
ANNALS
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. XVII, 1

SECTIO K

2010

Wydział Politologii UMCS

MICHAŁ ŁUSZCZUK

Koncepcja rozwoju polityki arktycznej Unii Europejskiej¹

The Strategy of the European Union Arctic Policy

ABSTRAKT

Zmiany klimatyczne w regionie Arktyki oraz ich konsekwencje geopolityczne przyczyniły się w ostatnim okresie do wzrostu zainteresowania Unii Europejskiej tym regionem. Celem artykułu jest przedstawienie oraz rozważenie koncepcji rozwoju polityki arktycznej UE. Obejmuje on analizę najważniejszych dokumentów i stanowisk zaprezentowanych podczas procesu rozwoju koncepcji od 2007 roku do jesieni roku 2009. Wskazuje się, iż pomimo że proces tworzenia badanej polityki jest nadal w toku, można stwierdzić, że strategia polityki UE wobec Arktyki jest racjonalna i kompleksowa oraz zawiera interesujące propozycje dla dalszych międzynarodowych debat o przyszłości regionu Arktyki.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Arktyka, polityka arktyczna

WPROWADZENIE

Równoległe z pogłębianiem się następstw zmian klimatycznych, bardzo wyraźnie wpływających na region Arktyki, od kilku lat wzrasta międzynarodowe zainteresowanie

¹ Opracowanie powstało podczas pobytu naukowego w Fridtjof Nansen Institutt, zrealizowanego przy wsparciu udzielonym przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię poprzez dofinansowanie ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego w ramach Funduszu Stypendialnego i Szkoleniowego. Wyłączną odpowiedzialność za jego treść ponosi Autor. Tekst przesłano w listopadzie 2009 roku.

tym obszarem². Szczególnie podkreślane i komentowane przez ekspertów z zakresu stosunków międzynarodowych jest rosnące strategiczne znaczenie Arktyki związane głównie z jej potencjałem w zakresie energetycznych zasobów naturalnych oraz szlaków transportowych³. Ocieplenie klimatu i jego skutki wokół bieguna północnego stwarzają bowiem w powszechnej ocenie szansę na dostęp w niedległej przyszłości do złóż różnych minerałów znajdujących się w szelfie arktycznym; oczekuje się, iż na obszarze tym znajduje się co najmniej 20% nieodkrytych jeszcze ogólnoswiatowych zasobów węglowodorów, czyli gazu ziemnego oraz ropy naftowej⁴. Jednocześnie, zaskakująco szybko postępujące zmniejszanie się pokrywy lodowej stopniowo „otwiera” w zasadzie niedostępne do tej pory tzw. Przejście Północno-Zachodnie, przebiegające przez kanadyjski archipelag arktyczny oraz nominalnie ułatwia korzystanie z północnowschodniej drogi morskiej wzdłuż północnego wybrzeża Rosji⁵.

Jakkolwiek wskazane perspektywy szeroko rozumianej eksploatacji obszarów arktycznych mają na razie charakter nieco hipotetyczny, nie zmienia to faktu, iż zarówno dostęp do spodziewanych bogatych rezerw surowców energetycznych, jak i północnych szlaków morskich stał się już obecnie przedmiotem międzynarodowej rywalizacji polityczno-gospodarczej⁶.

Rywalizacja ta miała początkowo charakter jedynie naukowy, gdyż polegała na eksploracji i analizie danych dotyczących budowy dna Oceanu Arktycznego. Zgodnie z Konwencją ONZ o prawie morza, od momentu wejścia jej w życie w 1994 roku, na obszarze Arktyki, a w zasadzie Oceanu Arktycznego, uprawnione jest ustanawianie przez państwa nadbrzeżne specjalnych obszarów morskich, np. wyłącznej strefy ekonomicznej sięgającej do 200 mm od linii podstawowej. Dopuszczalne jest także, zgodnie z art. 76 Konwencji, przedstawianie roszczeń do szelfu kontynentalnego wykraczających poza granicę 200 mm (sięgających aż nawet do 350 mm), które są rozpatrywane przez działającą od 1997 roku Komisję Granic Szelfu Kontynentalnego. Aby uzyskać od Komisji zalecenie legitymizujące postulowaną przez państwa nadbrzeżne zewnętrzną granicę szelfu i tym samym zgodnie z prawem międzynarodowym rozpocząć na jego obszarze eksploatację zasobów mineralnych, należy przedłożyć

² W niniejszym opracowaniu stosowana jest interpretacja pojęcia regionu Arktyki, zgodnie z którą jest to obszar znajdujący się na północ od granicy wyznaczonej kołem podbiegunowym (66° 30'40" szerokości geograficznej północnej). Termin „Arktyka” jest stosowany wymiennie z pojęciami: region arktyczny i obszary podbiegunowe. Państwa arktyczne są to państwa, których północne obszary terytorium znajdują się w Arktyce – są to zatem: Federacja Rosyjska, Finlandia, Szwecja, Norwegia, Dania (reprezentująca Grenlandię), Islandia, Kanada oraz Stany Zjednoczone.

³ J. Symonides, *Status prawny i roszczenia do Arktyki oraz Bieguna Północnego*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 1, s. 31-33.

⁴ D. Mager, *Climatic Change, Conflicts and Cooperation in the Arctic: Easier Access to Hydrocarbons and Mineral Resources?*, „The International Journal of Marine and Coastal Law” 2009, nr 24, s. 349.

⁵ S. A. Christensen, *Are the northern sea routes really the shortest?* „DIIS Brief” 2009, http://www.diis.dk/graphics/Publications/Briefs2009/sac_northern_searoutes.pdf; A. Chircop, *The Growth of International Shipping in the Arctic: Is a Regulatory Review Timely?*, „The International Journal of Marine and Coastal Law” 2009, nr 24, s. 355-380.

⁶ K. Kubiak, *Interesy i spory państw w Arktyce*, Wrocław 2009, s. 19-20 i nast.

wniosek poparty naukowymi danymi wskazujący, iż prezentowany obszar stanowi naturalne przedłużenie szelfu kontynentalnego. Wnioski takie do połowy 2009 roku złożyły Rosja w roku 2001 oraz Norwegia w roku 2006. Podczas gdy wniosek rosyjski został zwrócony do uzupełnienia, wniosek norweski uzyskał w kwietniu 2009 roku akceptację Komisji, dzięki czemu Norwegia otrzymała wyłączne prawo badania oraz eksploatacji szelfu na obszarze Loop Hole na Morzu Barentsa, Banana Hole na Morzu Norweskim oraz w zachodniej części Basenu Nansena na Oceanie Arktycznym (w sumie to 235 tys. km²). Kanada ma termin na złożenie swojego wniosku do roku 2013, zaś Dania do 2014. Stany Zjednoczone, mimo iż nie są stroną Konwencji o Prawie Morza, również prowadzą odpowiednie badania geologiczne.

Ponieważ proces topnienia pokrywy arktycznej zaczął przebiegać dynamiczniej, niż przewidywały to jakiegokolwiek prognozy klimatyczne opracowywane dla tego obszaru, kwestia rozciągnięcia i wykorzystania choćby częściowego zwierchnictwa nad znacznymi obszarami Oceanu Arktycznego stała się bardziej realna i tym samym nabrała większego znaczenia politycznego. Bardzo wyraźnie wykazała to rosyjska ekspedycja badawcza, podczas której na dnie Oceanu zostawiono „na biegunie” flagę rosyjską. Ten symboliczny gest, jak i towarzyszące mu szumne deklaracje niektórych polityków, nie tylko wzbudziły szerokie zainteresowanie mediów kwestią eksploracji Arktyki, lecz także wprowadziły w relacje państw arktycznych element otwartej politycznej rywalizacji. Jej wyrazem stało się ogłaszanie przez kolejne państwa położone wokół bieguna północnego swych strategii wobec regionu Arktyki, z których jasno wynika, jak duże mają one oczekiwania względem możliwości eksploracji tych obszarów i jak dużą wagę przykładają do zaspokojenia swych roszczeń⁷. Wśród przedstawianych planów największe zaniepokojenie wzbudzić musiały obecne w nich sygnały świadczące o zamierzeniach wzmocnienia obecności militarnej na obszarach arktycznych. Jednocześnie podjęta została przez Danię inicjatywa zorganizowania wielostronnego spotkania państw nadbrzeżnych Oceanu Arktycznego, które pozwoliłoby na prezentację stanowisk oraz dyskusję na temat perspektyw dalszego rozwoju sytuacji w Arktyce. Efektem tej konferencji stała się ogłoszona 28.05.2008 roku tzw. Deklaracja z Ilulissat, w której wszystkie państwa potwierdziły swą wolę współpracy i dążenia do rozwiązania problemów spornych w zgodzie z międzynarodowym prawem morza. Dokument ten, jak i sama konferencja nie tyle uspokoiły opinię międzynarodową, ile bardziej podkreśliły swoistą solidarność państw nadbrzeżnych niechętnie

⁷ Jeszcze w 2006 roku swoją strategię przedstawiła Norwegia: „Regjeringens nordområdestrategi” (1.12.2006), w 2009 roku została ona uaktualniona dokumentem pt. „Nye byggesteiner i nord - Neste trinn i Regjeringens nordområdestrategi” (12.03.2009). W maju 2008 roku Dania upubliczniła swoje stanowisko zawarte w dokumencie pt. „Arktis i en brydningstid Forslag til strategi for aktiviteter i det arktiske område”. Następnie opracowana została rosyjska strategia pt. „Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу” (18.08.2008), ogłoszono ją jednak dopiero w marcu 2009 roku. W ostatnich dniach prezydentury G. Busha zatwierdzona została natomiast „National Security Presidential Directive NSPD-66” (9.01.2009) poświęcona kierunkom i celom polityki amerykańskiej wobec Arktyki. Najnowszym dokumentem spośród strategii państw arktycznych jest „Canada’s Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future” z 26.07.2009.

nastawionych wobec prób włączenia się do eksploracji Arktyki innych zainteresowanych. Nie można zatem zgodzić się z opinią, iż Arktyka stała się miejscem ścierania wpływów wyłącznie państw arktycznych⁸, choć bez wątplenia to one odgrywają pierwszoplanową rolę. Do grona uczestników stosunków międzynarodowych nie tylko zainteresowanych rozwojem sytuacji wokół bieguna północnego, lecz również gotowych aktywnie brać w niej udział, stara się dołączyć także i Unia Europejska (UE).

Region Arktyki przez wiele lat znajdował się poza obszarem zainteresowania instytucji Wspólnot Europejskich (WE), a następnie UE⁹. Sytuacja ta zmieniła się nieco po akcesji Finlandii i Szwecji do UE w 1995 roku. Unia, postawiona wówczas wobec konieczności zajęcia się problemami północnych krańców nowych państw członkowskich, zaadaptowała do ich specyficznych potrzeb politykę rolną oraz regionalną, jak też kontynuowała wcześniej już rozpoczęte programy z zakresu polityki ochrony środowiska i polityki badawczej¹⁰. Uwagę skierowano też na rozwój transgranicznej współpracy pomiędzy północnymi członkami UE oraz ich sąsiadami, co realizowano przede wszystkim poprzez Wymiar Północny UE. W ramach tej inicjatywy stworzono nawet tzw. okno arktyczne, które jednak na przestrzeni kolejnych lat nie zyskało specjalnego znaczenia w obliczu ważniejszych potrzeb rozwijania współpracy z Rosją czy wspierania integracji państw basenu Morza Bałtyckiego¹¹. Uprawniona jest zatem ocena, iż do niedawna region arktyczny pozbawiony był swego oddzielnego miejsca w działalności UE, co wynikało zarówno z jego klimatycznej specyfiki i peryferyjnego położenia, jak też tego, iż UE nie miała żadnych szczególnych powodów do zajmowania się tym regionem¹².

Sytuacja zaczęła ulegać stopniowej zmianie, kiedy dostrzeżono, iż działalność UE może mieć wpływ na procesy, które swoimi skutkami naruszają stan równowagi ekosystemu arktycznego. Unia, rozwijając politykę na rzecz ograniczenia zmian klimatycznych oraz adaptacji do związanych z nim następstw, coraz bardziej stara się uwzględniać „czynnik arktyczny” również i w innych dziedzinach swej aktywności. Widać to wyraźnie na przykładzie wprowadzanej od 2006 roku zintegrowanej

⁸ T. Kijewski, *Rywalizacja o surowce energetyczne w Arktyce*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2009, nr 9-10, s. 276.

⁹ W tym kontekście można jedynie wskazać na kilkunastoletni okres obecności Grenlandii w EWG oraz kilka inicjatyw wspólnotowych przeciw brutalnym w ocenie urzędników i eurodeputowanych polowaniom na fokę czy wieloryby.

¹⁰ A. Airoidi, *The European Union and the Arctic. Policies and actions*, Copenhagen 2008, s. 29 i nast.

¹¹ M. Heikkilä, *The Northern Dimension*, Helsinki 2006, s.7 i nast.; S. Husebye, *Implementation of the European Union's Northern Dimension – The Arctic Area*, [w:] *Proceedings of the First Northern Research Forum North Meets North*, s. 111-118, www.nrf.is/images/stories/pdf/reports/north_meets_north_/4th_session_northdim.pdf

¹² K. Offerdal, *EU policies towards the Barents Sea as a future oil and gas region*, Paper prepared for the 48th Annual Convention of the International Studies Association Chicago, 28.02-03.03.2007, www.allacademic.com/one/isa/isa07/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=2&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&PHPSESSID=db6f4632fed1be0d6429b659d7bf30fa.

polityki morskiej UE, która obejmując wszystkie dziedziny aktywności morskiej od rybołówstwa, przez transport, turystykę, ochronę środowiska morskiego, na badaniach naukowych kończąc, stanowi przykład odpowiedzialnego i zrównoważonego podejścia do wyzwań, jakie pojawiły się w kontekście „otwierania się” Oceanu Arktycznego¹³.

Dokumentem UE, który bezpośrednio wskazał na pilną konieczność prac nad polityką arktyczną Unii, stało się sprawozdanie Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji Europejskiej (KE) pt. *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe* (dalej: Sprawozdanie).¹⁴ W raporcie tym podkreślono wielowymiarowy charakter i pogłębiający się wpływ zmian klimatycznych na szeroko definiowane bezpieczeństwo międzynarodowe, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń dla UE¹⁵. Uznano, iż skoro zmiany klimatyczne mają charakter globalny, to przestrzenny zakres oddziaływania zagrożeń przez nie generowanych również jest ogólnoswiatowy, aczkolwiek w poszczególnych regionach występują one, tworząc odmienne kombinacje, co omawiany raport stara się dość dokładnie opisać, postulując jednocześnie wypracowywanie dla każdego z regionów odrębnej strategii postępowania, w tym również unijnej polityki dotyczącej Arktyki. W ten oto sposób zainicjowany został proces poszukiwania nowego, całościowego podejścia UE do Arktyki, zaś jego najważniejszym rezultatem stał się Komunikat Komisji Europejskiej pod tytułem: *Unia Europejska a region arktyczny*¹⁶.

Celem niniejszego opracowania jest ustalenie, jakie są przesłanki oraz kluczowe elementy koncepcji podejścia Unii Europejskiej do obszarów arktycznych w świetle

¹³ Właśnie podczas prac nad tą polityką zwrócono uwagę na znaczenie zmian klimatycznych zachodzących w regionie Arktyki dla Europy, jak też zapowiedziano prace Komisji Europejskiej (KE) w 2008 roku „dotyczące strategicznych kwestii związanych z Oceanem Arktycznym”. Zob.: *Zielona księga: W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz COM(2006) 275 wersja ostateczna*, Komunikat Komisji WE, Bruksela, 7.6.2006, s. 15-16, [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2006:0275\(01\):FIN:PL:PDF](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2006:0275(01):FIN:PL:PDF); *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej KOM(2007) 575 wersja ostateczna*, Komunikat Komisji, Bruksela, 10.10.2007, s. 14, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0575:FIN:PL:PDF>.

¹⁴ *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe. Dokument Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji Europejskiej skierowany do Rady Europejskiej S113/08*, 14.03.2008, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/PL/reports/99405.pdf; Sprawozdanie powstało między innymi pod wpływem debaty Rady Bezpieczeństwa ONZ poświęconej problematyce zmian klimatu i ich skutków dla bezpieczeństwa międzynarodowego (sesja 5663 w dniu 17.04.2007). Na problematykę tę zwrócono uwagę na forum UE już w 2003 roku, w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Zob. *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, 12.12.2003, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf.

¹⁵ Podkreślając dynamikę zmian klimatycznych oraz rolę, jaką UE może odegrać w przeciwdziałaniu ich następstwom, autorzy tego dokumentu zidentyfikowali następujące kluczowe zagrożenia: (1) konflikty z powodu zasobów, (2) szkody gospodarcze oraz zagrożenia dla miast przybrzeżnych i tzw. infrastruktury krytycznej, (3) utratę terytoriów i spory graniczne, (4) migracje związane ze zmianami środowiska, (5) niestabilność i radykalizację, (6) napięcia związane z zaopatrzeniem w energię i (6) presję na struktury międzynarodowe (*international governance*).

¹⁶ *Unia Europejska a region arktyczny, KOM (2008) 763 wersja ostateczna*, Komunikat Komisji Europejskiej do Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego, Bruksela, dnia 20.11.2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:PL:PDF>.

wybranych dokumentów instytucji UE, przede wszystkim zaś wspomnianego Komunikatu Komisji Europejskiej. Dokument ten, po wstępnej analizie wypada uznać za najbardziej całościowe i rozwinięte opracowanie powstałe w procesie tworzenia koncepcji polityki arktycznej UE, wskazujące na jej cele oraz podstawowe obszary zainteresowania i kierunki działania. Zgodnie z przyjętymi ramami badawczymi punktem wyjścia analizy jest rekonstrukcja unijnej interpretacji aktualnej sytuacji w Arktyce, jak też ocena potencjału oraz znaczenia regionu arktycznego dla Unii. Umożliwi ona rozważenie w dalszej kolejności istoty koncepcji polityki arktycznej UE, jak też zakresu oraz form aktywności proponowanych przez Komisję Europejską w regionie arktycznym. Wagę podjętych rozważań można dostrzec przede wszystkim w kontekście procesu ewolucji podejścia Unii do obszarów arktycznych. Obserwowana zmiana, by móc się w pełni dokonać, wymaga odpowiedniej argumentacji wspierającej, a w zasadzie legitymizującej działania UE w regionie Arktyki. Wytlumaczenie, dlaczego Unia ma się angażować w tym regionie, jest niezbędne zarówno z uwagi na konieczność zdobycia poparcia państw członkowskich dla planów instytucji unijnych, jak i na potrzebę uzyskania akceptacji społeczności międzynarodowej dla wzrostu udziału oraz aktywności UE w regionie Arktyki. Na taką potrzebę skonstruowania właściwej legitymizacji przyszłych działań UE wskazał między innymi komisarz V. Špidla w swym wystąpieniu podczas debaty na forum PE poświęconej problematyce arktycznej¹⁷.

ANALIZA KONCEPCJI ROZWOJU POLITYKI ARKTYCZNEJ UE

Jednym z kluczowych elementów w procesie tworzenia koncepcji unijnej polityki arktycznej obejmującej prace głównych instytucji UE (zob. tabela 1) było ogłoszenie przez Komisję Europejską Komunikatu: Unia Europejska a region arktyczny (dalej: Komunikat). Dokument został przedstawiony 20 listopada 2008 roku, po mniej więcej rocznych pracach obejmujących również nieformalne konsultacje z państwami arktycznymi¹⁸.

Komunikat liczy 14 stron i składa się pięciu rozdziałów. W części pierwszej, stanowiącej wprowadzenie, zaledwie w kilku zdaniach opisana została obecna sytuacja obszarów arktycznych i wynikające z niej dla UE konsekwencje. Kolejne trzy rozdziały zostały poświęcone prezentacji interesów Unii oraz propozycji działań dla państw członkowskich i instytucji unijnych w odniesieniu do proponowanych przez KE trzech głównych celów przyszłej polityki arktycznej UE. Wyznaczone cele to: (1) ochrona i zachowanie środowiska Arktyki w zgodzie z jej mieszkańcami, (2) działanie na rzecz zrównoważonego wykorzystania zasobów, (3) przyczynienie się do lepszego, wielostronnego zarządzania Arktyką. W ramach każdego celu wyodrębniono kluczowe obszary

¹⁷ *Debata: „Zarządzanie Regionem Arktycznym w globalnym świecie”, 8.10.2008, CRE 08/10/2008 – 25, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20081008&secondRef=ITEM-025&language=PL&ring=O-2008-0084>*

¹⁸ *Information Note from the Commission service, General Secretariat, Document Number: 16679/08, 2.12.2008, s. 3, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st16/st_16679.en08.pdf*

przyszłego działania, które następnie scharakteryzowano pokazując istniejące bądź potencjalne interesy UE w tym zakresie, wskazując na cele szczegółowe jej polityki oraz przedstawiając propozycje działań (struktura koncepcji przedstawiona jest na wykresie 1).

Tabela 1. Udział instytucji UE w procesie tworzenia unijnej polityki arktycznej

Lp.	Instytucja	Dokument	Data
1	Wysoki Przedstawiciel UE ds. WPZiB, Komisja Europejska	Sprawozdanie: Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe	14.03.2008
2	Parlament Europejski	Rezolucja w sprawie zarządzania regionem arktycznym	09.10.2008
3	Komisja Europejska	Komunikat: Unia Europejska a region arktyczny	20.11.2008
4	Rada UE	Konkluzje Rady w sprawie komunikatu Unia Europejska a region arktyczny	08.12.2008
5	Wysoki Przedstawiciel UE ds. WPZiB	Zalecenia Wysokiego Przedstawiciela dotyczące działań podejmowanych w związku ze Sprawozdaniem: Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe	18.12.2008
6	Parlament Europejski	Debata nad projektem rezolucji w sprawie międzynarodowego traktatu na rzecz ochrony Arktyki	01-02.04.2009

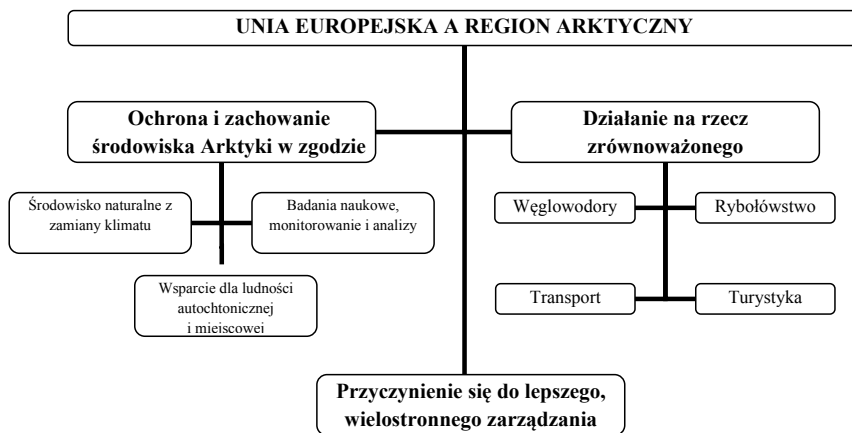
Opracowanie własne

Zanim przeprowadzona zostanie szczegółowa analiza propozycji Komisji Europejskiej warto wskazać, jaką perspektywę przyjęła ona, jak też pozostałe zaangażowane instytucje UE wobec sytuacji kształtującej się obecnie w Arktyce oraz jakie dostrzegają one związki łączące Unię z tym obszarem. Stanowiska w tym względzie po pierwsze wyjaśniają, dlaczego UE powinna angażować się w rozwiązywanie problemów dotyczących Arktyki, po drugie mają istotne praktyczne znaczenie dla zakresu oraz form planowanej aktywności UE wokół bieguna północnego.

W ocenie instytucji UE Arktyka to obszar pod wieloma względami wyjątkowy, przede wszystkim zaś przechodzący krytyczną przemianę klimatu. W przedstawianych opiniach podkreśla się przede wszystkim wysokie tempo ocieplania się klimatu arktycznego, nasilające się wraz z postępującym topnieniem pokrywy lodowej, która do tej pory utrzymywała niską temperaturę wód Oceanu Arktycznego¹⁹. Sytuacja jest

¹⁹ Parlament Europejski wskazuje na przykład, iż „w XX wieku temperatura powietrza w Arktyce wzrosła o około 5°C, czyli dziesięć razy szybciej niż w przypadku obserwowanej średniej światowej temperatury przy powierzchni ziemi” oraz ostrzega, że „w ciągu następnych stu lat w Arktyce przewiduje się dalsze ocieplenie o około 4 do 7°C”. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 października 2008 r. w sprawie zarządzania regionem arktycznym*, P6_TA-PROV(2008)0474, [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov\(2008\)0474_/P6_TA-PROV\(2008\)0474_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov(2008)0474_/P6_TA-PROV(2008)0474_pl.pdf) (dalej: Rezolucja); O tym, iż „taki wzrost temperatury stworzy poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa, które

tym poważniejsza, iż „gatunki i społeczności Arktyki w bardzo szczególny sposób przystosowały się do ciężkich warunków podbiegunowych, co czyni je niezwykle wrażliwymi na drastyczne zmiany tych warunków”²⁰. Z analiz unijnych wyłania się obraz już widocznej, poważnej zmiany klimatycznej, która prowadząc do zwiększonej działalności człowieka na terenie Arktyki, stanowi nic innego jak czynnik zwielokrotniający zagrożenia, zaostrzający istniejące niepokojące tendencje, wzmagający napięcia i sytuacje niestabilności²¹. Kategoria zagrożenia, bardzo wyraźna i sugestywnie prezentowana w przyjętej przez UE perspektywie oglądu sytuacji w Arktyce, obejmuje bezprecedensowe sytuacje w dziedzinie bezpieczeństwa tego regionu, takie jak konflikty o zasoby i surowce, utratę terytoriów i spory graniczne, napięcia związane z zaopatrzeniem w energię²². W Sprawozdaniu Wysokiego Przedstawiciela i KE stwierdza się otwarcie, że w „miarę pojawiania się – wskutek zmian klimatu – dostępu do regionów, które do tej pory były niedostępne, walka o zasoby będzie się nasilać, a rywalizacja o dostęp do zasobów energetycznych i kontrolę nad nimi (...) już jest i będzie przyczyną niestabilności”²³.



Wykres 1. Główne cele i obszary działania koncepcji polityki arktycznej UE

Opracowanie własne na podstawie: „Unia Europejska a region arktyczny”, KOM(2008) 763 wersja ostateczna, Komunikat Komisji Europejskiej do Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego, Bruksela, dnia 20.11.2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:PL:PDF>

będą rosły, jeżeli proces ocieplenia nie zostanie zatrzymany” informują z kolei Wysoki Przedstawiciel i KE, którzy spodziewają się również, iż „niezłagodzone zmiany klimatu związane ze wzrostem temperatury powyżej 2°C wywołają bezprecedensowe sytuacje w dziedzinie bezpieczeństwa, gdyż prawdopodobnie doprowadzą do przekroczenia pewnych punktów krytycznych, co spowoduje dalsze przyspieszone zmiany klimatu o charakterze nieodwracalnym i w dużym stopniu nieprzewidywalnym”. *Sprawozdanie*, s. 2.

²⁰ *Rezolucja*, s.3.

²¹ *Sprawozdanie*, s. 2; *Komunikat*, s. 2.

²² *Sprawozdanie*, s. 1 i nast.

²³ *Komunikat*, s. 2; *Sprawozdanie*, s. 5.

W ten oto sposób pojawia się w unijnym oglądzie sytuacji kwestia zasobów ropy naftowej oraz gazu ziemnego, jakie skrywają przestrzenie Arktyki. Instytucje unijne w zasadzie zgadzają się z diagnozą Wysokiego Przedstawiciela i KE, iż złoża są ogromne, choć tylko PE podaje dane przewidujące, iż „w regionie arktycznym może znajdować się około 20% nieodkrytych światowych rezerw ropy naftowej i gazu”²⁴. Komisja Europejska przypomina, iż dane, którymi dysponuje, są szacunkowe i dla zdobycia dokładniejszych informacji niezbędne są badania bardziej szczegółowe, jednak jej opis i tak jest dość obiecujący²⁵. Kolejna zmiana na Dalekiej Północy, na jaką się wskazuje, to szybkie topnienie polarnych pokryw lodowych, otwierające nowe drogi wodne i międzynarodowe szlaki handlowe²⁶. Korzystanie z nich, w ocenie KE, stanowić będzie jednak wyzwanie, gdyż w różny sposób interpretowane są warunki dotyczące przepływu statków przez wody Arktyki²⁷.

Podsumowując, prezentowany w dokumentach unijnych opis sytuacji w regionie arktycznym jest dość jednolity i raczej pesymistyczny, gdyż przedstawia się w nim Arktykę jako obszar potencjalnie niestabilny, wręcz źródło przyszłych zagrożeń i niepokojów, jako że zmiany klimatyczne, powodując topnienie lodów, zmieniają sytuację geostrategiczną tego obszaru i wystawiają go na różnorakie niebezpieczeństwa, związane głównie z polityczną rywalizacją o dostęp do olbrzymich złóż węglowodorów. Ten nieco alarmistyczny ton wydaje się współbrzmieć z dominującą również w komentarzach mediów ogólną opinią, iż perspektywy rozwoju sytuacji w Arktyce nie są zbyt obiecujące²⁸.

Następna kwestia, istotna dla perspektyw rozwoju polityki arktycznej UE, to wyjaśnienie, jakiego charakteru związku łączą UE, czy też Europę z Arktyką. Otóż autorzy Komunikatu wskazują, iż UE „jest wręcz nierozzerwalnie związana z regionem arktycznym, głównie za sprawą wyjątkowego połączenia historii, geografii, gospodarki i osiągnięć naukowych”²⁹. Niemniej ważne jest również to, iż „polityka, realizowana przez UE w takich dziedzinach jak środowisko, zmiany klimatu, energia, badania naukowe, transport i rybołówstwo, ma bezpośredni wpływ na Arktykę”³⁰. Według

²⁴ *Sprawozdanie*, s. 8; *Rezolucja*, s. 2.

²⁵ *Komunikat*, s. 7. Podobnie uważa: S.A. Christensen, s.2

²⁶ *Sprawozdanie*, s. 8.

²⁷ *Komunikat*, s. 11.

²⁸ Zob. S.G. Borgerson, *Arctic Meltdown. The Economics and Security Implications of Global Warming*, „Foreign Affairs” 2009, vol. 87, nr 2, s. 63-77; G. Braune, *Cold War in the Arctic*, „IP Global” 2008, vol. 9, www.intrnationalpolitik.de. Wśród polskich artykułów prasowych na ten temat można wskazać na następujące: *Wojna na biegunie*, „Focus” nr 1/2009, 13.01.2009, J. Winiecki, *Złóża z odwilży*, „Polityka”, nr 43/2008, 25.10.2008 lub też P. Cieśliński, *Gorączka arktycznego złota*, gazeta wyborcza, 29.11.2008, http://wyborcza.pl/1,76842,6004015,Goraczka_arktycznego_zlota.html, B. Niedziński, *Ruszył wyścig po skarby Arktyki*, „Dziennik”, 29.05.2008, http://www.dziennik.pl/swiat/article182454/Ruszył_wyścig_po_skarby_Arktyki.html. Krytycznie na temat bezpodstawnych oraz często przesadzonych spekulacji prezentowanych w mediach wypowiada się: O. Young, *The Arctic in Play: Governance in a Time of Rapid Change*, „The International Journal of Marine and Coastal Law” 2009, nr 24, s. 425.

²⁹ *Komunikat*, s. 2.

³⁰ *Ibid.*, s. 2.

KE można więc przyjąć, iż Europejczycy są współodpowiedzialni za zmiany, jakie dotyczą region Arktyki, a „wyzwania, przed jakimi ona staje Arktyka, podobnie jak i możliwości przez nią oferowane, będą miały znaczące konsekwencje dla kolejnych pokoleń mieszkańców Europy”³¹.

W analizowanych dokumentach UE występuje także kategoria interesu jako argumentu wyjaśniającego bliskie relacje łączące ostatnio UE z Arktyką. Na przykład wspomina się o tym, iż pojawiające się żądania, co do jurysdykcji wobec nowych szlaków handlowych stanowić mogą „wyzwanie dla możliwości Europy w zakresie skutecznego zabezpieczenia jej interesów handlowych”³². Wskazuje się, iż wśród zagrożeń związanych ze zmianami klimatu są też „zagrożenia polityczne i zagrożenia bezpieczeństwa, które mają bezpośredni wpływ na interesy Europy”³³. Wpływając na geostrategiczną dynamikę regionu, niosą ze sobą konsekwencje dla stabilności sytuacji międzynarodowej oraz europejskich interesów w zakresie bezpieczeństwa³⁴.

Opierając się na wskazanych związkach czy wręcz współzależnościach łączących Europę z Arktyką, KE w swym Komunikacie podaje szereg argumentów przemawiających na rzecz większego zaangażowania się UE w tym regionie. Podkreśla między innymi, iż UE pełni ważną rolę w ogólnoświatowym przeciwdziałaniu zmianom klimatu i wspieraniu zrównoważonego rozwoju, że państwa członkowskie UE oraz Wspólnota są stronami większości wielostronnych porozumień na rzecz środowiska naturalnego oraz mają największy wkład w badania dotyczące Arktyki, jak też, że przemysł europejski ma duże doświadczenie w dziedzinie wydobywania ropy naftowej i gazu na terenach morskich. Są to główne argumenty, jakie Komisja Europejska wskazuje, by uznać, iż „obowiązkiem Unii Europejskiej jest podejście do tych kwestii (czyli wyzwań w regionie arktycznym) w sposób skoordynowany i systematyczny, we współpracy z państwami i terytoriami regionu arktycznego oraz innymi zainteresowanymi stronami”³⁵.

Opierając się na dokonanej powyżej rekonstrukcji unijnej oceny sytuacji w Arktyce, związków łączących UE z tym obszarem oraz przesłanek aktywności UE na rzecz tego obszaru, można podjąć szczegółową analizę koncepcji polityki arktycznej UE, jej zakresu i planowanych form aktywności. Ostateczny kształt polityka arktyczna UE przyjmie w wyniku skonfrontowania efektów międzyinstytucjonalnej debaty

³¹ *Ibid.*, s.3.

³² *Sprawozdanie*, s. 8.

³³ *Ibid.*, s. 2.

³⁴ *Ibid.*, s.8.

³⁵ *Komunikat*, s.3. Do ciekawych argumentów można też zaliczyć stanowisko przedstawione w *Sprawozdaniu*, wedle którego „(Z)e względu na wiodącą rolę UE w dziedzinie rozwoju, globalną politykę w dziedzinie klimatu i szeroki wachlarz narzędzi i instrumentów, jakimi dysponuje, sytuacja UE w zakresie możliwości reakcji na wpływ zmian klimatu na bezpieczeństwo międzynarodowe jest wyjątkowa. Ponadto to wyzwanie w zakresie bezpieczeństwa pozwala Europie wykorzystać jej możliwości, jakie stwarza kompleksowe podejście do zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego i odbudowy pokonfliktowej, a także możliwości wynikające z faktu, że jest ona głównym rzecznikiem skutecznego multilateralizmu”. *Sprawozdanie*, s. 2.

z ocenami państw członkowskich, jednak podobnie, jak to zazwyczaj ma miejsce w ramach UE, podstawowe znaczenie w tym procesie będzie miało stanowisko i propozycje Komisji Europejskiej.

Jak już podkreślono, Komunikat Komisji to najbardziej konkretne i całościowe opracowanie powstałe w procesie tworzenia koncepcji polityki arktycznej UE, wskazujące na jej cele oraz podstawowe obszary zainteresowania i kierunki działania. Zidentyfikowane przez KE cele obejmują: (1) ochronę i zachowanie środowiska Arktyki w zgodzie z jej mieszkańcami; (2) działania na rzecz zrównoważonego wykorzystania zasobów; (3) przyczynienie się do lepszego, wielostronnego zarządzania Arktyką.

W ramach celu pierwszego zostały wyodrębnione trzy kluczowe obszary działania: (1) środowisko naturalne w kontekście zmian klimatu; (2) wsparcie dla ludności autochtonicznej i miejscowej; (3) badania naukowe, monitorowanie i analizy. Proponowane działania UE dotyczące środowiska naturalnego wynikają z koncepcji zarządzania zrównoważoną działalnością człowieka, opierającą się na ekosystemie, a koncentrują się na zapobieganiu i łagodzeniu negatywnych skutków zmiany klimatu oraz na wspieraniu dostosowania się do zmian, których już nie da się uniknąć. Stanowią one w sporej części kontynuację dotychczasowego udziału jej samej oraz państw członkowskich w większości wielostronnych porozumień mających duże znaczenie dla Arktyki. Będą one zatem nieco ułatwione z uwagi na zdobytą już wiedzę i doświadczenie w zakresie rozwoju technologii na rzecz bezpiecznych i zrównoważonych działań w surowych warunkach Dalekiej Północy. Wśród pakietu propozycji działań w tej sferze warto wskazać na następujące postulaty: (a) promowanie wysokich standardów w zakresie ochrony środowiska, (b) rozwijanie opartej na ekosystemie gospodarki morskiej w obrębie Oceanu Arktycznego, (c) uwzględnianie w całości działań UE ich wpływu na środowisko naturalne przed podejmowaniem decyzji, (d) współpraca dotycząca zapobiegania katastrofom, przygotowania do nich oraz reagowania na nie, (e) zwiększanie oszczędności energii pierwotnej, poprawę efektywności energetycznej oraz lepsze wykorzystanie odnawialnych źródeł energii na terenie Arktyki.

Propozycje na rzecz wsparcia dla mieszkańców obszarów arktycznych, w ocenie samej KE, dotyczą dość wrażliwego tematu, gdyż, z jednej strony, narastająca dynamika zmian klimatycznych bezpośrednio ogranicza tradycyjny styl życia ludności autochtonicznej, z drugiej zaś strony, kształtujący się klimat polityczny również może być przez nią odbierany jako nieprzyjazny. W obliczu istniejących prób ograniczania praw rdzennych mieszkańców Północy, z uwagi na praktykowane przez nich tradycyjne formy polowania na foki czy wieloryby, niezmiernie ważne jest, aby prowadzić regularny dialog oraz rozwijać korzystne dla nich działania w poszanowaniu zasady pełnego uczestnictwa i nieprzymuszonej, świadomej zgody ludności autochtonicznej na implementowane rozwiązania. Wśród planowanych przez KE działań w tym zakresie znalazły się m.in.: (a) promowanie północnoeuropejskiego know-how w zakresie hodowli reniferów, (b) kontynuowanie wysiłków gwarantujących skuteczną ochronę wielorybów, z uwzględnieniem środowiska Arktyki, co oznacza wspieranie propozycji zarządzania połowami wielorybów dokonywanymi przez ludność autochtoniczną

na potrzeby własne, pod warunkiem że nie stanowią one zagrożenia dla populacji wielorybów, a także że są odpowiednio regulowane, zaś ich wielkość mieści się w zakresie udokumentowanych i uznanych potrzeb własnych, (c) prowadzenie dialogu z ludnością autochtoniczną i innymi społecznościami lokalnymi, które zgodnie ze swoją tradycją polują na fokii.

Ostatni pakiet działań wskazanych w ramach celu pierwszego poświęcony został priorytetowej, w ocenie KE, kwestii badań naukowych, monitorowania oraz analiz. Rozwój tej sfery podyktowany jest tym, iż w tak ważnej dziedzinie, jak zmiany klimatyczne oraz na tak wyjątkowo wrażliwym obszarze jak Arktyka, wszelkie rozwiązania polityczne czy gospodarcze muszą opierać się na gruntownych i rzetelnych analizach, które najefektywniej powstają w ramach współpracy międzynarodowej. Ponieważ dotychczasowe osiągnięcia są ważne, ale niewystarczające, KE proponuje między innymi: (a) dokonanie oceny stanu i stopnia rozwoju środowiska Arktyki, a szczególnie opracowanie programów badawczych poświęconych problemom podnoszenia się poziomu wód morskich, zmniejszania się pokrywy lodowej i topnienia wiecznej zmarzliny oraz powiązanych z tym mechanizmów zwrotnych przyspieszających ocieplenie klimatu, (b) rozwijanie lepszej i szerszej międzynarodowej wymiany informacji dotyczącej projektów w zakresie badań naukowych oraz ułatwianie koordynacji programów krajowych, (c) stworzenie nowej infrastruktury badań naukowych i rozwijanie potencjału w zakresie monitorowania i nadzorowania, w tym też przyczynienie się do zakończenia projektu lodołamacza badawczego „Aurora Borealis”, (d) koordynowanie starań w różnych dziedzinach badań naukowych o istotnym znaczeniu dla Arktyki, takich jak środowisko naturalne, transport, zdrowie i energia, a także rozwijanie technologii niezbędnych dla regionu Arktyki, (e) zapewnienie otwartego dostępu do informacji gromadzonych w ramach monitoringu i badań naukowych dotyczących Arktyki.

W ramach celu drugiego wyodrębnione zostały cztery priorytetowe dziedziny zainteresowania UE, są to: a) węglowodory, b) rybołówstwo, c) transport i d) turystyka. Dotychczasowe badania pozwalają szacować, iż na terenie Arktyki znajdują się ogromne, nienaruszone zasoby węglowodorów. KE przypuszcza, iż ich eksploatacja mogłaby przyczynić się do zabezpieczenia dostaw energii oraz surowców dla UE w perspektywie średnioterminowej. Uwzględniając jednak fakt, iż większość tych złóż znajduje się na obszarach wyłącznych stref ekonomicznych państw nadbrzeżnych (a więc poza UE) oraz to, iż dostęp do złóż, niezależnie od położenia politycznego, jest na razie ryzykowny i kosztowny, z uwagi na wymogi związane z ochroną środowiska, w Komunikacie przyznaje się, iż UE nie pozostaje nic innego, jak dołożyć starań o prężny rozwój w dziedzinie technologii gwarantującej zrównoważoną eksploatację zasobów w warunkach polarnych. Ważne zatem będą takie inicjatywy, jak: (a) rozwijanie współpracy zgodnie z zasadami równych warunków dla wszystkich oraz wzajemnego dostępu do rynków, w szczególności z Norwegią oraz Federacją Rosyjską; ma to ułatwić realizację poszukiwań, eksploatacji oraz transportu arktycznych zasobów węglowodorów w sposób zrównoważony i przyjazny dla środowiska,

zgodnie z zasadą równych warunków dla wszystkich oraz wzajemnego dostępu do rynków, (b) zachęcanie do przestrzegania możliwie najwyższych standardów ochrony środowiska w regionie Arktyki, (c) promowanie badań naukowych i rozwoju w dziedzinie technologii i infrastruktury mającej zastosowanie na terenach morskich.

W zakresie rybołówstwa na wodach arktycznych autorzy dokumentu, realnie patrząc na aktualną sytuację, stwierdzają, iż w chwili obecnej połowy na terenie Arktyki są dokonywane jedynie na Morzu Barentsa oraz na wschodzie i południu Morza Norweskiego. Co więcej, mimo że mieszkańcy UE należą do najważniejszych konsumentów ryb pochodzących z wód Arktyki, to jednocześnie jedynie niewielka część połowów dokonywana jest przez statki Wspólnoty. W takich okolicznościach, patrząc perspektywicznie, głównym celem UE powinno być zagwarantowanie, aby topniejące lody nie otwierały tzw. próżni regulacyjnej, a więc żeby wszystkie regiony Oceanu Arktycznego zostały zabezpieczone odpowiednimi przepisami, co pozwoliłoby na eksploatację zasobów rybnych Arktyki na zrównoważonym poziomie, przy jednoczesnym przestrzeganiu praw lokalnych społeczności nadbrzeżnych. Drogą prowadzącą w tym kierunku w ocenie Komisji jest przedłużenie działalności istniejących już organizacji zarządzających, takich jak Komisja ds. Rybołówstwa Północno-Wschodniego Atlantyku (NEAFC), nie zaś tworzenie nowych. Dopóki nie zostanie opracowany nowy system zarządzania zasobami i ich ochrony w odniesieniu do obszarów, które jeszcze nie zostały takim systemem objęte, nie powinno się dopuścić do nowych połowów.

Dużą rangę mają propozycje działań Unii dotyczące kwestii transportu w regionie Arktyki, choćby z uwagi na to, że państwa członkowskie UE dysponują łącznie największą na świecie flotą handlową, a część z tych statków wykorzystuje szlaki transatlantyckie. Otwieranie się Oceanu Arktycznego na co wskazywały wszystkie badane dokumenty, oznacza potencjalnie nowe możliwości dla żeglugi, między innymi skrócenie rejsów z Europy do obszarów wokół Oceanu Spokojnego, oszczędność energii, ograniczenie emisji szkodliwych substancji, a także zmniejszenie coraz bardziej odczuwalnych obciążeń na głównych trasach żeglugowych. Słusznie autorzy Komunikatu przypominają jednak, iż rozwój arktycznej żeglugi handlowej to stosunkowo odległa przyszłość, co ważniejsze obciążona nadal sporym ryzykiem transportowym (dryfujący lód, katastrofy morskie) i ekologicznym (wycieki ze statków), jak też kosztami. Istotne jest jednak, aby wyprzedzać wydarzenia i już jak najszybciej zacząć podejmować stosowne działania, między innymi gwarantujące zasadę wolności żeglugi oraz prawo do nieszkodliwego przepływu przez nowo otwarte trasy i obszary. Konieczne jest również promowanie wysokich standardów bezpieczeństwa i ochrony środowiska naturalnego oraz zapobieganie szkodliwym skutkom ewentualnych katastrof. Komisja w związku z tym wskazuje na następujące propozycje działań: (a) pełna implementacja istniejących zobowiązań dotyczących zasad żeglugi, bezpieczeństwa morskiego, systemu szlaków oraz standardów dotyczących środowiska naturalnego na terenie Arktyki, w szczególności tych obowiązujących w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO), (b) wspieranie przeciwdziałania przypadkom

dyskryminacji statków handlowych państw trzecich przez którekolwiek z państw nadbrzeżnych regionu arktycznego, (c) zwiększenie możliwości nadzoru morskiego na dalekiej Północy, np. przy wykorzystaniu europejskiego systemu nawigacji satelitarnej Galileo, (d) zwiększenie potencjału w zakresie projektowania i budowy statków (w tym lodolamaczy), spełniających szczególne wymogi i przyjaznych dla środowiska, a także rozwijanie innych technologii niezbędnych w warunkach arktycznych.

Podobne do zaprezentowanego podejście obecne jest też w części Komunikatu dotyczącej turystyki arktycznej, która jakkolwiek niemająca nawet perspektywicznie masowego charakteru z uwagi na wrażliwość ekologiczną obszarów arktycznych, jak i wysoki poziom trudności nawigacyjnych, stanowi spore wyzwanie w ramach tworzonej polityki arktycznej UE. W tym względzie stanowisko UE brzmi raczej bezkompromisowo. Komisja uważa, iż UE powinna wspierać zrównoważony rozwój turystyki w regionie Arktyki, opierający się na minimalizowaniu wpływu turystyki na środowisko naturalne. Oznacza to więc, iż na pierwszym planie powinna znaleźć się ochrona środowiska naturalnego oraz dobro lokalnych społeczności nadbrzeżnych. Osiągnąć to będzie można, podejmując działania na rzecz zwiększania bezpieczeństwa statków wycieczkowych, lepszego systemu kierowania, ograniczenia dostępu do obszarów szczególnie podatnych na zagrożenia oraz promując, przy zaangażowaniu społeczności lokalnych, turystykę przyjazną dla środowiska.

W ramach ostatniego celu uwaga KE skupiła się na problemie tak zdecydowanie podnoszonym przez PE, czyli kwestii zarządzania Arktyką. Również i w ocenie autorów analizowanego Komunikatu jest to wyjątkowe wyzwanie, zarówno dla samych państw arktycznych, jak i całej wspólnoty międzynarodowej, gdyż z uwagi na dość niespodziewany charakter oraz dynamikę zachodzących przemian otwierających dostęp do Arktyki, powstało wrażenie, iż istnieje pilna potrzeba stworzenia oddzielnego, kompleksowego reżimu prawnego odnoszącego się tylko do Arktyki. KE zauważa, że region ten nie tylko nie jest obszarem wyłączonym zupełnie z jakichkolwiek regulacji prawnomiędzynarodowych, lecz przeciwnie, istnieją obszerne międzynarodowe ramy prawne, stosowane również w odniesieniu do Arktyki. Przede wszystkim jest to *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS)*, oferująca mechanizmy rozstrzygania wątpliwości czy sporów. Jest to również szereg wielostronnych porozumień dotyczących środowiska naturalnego, które, mimo iż nie wskazują bezpośrednio na Arktykę, to jednak mają zastosowanie także wobec jej obszaru. Na dobrą sprawę dopiero niedawno rozpoczęto prace nad wdrażaniem tychże regulacji, co szczególnie dotyczy określenia zakresu dostępu do szelfu kontynentalnego. KE zwróciła uwagę, że w maju 2008 roku pięć państw nadbrzeżnych Oceanu Arktycznego przyjęło deklarację, w której potwierdziły, iż czują się zobowiązane do przestrzegania obowiązujących ram prawnych oraz należytego rozwiązania kwestii nakładających się roszczeń. Jednocześnie jednak autorzy Komunikatu uznają, iż istniejące regulacje nie chronią zupełnie przed nakładaniem się roszczeń, podobnie jak pozwalają na różne interpretacje, co do warunków przepływu statków przez nie-

które wody Arktyki – przede wszystkim dotyczy to Przejścia Północno-Zachodniego. Dodatkowo niektóre z państw arktycznych zapowiedziały podjęcie działań rozszerzających lub potwierdzających zakres jurysdykcji ich kraju oraz akcentujących ich obecność na terenie Arktyki.

W ocenie KE kluczowy problem związany z zarządzaniem Arktyką to wielość reżimów prawnych, brak skutecznych instrumentów współpracy, brak ogólnej koncepcji politycznej, a także niepełny udział zainteresowanych stron. Oznacza to konieczność podjęcia przez UE działań na rzecz rozwoju systemu zarządzania Arktyką opierającego się na współdziałaniu oraz konwencji UNCLOS. Rozwoju polegającego na konsekwentnym wprowadzeniu w życie istniejących już zobowiązań, przy jednoczesnym rozważnym opracowywaniu nowych regulacji pełniej odpowiadającym aktualnym warunkom w Arktyce. Chodzi o to, by wytworzony system zarządzania Arktyką gwarantował: a) bezpieczeństwo i stabilność; b) rygorystyczne zarządzanie środowiskiem naturalnym; c) zrównoważone wykorzystanie zasobów, a także otwarty i sprawiedliwy dostęp do nich. Działania unijne, które powinny zostać uruchomione na rzecz postulowanego modelu zarządzania, to między innymi: (a) dalsza ewaluacja skuteczności wielostronnych porozumień w celu określenia, czy potrzebne są dodatkowe inicjatywy lub działania, (b) obserwacja procesu wyznaczania granic morskich oraz ustalania zewnętrznych granic szelfu kontynentalnego w celu przeanalizowania skutków, jakie działania te mają dla interesów UE, (c) zbadanie możliwości tworzenia nowych, przekrojowych przepisów, obejmujących kilka obszarów, na potrzeby zintegrowanego zarządzania ekosystemem, (d) zwiększenie zaangażowanie w działania Rady Arktycznej poprzez uzyskanie statusu stałego obserwatora, (e) intensyfikacja działań w ramach „okna arktycznego” Wymiaru Północnego oraz rozwoju współpracy transgranicznej dotyczącej Arktyki, (f) podjęcie kroków w kierunku skutecznego zakończenia międzynarodowych negocjacji dotyczących chronionych obszarów morskich na pełnym morzu, (g) rozwijanie partnerskiej współpracy z Grenlandią, szczególnie w zarządzaniu jej wrażliwym środowiskiem.

Podsumowując propozycje Komisji Europejskiej, należy zauważyć, iż wskazane trzy cele w pewnym stopniu stanowią kontynuację dotychczasowego, fragmentarycznego podejścia Unii wobec obszarów arktycznych. Wydają się nie do końca dopasowane do prezentowanego przez UE obrazu obecnej, wysoce złożonej i dynamicznej sytuacji w regionie Arktyki. Jednocześnie zdają się wyrażać realistyczne podejście urzędników Komisji, opierających swe propozycje przede wszystkim na wcześniejszych doświadczeniach, na przykład pochodzących z prac nad zintegrowaną polityką morską. Można zatem dostrzec, iż pragmatyzm ujęcia zaprezentowanego przez KE ukierunkowuje przyszłą politykę arktyczną UE na dziedziny o znaczeniu globalnym (zmiany klimatyczne) i technicznym (np. kwestie badań naukowych czy bezpieczeństwa żegluga), przez co wydzwięk polityczny Komunikatu jest zminimalizowany.

Odnosząc się całościowo do koncepcji polityki arktycznej UE i zawartej w niej „oferty” dla Arktyki, wypada uznać, iż jest to jednak olbrzymia zmiana w po-

równaniu z dotychczasowym podejściem UE. Należy przyjąć, iż wiąże się ona zarówno z obiektywnie zachodzącymi procesami, jak też zmianą międzynarodowej percepcji regionu arktycznego. Czy propozycje UE będą wystarczająco atrakcyjne dla innych uczestników zainteresowanych Arktyką? Wstępne reakcje, zwłaszcza na Komunikat Komisji, nie były zbyt obiecujące. Państwa arktyczne wydają się nie podzielać stanowiska, iż UE ma podstawy do tego, by w ogóle interesować się sytuacją w regionie. Świadczy o tym na przykład wypowiedź ambasadora Rosji przy UE W. Czyżowa, wskazującego, iż UE nie ma wybrzeży nad Oceanem Arktycznym, co kategorycznie odbiera jej prawo zabierania głosu w dyskusjach toczonych przez państwa arktyczne³⁶. Podobne opinie można usłyszeć również w Kanadzie³⁷. Opinie te są przez unijnych decydentów nie tylko dostrzegane, ile chyba nawet podzielane, o czym świadczy dość lakoniczna uwaga wygłoszona przez komisarza V. Špidla na forum PE, iż unijna „strategia nie może polegać na korzystaniu z prawa do wybrzeży lub terytoriów”. Wypowiedź ta wskazuje na świadomość decydentów unijnych, iż wobec stanowiska państw arktycznych wyraźnie skoncentrowanych na geopolitycznym i geoeconomicznym wymiarze narastającej rywalizacji na Dalekiej Północy, unijne apele o uwzględnienie jej stanowiska z uwagi na doświadczenie w walce ze skutkami zmian klimatycznych mogą okazać się nieprzekonujące. To z kolei zmusza KE do poszukiwania innych, „twardych” argumentów, którymi otworzyłaby sobie drogę do współregulowania sytuacji wokół bieguna północnego.

W tej sytuacji UE przyjęła podejście, wedle którego region arktyczny to obszar położony wokół bieguna północnego i sięgający na południe do koła podbiegunowego. Jest to obszar „obejmujący Ocean Arktyczny oraz terytoria ośmiu państw regionu arktycznego: Kanady, Danii (włącznie z Grenlandią), Finlandii, Islandii, Norwegii, Rosji, Szwecji oraz Stanów Zjednoczonych”³⁸. Definicja ta, zgodna z metodologią przyjętą w naukach geograficznych, jest korzystniejsza dla UE, gdyż pozwala uznać za państwa arktyczne nie tylko Danię, ale również Finlandię i Szwecję, będące członkami Rady Arktycznej³⁹. Tym samym legitymizuje ona obecność Unii Europejskiej w międzynarodowych działaniach dotyczących Arktyki⁴⁰.

³⁶ *EU-Russia Summit to focus on 'hard security'*, EurActiv, 14.05.2009, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-russia-summit-focus-hard-security/article-182320>.

³⁷ F. Griffiths, *Towards a Canadian Arctic Strategy*, „Foreign Policy for Canada's Tomorrow” 2009, nr 1, s. 8, <http://www.canadianinternationalcouncil.org/download/research/foreignpol/towardsaca-2/cicfpctnol>.

³⁸ *Komunikat*, s.2.

³⁹ Tzw. astronomiczna granica Arktyki odwołuje się do równoleżnika poprowadzonego na 66°30' szerokości geograficznej północnej. Inną metodą, również geograficzną, jest metoda klimatyczna, według której granicą Arktyki jest izoterma lipca +10°C. Zob. H. Gurgul, *Białe pustynie. Arktyka*, Poznań 2002, s.10.

⁴⁰ Jak wskazał w swej wypowiedzi dla European Centre Policy (18.11.2008) J. Herman, Główny Doradca ds. Współpracy Regionalnej w Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych, UE jest „naturalnym i prawnie uzasadnionym aktorem w regionie Arktyki” (w org. *natural and legitimate play-*

Niechętne podejście państw arktycznych wobec UE ujawniło się także podczas rozpatrywania wiosną 2009 roku wniosku UE o status stałego obserwatora w Radzie Arktycznej (UE od 1996 roku brała udział w spotkaniach Rady Arktycznej, jako obserwator ad-hoc). O tym, iż negocjacje w sprawie uzyskania wymaganego poparcia wszystkich państw dla tego wniosku były trudne, świadczy między innymi wystąpienie Komisarz ds. Stosunków Zewnętrznych B. Ferrero-Waldner podczas debaty w Parlamencie Europejskim na trzy tygodnie przed podjęciem przez Radę Arktyczną decyzji. Wynikało z niego, iż instytucje UE nie powinny podejmować żadnych działań, które mogłyby negatywnie wpłynąć na stanowisko państw arktycznych wobec aktywności unijnej w odniesieniu do obszaru Arktyki. Warto podkreślić, iż debata dotyczyła przyjęcia przez PE rezolucji w sprawie międzynarodowego traktatu na rzecz ochrony Arktyki, co nie jest przez państwa arktyczne aprobowane. Deputowani przychyliłi się do apelu Komisji i odłożyli głosowanie nad przyjęciem rezolucji na późniejszy termin⁴¹.

Mimo podjętych działań i starań, oficjalnie z uwagi na konieczność kontynuowania prac dotyczących określenia statusu obserwatora przy Radzie Arktycznej, aplikacja unijna (tak jak i chińska, włoska i południowokoreańska) została na razie odłożona na przyszłość (prawdopodobnie aż do kolejnego spotkania ministerialnego w 2011 rok).⁴² Jednocześnie jednak w komentarzach otwarcie wskazuje się, iż powodem takiego rozstrzygnięcia był opór wobec unijnego wniosku ze strony m.in. Kanady popieranej przez organizacje reprezentujące rdzennych mieszkańców Arktyki, a związany z krytycznym stanowiskiem UE w sprawie polowania na foki i handlu skórami tych zwierząt⁴³.

er), zob.: *The EU and the Arctic: exploring uncharted territory?*, European Centre Policy, www.epc.eu. Pośrednim argumentem w debacie może być obecne w Komunikacie oraz Rezolucji PE wskazanie, iż Islandia oraz Norwegia są członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego, co umożliwia im, jako państwom EFTA, udział w rynku wewnętrznym, a tym samym we współpracy w takich dziedzinach jak środowisko, badania naukowe, turystyka i ochrona ludności. Podjęta latem 2009 roku decyzja Islandii o negocjacjach w sprawie członkostwa w UE, ma w tym kontekście istotne znaczenie, wzmacniające „arktyczną” pozycję Unii. Na chwilę obecną UE i jej państwa stowarzyszone stanowią ponad połowę członków Rady Arktycznej, problem w tym, iż organ ten podejmuje decyzje jednomyślnie.

⁴¹ *Protokoły z debat PE z dnia 1 i 2 kwietnia 2009 roku: PV 01/04/2009 – 13 oraz PV 02/04/2009 – 9.2*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=PV&reference=20090401&secondRef=ITEM-013&langua ge=PL&ring=B6-2009-0163>.

⁴² Bezpośrednio reakcją UE na „zawieszenie” rozpatrzenia aplikacji było obniżenie rangi delegacji uczestniczącej w spotkaniu Rady Arktycznej w Tromsø w dniach, kiedy ogłaszano decyzję Rady. Zob. *EU will not send leaders to Arctic Council meeting*, <http://www.barentsobserver.com/arctic-council-keeps-eu-in-the-cold.4586806-116320.html>.

⁴³ L. Phillips, *Arctic Council rejects EU's observer application*, [Euobserver.com, http://euobserver.com/885/28043](http://euobserver.com/885/28043). Od dłuższego już czasu UE coraz wyraźniej sprzeciwiała się okrutnym w jej ocenie prowadzonym w państwach arktycznych polowaniom na foki w celu pozyskania skór tych zwierząt na handel. Ostatecznie w lipcu 2009 roku Unia wydała, przygotowywane przez ponad rok, Rozporządzenie w sprawie handlu produktami z fok, które praktycznie zamyka rynek europejski przed tymi produktami, dostarczonymi głównie z Kanady oraz Norwegii.

PODSUMOWANIE

Przez wiele lat Arktyka znajdowała się poza głównym nurtem polityki międzynarodowej. Dopiero niedawno, za sprawą coraz wyraźniej odczuwanych następstw zmian klimatycznych, sytuacja ta uległa zmianie. Swoją rolę w tym procesie ma także Unia Europejska. Przedstawiona w pracy analiza stanowiska UE, a szczególnie Komisji Europejskiej, pozwala uznać, iż UE jest świadoma zarówno znaczenia Arktyki dla swojego szeroko definiowanego bezpieczeństwa oraz interesów, jak i tego, iż jej aktywność wobec tego regionu może być niechętnie odbierana przez niektóre państwa nadbrzeżne Oceanu Arktycznego. Jakkolwiek teza o narastającej, ostrej rywalizacji wokół bieguna północnego jest w chwili obecnej oraz w świetle prezentowanych stanowisk wszystkich zainteresowanych stron trudna do obrony, to UE podjęła działania na rzecz wypracowania specjalnej polityki arktycznej, dzięki której będzie mogła na wielu polach starać się wpływać na rozwój sytuacji w Arktyce.

Podejście UE wydaje się właściwie skonstruowane – są w nim obecne zarówno troska o globalne konsekwencje zachodzących procesów, jak i obawy związane z regionalnymi zagrożeniami oraz perspektywy realizacji własnych interesów. Co jest wyraźnie nowym elementem w tym podejściu, to zdolność do w miarę całościowej i zrównoważonej analizy oraz sformułowania wielu dość konkretnych zaleceń i postulatów w zakresie aktywności Unii Europejskiej w obszarze Arktyki. Szanse na wdrożenie tego programu są spore, jednak trudno się spodziewać, że działania z tym związane będą tak głośno komentowane, jak oflagowanie bieguna północnego na dnie oceanu. Będą za to bardziej pożyteczne. Pewnym wyzwaniem, jednak nie tylko dla UE, będzie to, iż Arktyka ma szansę stać się zarówno ostoją orędowników westfalskiego ładu międzynarodowego, opartego na kategoriach terytorialnie wyznaczonej suwerenności państwowej, jak i miejscem rozwoju zupełnie nowej postwestfalskiej kooperacji ukierunkowanej na wspólny interes niezależnie od granic i perspektyw krótkotrwałych, choć kuszących zysków.

ABSTRACT

Climate change in the Arctic and its geopolitical consequences have recently led to the growth of the attention of the European Union in this region. The article focuses upon the strategy of the EU Arctic policy. It presents analysis of the main documents and positions during processes of the development in period from 2007 until autumn 2009. The presented conclusion is that although the policy making process is still in progress, it can be argued that the strategy of the EU Arctic policy is rational and comprehensive, offering interesting propositions for the further international debates about the future of the Arctic region.

Keywords: European Union, Arctic, arctic policy

Michał Łuszczuk – adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Wydziału Politologii UMCS w Lublinie. Od lipca 2009 do marca 2010 roku *guest*

researcher w Fridtjof Nansen Institute w Oslo. Członek Association of Polar Early Career Scientists. Jego zainteresowania badawcze skupiają się wokół kwestii stosunków międzynarodowych w regionie Arktyki oraz wybranych zagadnień z zakresu integracji europejskiej.