oraz Szwecji. Dwa pozostałe państwa regionu arktycznego – Islandia i Norwegia – są członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Potwierdzono, że europejskie tereny arktyczne stanowią priorytetowe zagadnienie w ramach polityki Wymiaru Północnego, co w konsekwencji może doprowadzić do wykształcenia się odrębnej polityki arktycznej UE. Zgodnie z wyrażonym w komunikacie stanowiskiem UE względem statusu prawnego terytoriów poza obszarami pozostającymi w zasięgu jurysdykcji poszczególnych państw, na terenie Oceanu Arktycznego znajdują się obszary morza pełnego oraz obszar dna morskiego, którym zarządza Międzynarodowa Organizacja Dna Morskiego.

Konkluzje. Praktyka pokazuje, że perspektywa ustalenia ostatecznych i wiążących granic szelfu arktycznego jest odległa. Zgodnie z art. 83 KPM delimitacja musi nastąpić w drodze umowy w celu osiągnięcia sprawiedliwego rozwiązania, a przystępując do konwencji Rosja i Kanada wyłączyły w kwestiach delimitacyjnych stosowanie sądowego trybu rozwiązywania sporów. Alternatywą dla długotrwałego procesu byłoby utrzymanie statusu proponowanego przez UE i zachowanie części obszaru Oceanu Arktycznego i bieguna północnego jako morza otwartego z dnem morskim stanowiącym wspólne dziedzictwo ludzkości. Mogłoby to stanowić punkt wyjścia do uregulowania kwestii arktycznej (włącznie z kwestią żeglugi) w formie wielostronnej umowy międzynarodowej na wzór Traktatu Antarktycznego. Takie rozwiązanie byłoby pożądane jako najmniej konfliktogenne i zabezpieczające interesy wszystkich zainteresowanych stron zgodnie z międzynarodowym prawem morza, mogłoby także przyczynić się do przekonania niechętnej KPM części Senatu USA i ułatwić decyzję o przystąpieniu Stanów Zjednoczonych do Konwencji. Natomiast skutki eskalacji konfliktu na północy mogłyby negatywnie odbić się także na statusie Antarktyki, a wyścig surowcowy mógłby przybrać formę zagrażającą światowemu pokojowi i bezpieczeństwu. Jako członek UE i NATO Polska będzie musiała określić swoje stanowisko w kwestiach arktycznych. Zainteresowane państwa będą zabiegać o uzyskanie poparcia dla zwiększenia zaangażowania obu organizacji na tym obszarze. Wszelkie wspólne decyzje powinny być jednak oparte na realistycznej analizie hierarchii ważności zadań i możliwości UE oraz NATO.