



Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
AMICUS EUROPAE

FAE Policy Paper
nr 26/2011

Michał JAROCKI

Polityka Kanady wobec Arktyki



Polityka Kanady wobec Arktyki

FAE Policy Paper nr 26/2011

Michał Jarocki

W ciągu minionej dekady wyraźnemu zaakcentowaniu uległ arktyczny kierunek polityki zagranicznej Kanady. Koncentracja wysiłków wszystkich sił politycznych nakazuje sądzić, iż region ten na długie lata uzyskał status priorytetowego z punktu widzenia interesów państwa. Bez względu na ostateczny cel tych zabiegów, operujące w silnym otoczeniu międzynarodowym elity rządzące będą musiały rozważnie dobierać środki działania, starając się unikać nieprzyjemnych w skutkach błędów.

Jednym z motorów napędowych kanadyjskiej polityki arktycznej stała się przybierająca w ostatnich latach na sile rywalizacja terytorialna państw regionu. Topniejąca pokrywa lodowa Arktyki ułatwia dostęp do cennych bogactw mineralnych oraz eksploatacji całego obszaru. Na tym tle aspiracje Kanady oscylują wokół dwóch głównych czynników: Przejścia Północno-Zachodniego oraz potencjalnego wykorzystania podmorskich złóż surowców energetycznych.

W realizacji powyższych celów Ottawa zamierza wykorzystać szereg różnego rodzaju narzędzi. Podstawowym z nich są instytucje prawa międzynarodowego w postaci Organizacji Narodów Zjednoczonych, czy regionalnej Rady Arktycznej. Do pozostałych zaliczają się rozwiązania oparte na wykorzystaniu czynnika naukowego w postaci badań geologicznych dna morskiego oraz technologicznego. Nie bez znaczenia pozostanie również aspekt militarny podejmowanych działań.

Pomimo jasnego sprecyzowania celów, ich realizacja może okazać się trudna. Konkurencja ze strony pozostałych państw regionu oraz zawłość kluczowych dla sprawy rozwiązań prawno-międzynarodowych, mogą skutecznie pokrzyżować plany kanadyjskich władz. Wiele wskazuje na to, iż ze względu na czynnik czasu, polityka Ottawy w najbliższych latach będzie koncentrować się na zachowaniu prawa do kontroli wód Archipelagu Arktycznego. Jednocześnie utrzymane zostanie powolne, lecz systematyczne tempo badań geologicznych dna morskiego Arktyki.



Uwarunkowania

Topniejąca pokrywa lodowa Arktyki staje się ogromną szansą dla międzynarodowego transportu morskiego. Już dzisiaj w miesiącach letnich wody wzdłuż północnych wybrzeży Kanady (oraz Rosji) stają się wolne od lodu, umożliwiając eksploatację Przejść: Północno – Zachodniego (Kanada) oraz Północno – Wschodniego (Rosja). Oznacza to możliwość wykorzystania powyższych tras żeglugowych dla przepływu towarów pomiędzy Atlantykiem i Pacyfikiem.

Równie istotnym czynnikiem warunkującym kanadyjską politykę arktyczną są podmorskie złoża surowców mineralnych. Według szacunków amerykańskiej rządowej agencji naukowo badawczej US Geological Survey, pod dnem Arktyki znajduje się dziewięćdziesiąt miliardów baryłek ropy naftowej oraz czterdzieści siedem bilionów metrów sześciennych gazu ziemnego. W ujęciu procentowym daje to odpowiednio siedem i dwadzieścia siedem procent niezagospodarowanych złóż tych surowców w skali globalnej.

Pomimo odpowiednich wartości szacunkowych oraz teoretycznej możliwości zlokalizowania powyższych złóż, kwestią nierozwiązaną w dalszym ciągu pozostaje sposób ich eksploatacji. Odpowiednie techniki wydobywcze są w dalszym ciągu opracowywane przez wszystkie z pięciu państw roszcujących sobie prawa do części arktycznego terytorium (poza Kanadą także Dania, Norwegia, Rosja i Stany Zjednoczone). Na chwilę obecną jednak żaden z podmiotów nie jest w stanie rozpocząć prac wydobywczych.

Niezmiernie istotny w kwestii wspomnianych aspektów ekonomicznych jest polityczny status Arktyki. Zgodnie z postanowieniami prawa międzynarodowego, jest to obszar nie objęty jurysdykcją żadnego z państw świata. Jest to więc ziemia niczyja, wobec której, teoretycznie, żaden podmiot nie może rościć swoich praw, ani też czerpać korzyści ekonomicznych z wykorzystywania jej zasobów.

Spory terytorialne rozgrywane pomiędzy państwami tzw. Arktycznej piątki (Danii, Kanady, Norwegii, Rosji oraz Stanów Zjednoczonych) dowodzą jednak tego, iż przyjęte rozwiązania prawno – międzynarodowe okazują się nieskuteczne. Zgodnie z postanowieniami Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza z roku 1982, każde z tych państw ma prawo do rozszerzenia swoich dwustumilowych wyłącznych stref ekonomicznych, jeżeli udowodni, iż dno morskie odnośnie którego roszczą swoje prawa, jest naturalnych



Polityka Kanady wobec Arktyki

FAE Policy Paper nr 26/2011

Michał Jarocki

przedłużeniem ich szelfu kontynentalnego. Taka sytuacja spowodowała, iż obszar Arktyki stał się podmiotem, często powielających się, roszczeń terytorialnych.

Do głównych obszarów spornych zalicza się Grzbiet Łomonosowa. Przebiega on dokładnie pod biegunem północnym, a rozciąga od wybrzeży Rosji, aż do Kanady. Z tego względu obydwa państwa starają się rozszerzyć swoje strefy ekonomiczne, argumentując iż wspomniany grzbiet stanowi przedłużenie ich szelfów kontynentalnych. Podobne spory toczą między sobą także wspomniana już Kanada z Danią o potencjalnie bogate w surowce obszary wokół Wyspy Hansa, a także Rosjanie z Amerykanami o wytyczenie linii demarkacyjnej na Morzu Beringa.

Cele

Wspomniane już Przejście Północno – Zachodnie, przechodząc przez sam środek Archipelagu Arktycznego, rozciąga się wzdłuż całego północnego wybrzeża Kanady, aż do Alaski i Cieśniny Beringa. Jego ewentualne otwarcie dla międzynarodowej żeglugi może okazać się zbawienne z punktu widzenia handlu morskiego. Według szacunków, Przejście w porównaniu do obecnie wykorzystywanego Kanału Panamskiego, skraca dystans pomiędzy Atlantykiem i Pacyfikiem o dwa i pół tysiąca mil morskich (1/3 trasy). Ma to ogromne znaczenie nie tylko w kontekście czasu przepływu towarów, ale także liczonych w tysiącach dolarów dziennych kosztach eksploatacji statków handlowych.

Kanadyjskie władze postrzegają ewentualne wzmożenie ruch morskiego wzdłuż wspomnianego Przejścia jako realne zagrożenie. W celu jego uniknięcia, Ottawa planuje roztoczyć ścisłą kontrolę nad przyszłym ruchem morskich w tym rejonie. Rozwiązanie to ma w domyśle pozwolić na wyznaczenie surowych norm związanych z bezpieczeństwem żeglugi, a także monitorowanie jednostek morskich wykorzystujących wspomniany akwen.

Stanowisko Kanady oparte jest na prawodawstwie Organizacji Narodów Zjednoczonych, która zdaniem Ottawy przyznaje jej prawo do traktowania wód Archipelagu jako własnych wód wewnętrznych. Argumentacja ta staje się wątpliwa w kontekście fali krytyki ze strony środowiska międzynarodowego, które wskazuje na błędną interpretację postanowień wspomnianej wcześniej Konwencji o Prawie Morza. Rozstrzygnięcie spornej



kwestii zdaje się więc być kluczowe dla powodzenia kanadyjskich planów kontroli Przejścia Północno - Zachodniego.

Drugim priorytetem kanadyjskiej polityki wobec Arktyki jest kwestia dostępu do podmorskich surowców energetycznych. Zacięta rywalizacja wszystkich państw tzw. Arktycznej Piątki, wywiera na Ottawie presję szybkiego dokończenia badań geologicznych dna morskiego. Argumentowana na ich podstawie teza o podmorskim przedłużeniu szelfu kontynentalnego w postaci Grzbietu Łomonosowa, może rozciągnąć kontrolę tego państwa nad ogromnymi i bogatymi w cenne surowce terenami.

Konkurencja ze strony pozostałych państw arktycznych zdaje się być tylko jednym z wyzwań stojących przed kanadyjskimi władzami. Co najmniej równorzędnym w skali trudności może okazać się opracowanie odpowiedniego systemu wydobywczego surowców, które nierzadko znajdują się głęboko pod dnem morskim. Jest to skomplikowane nie tylko ze względu na konieczność zastosowania nowatorskich technologii wydobywczych. Niezwykle istotne w tym przypadku jest również uczynienie całego procesu eksploatacyjnego opłacalnym, a co za tym idzie, maksymalne uproszczenie wdrażanych rozwiązań. Czynnikiem równie ważnym jest także rozwiązanie problemu transportu wydobytych surowców na ląd główny oraz zapewnienie ochrony wojskowej zarówno statkom transportowym, jak i samym platformom wydobywczym.

Narzędzia

Realizacji obydwu wspomnianych wcześniej celów odbywa się w oparciu o szereg narzędzi. Podstawowym jest prawo międzynarodowe widziane z perspektywy Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza. W oparciu o jej postanowienia, rząd Kanady stara się uzyskać uznanie dla tezy o wewnętrznym charakterze wód Archipelagu Arktycznego oraz roszczeń terytorialnych dotyczących arktycznego dna morskiego.

Narzędzia prawno - międzynarodowe

W przypadku pierwszego celu podstawowym argumentem strony kanadyjskiej jest artykuł 7 wspomnianej Konwencji, który definiuje pojęcie kluczowych dla sprawy prostych linii podstawowych:

Artykuł 7

Proste linie podstawowe

1. W miejscach, gdzie linia wybrzeża jest bardzo wygięta i wcina się w głąb lądu albo gdzie wzdłuż wybrzeża w jego bezpośrednim sąsiedztwie znajduje się łańcuch wysp, można stosować metodę prostych linii podstawowych łączących odpowiednie punkty przy wytyczaniu linii podstawowej, od której mierzy się szerokość morza terytorialnego.

2. Tam, gdzie wskutek istnienia delty lub innych warunków naturalnych linia wybrzeża jest w dużym stopniu niestała, odpowiednie punkty mogą być wybrane wzdłuż najdalej w morze sięgającej linii najniższego stanu wody i, niezależnie od późniejszego cofnięcia się linii najniższego stanu wody, te proste linie podstawowe będą nadal obowiązywały, chyba że zostaną zmienione przez państwo nadbrzeżne zgodnie z niniejszą konwencją.

(...)

Wytyczenie linii podstawowych kanadyjskiego wybrzeża w oparciu o najdalej wysunięte w kierunku morza fragmenty wysp Archipelagu Arktycznego, pozwala Kanadzie argumentować, iż wody znajdujące się wewnątrz tego archipelagu stanowią jej wody wewnętrzne. W myśl artykułu dwudziestego piątego Konwencji, Kanada może rozciągnąć nad nimi swoją suwerenność i bronić do nich dostępu:

Artykuł 25

Prawo państwa nadbrzeżnego do obrony

(...)

2. W stosunku do statków udających się na wody wewnętrzne lub korzystających z urządzeń portowych znajdujących się poza wodami wewnętrznymi państwo nadbrzeżne ma również prawo podejmowania działań koniecznych do zapobiegania naruszaniu warunków, od których spełnienia uzależnione jest dopuszczenie tych statków na wody wewnętrzne lub korzystanie przez nie z urządzeń portowych.

Ponadto, wody wewnętrzne państwa nie są objęte prawem nieszkodliwego przepływu, zdefiniowanego w artykule 19 Konwencji:

Artykuł 19

Znaczenie terminu "nieszkodliwy przepływ"

1. Przepływ jest nieszkodliwy dopóty, dopóki nie narusza pokoju, porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwa nadbrzeżnego. Taki przepływ powinien odbywać się zgodnie z niniejszą konwencją oraz innymi normami prawa międzynarodowego.

2. Przepływ obcego statku uważa się za naruszający pokój, porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwa nadbrzeżnego, jeżeli statek podejmuje na morzu terytorialnym jakiegokolwiek z niżej wymienionych działań, polegających na:

- (a) groźbie użycia siły lub użyciu siły przeciwko suwerenności państwa nadbrzeżnego, jego terytorialnej integralności lub politycznej niezawisłości albo w jakikolwiek inny sposób naruszający zasady prawa międzynarodowego zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych;
- (b) manewrach lub ćwiczeniach z użyciem broni jakiegokolwiek rodzaju;
- (c) zbieraniu informacji na szkodę obronności lub bezpieczeństwa państwa nadbrzeżnego;
- (d) propagandzie mającej na celu osłabienie obronności lub bezpieczeństwa państwa nadbrzeżnego;
- (e) czynnościach, w wyniku których następuje start, lądowanie lub przyjęcie na pokład jakiegokolwiek statku powietrznego;
- (f) czynnościach, w wyniku których następuje start, lądowanie lub przyjęcie na pokład jakiegokolwiek urządzenia wojskowego;
- (g) przyjmowaniu na pokład lub wydawaniu jakichkolwiek towarów lub walut albo przyjmowaniu bądź wysadzaniu ze statku jakichkolwiek osób z naruszeniem ustaw lub innych przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych lub sanitarnych państwa nadbrzeżnego;
- (h) umyślnym i poważnym zanieczyszczeniu, sprzecznym z niniejszą konwencją;
- (i) dokonywaniu jakichkolwiek połowów;
- (j) prowadzeniu działalności badawczej lub obserwacji hydrograficznych;
- (k) zakłócaniu funkcjonowania systemu łączności albo innych urządzeń lub instalacji państwa nadbrzeżnego;
- (l) wszelkich innych działaniach niezwiązanych bezpośrednio z przepływem.

Wartym uwagi jest fakt, iż definicja linii podstawowych przedstawiona w artykule 7 Konwencji nie obejmuje w swoich ramach kwestii delimitacji tych linii w przypadku terenów archipelagowych. W tym przypadku rząd Kanady powołuje się na postanowienia artykułu 47 Konwencji, precyzującego tę kwestię:

Artykuł 47

Archipelagowe linie podstawowe

1. Państwo archipelagowe może wytyczyć proste archipelagowe linie podstawowe łączące najbardziej wysunięte w morze punkty najdalej położonych wysp i wynurzających się raf archipelagu, pod warunkiem że w obrębie takich linii podstawowych znajdują się główne wyspy oraz obszar, w którym proporcja między powierzchnią wód a powierzchnią lądu, łącznie z atolami, wynosi od 1:1 do 9:1.
2. Długość takich linii podstawowych nie powinna przekraczać 100 mil morskich, z tym wyjątkiem, że do 3 % ogólnej liczby linii podstawowych obejmujących dany archipelag może mieć większą długość, nie przekraczającą jednak 125 mil morskich.
3. Przy wytyczaniu takich linii podstawowych nie można wyraźnie odstępować od ogólnej konfiguracji archipelagu. (...)

Dodatkowym argumentem strony kanadyjskiej jest również precedens powstały w skutek postanowienia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w dnia 9 kwietnia 1949 roku, dotyczącego incydentu w Cieśninie Korfu. W skutek decyzji sędziów Trybunału przyjęta została zasada uznania za korytarz wodny cieśniny, która jest wykorzystywana w żegludze morskiej oraz łączy się u swojego wejścia i wyjścia z wodami znajdującymi się na pełnym morzu. Kwestia ta zdefiniowana została w postaci artykułu 37 Konwencji:

Artykuł 37

Zakres niniejszego rozdziału

Niniejszy rozdział ma zastosowanie do cieśnin używanych do żeglugi międzynarodowej między jedną częścią morza pełnego lub wyłącznej strefy ekonomicznej a drugą częścią morza pełnego lub wyłącznej strefy ekonomicznej.

W takiej sytuacji jednostki morskie przepływające przez cieśninę korzystają z prawa do swobodnego przejścia tranzytowego określonego w artykule 38 Konwencji:

Artykuł 38

Prawo przejścia tranzytowego

1. W cieśninach wymienionych w artykule 37 wszystkie statki morskie i powietrzne korzystają bez przeszkód z prawa przejścia tranzytowego. Z prawa tego nie można jednak korzystać, jeżeli cieśnina znajduje się między wyspą należącą do państwa położonego nad cieśniną a jego lądem stałym, o ile przy wyspie od strony morza istnieje trasa wytyczona na wodach morza pełnego lub wyłącznej strefy ekonomicznej, która to trasa jest równie dogodna z punktu widzenia warunków żeglugowych i hydrograficznych.

2. Przejście tranzytowe polega na korzystaniu, zgodnie z niniejszą częścią, z wolności żeglugi i przelotu wyłącznie w celu nieprzerwanego i szybkiego tranzytu przez cieśninę między jedną częścią morza pełnego lub wyłącznej strefy ekonomicznej a drugą częścią morza pełnego lub wyłącznej strefy ekonomicznej. Wymóg nieprzerwanego i szybkiego tranzytu nie stoi jednakże na przeszkodzie przejściu przez cieśninę w celu znalezienia się na terytorium państwa położonego nad cieśniną, opuszczenia go lub powrotu na nie zgodnie z warunkami wstępu na terytorium tego państwa.

3. Inne odpowiednie postanowienia niniejszej konwencji mają zastosowanie do wszelkich działań nie polegających na korzystaniu z prawa przejścia tranzytowego przez cieśninę.

Ottawa stara się bronić swojego stanowiska w tej kwestii argumentując, iż ze względu na fakt trudności w wykorzystaniu wód Archipelagu Arktycznego, akwen ten nie jest wykorzystywany w żegludze morskiej, a więc nie jest zależny od prawa wolnego tranzytu.

Dodatkowym argumentem strony kanadyjskiej jest również artykuł 234 Konwencji, dający państwu prawo do wytyczania specjalnych zasad tranzytowych w przypadku przepływu przez wody całościowo lub częściowo pokryte warstwą lodu:

Artykuł 234

Obszary pokryte lodem

Państwa nadbrzeżne mają prawo wydawać i zapewniać wykonanie nie dyskryminujących ustaw i innych przepisów prawnych dla zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego ze statków na obszarach pokrytych lodem w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej, gdzie szczególnie surowe warunki klimatyczne oraz obecność lodu pokrywającego takie obszary przez większą część roku stwarzają przeszkody lub wyjątkowe niebezpieczeństwa dla żeglugi, a zanieczyszczenie środowiska morskiego mogłoby wyrządzić poważną szkodę równowadze ekologicznej lub nieodwracalnie ją zakłócić. W takich ustawach i innych przepisach prawnych należy uwzględnić żeglugę oraz ochronę i zachowanie środowiska morskiego.

Argumentacja prawna Ottawy, o ile bogata, obarczona jest jednak wieloma błędami, które wzbudzają powszechną krytykę środowiska międzynarodowego. Podstawowym zarzutem wobec Kanadyjczyków jest błędna interpretacja definicji państwa archipelagowego, na podstawie której dokonane zostało wytyczenie linii podstawowych. Zgodnie z artykułem 46 Konwencji, państwem archipelagowym jest:

Artykuł 46

Użycie wyrażeń

Dla celów niniejszej konwencji:

- (a) "Państwo archipelagowe" oznacza państwo, które składa się w całości z jednego lub wielu archipelagów i może obejmować również inne wyspy;
- (b) "archipelag" oznacza grupę wysp, razem z częściami wysp, łączące je wody oraz inne naturalne formacje, które są tak ściśle ze sobą związane, że takie wyspy, wody i inne naturalne formacje tworzą nierozłączną całość geograficzną, gospodarczą i polityczną, lub które historycznie były uważane za taką całość.

Wobec powyższego, Kanada w żaden sposób nie może być uznana za takie państwo, a co za tym idzie, sposoby delimitacji linii podstawowych typowe dla takich podmiotów, nie dotyczą Ottawy.

Nie do końca rozsądna zdaje się również być argumentacja w oparciu o przytoczony już artykuł 234 Konwencji. Faktem jest, iż w chwili obecnej wody Przejścia Północno – Zachodniego przez większą część roku pozostają pokryte lodem. Uwzględniając fakt, iż z roku na rok wydłużeniu ulega okres, kiedy akweny te pozostają wolne od pokrywy lodowej, należy stwierdzić, iż argument w postaci wspomnianego artykułu jest wyjątkowo słaby i krótkowzroczny. To z kolei stawia pytanie o słuszność jego wykorzystania w dłuższej perspektywie czasowej.

Systematyczne topnienie arktycznej porywy lodowej także działa na niekorzyść stanowiska Kanady. Zwiększanie dostępności wód Przejścia dla żeglugi morskiej w prostej drodze doprowadzi do popularyzacji jego eksploatacji. To z kolei pozbawi Ottawę argumentu o niepodporządkowaniu tego akwenu prawu o wolnym tranzycie, co uniemożliwi jej kontrolowanie jednostek morskich płynących tymi wodami.

Rząd Kanady stara się również wykorzystać zapisy Konwencji NZ o Prawie Morza w celu realizacji drugiego z celów jego polityki arktycznej. Zgodnie z zapisami artykułu 4. Aneksu II Konwencji każde państwo będące stroną porozumienia, a zgłaszające roszczenia terytorialne dotyczące akwenów morskich pozostającym poza jego prawną kontrolą, ma prawo działać w następujący sposób:

ANEKS II

KOMISJA GRANIC SZELFU KONTYNENTALNEGO

(...)

Artykuł 4

Jeżeli zgodnie z artykułem 76 państwo nadbrzeżne zamierza ustanowić zewnętrzne granice swojego szelfu kontynentalnego poza 200 milami morskimi, to zgłasza ono Komisji szczegółowe informacje dotyczące takich granic, łącznie z uzupełniającymi danymi naukowymi i technicznymi w możliwie najkrótszym czasie, a w każdym razie w ciągu 10 lat od wejścia w życie niniejszej konwencji w stosunku do tego państwa. W tym samym czasie państwo nadbrzeżne podaje nazwiska członków Komisji, którzy udzielili mu porad naukowych i technicznych.

Kanada stała się stroną Konwencji w roku 2003, z czego wynika, że na przedłożenie Komisji odpowiedniego wniosku ma czasu do roku 2013. Zgodnie z deklaracjami rządu, prace badawcze od strony technicznej znajdują się już na ukończeniu. Następnie niezbędne będzie opracowanie wyników badań, na podstawie których władze będą mogły wystosować konkretne roszczenie terytorialne względem arktycznego dna morskiego.

Przedłożony Komisji wniosek zostanie poddany rozpatrzeniu. W tej sytuacji możliwe będą trzy rozwiązania. Pierwszym jest odrzucenie wniosku jako niesłusznego, co jednocześnie oznaczałoby uznanie kanadyjskich roszczeń za niemożliwe do zrealizowania. Drugim jest uznanie wniosku za niepełny i odesłanie go z prośbą o wparcie dodatkowymi dowodami. W tym przypadku zastosowaniu ulegnie artykuł 8 aneksu II Konwencji, mówiący że:

Artykuł 8

Jeżeli państwo nadbrzeżne nie zgadza się z zaleceniami Komisji, to dokonuje ono, w zasadnym czasie, zmienionego lub nowego zgłoszenia do Komisji.

Kwestią budzącą wątpliwości jest sposób interpretacji określenia „w zasadnym czasie”. Można jednak podejrzewać, że w takiej sytuacji strona kanadyjska dołoży wszelkich starań, aby uzupełniony wniosek przedłożyć Komisji jak najszybciej.

Trzecim rozwiązaniem jest uznanie wniosku za stosowny oraz przyznanie racji roszczeniom terytorialnym Kanady. Taka decyzja Komisji nie będzie jednoznaczna z przyznaniem wnioskodawcy prawa do eksploatacji terenów, wobec których rości sobie prawo. Nie ma ona bowiem charakteru wykonawczego. Oznacza to, iż strona kanadyjska będzie musiała rozstrzygnąć na zasadzie konsensusu ewentualne spory z pozostałymi podmiotami arktycznymi w przypadku, gdyby roszczenia terytorialne co najmniej dwóch z tych podmiotów częściowo lub całościowo się pokrywały.

Forum Regionalne

Działanie w oparciu o rozwiązania prawno-międzynarodowe nie są jedynymi narzędziami wykorzystywanymi przez Kanadę. Drugim istotnym polem działania jest Rada Arktyczna. Powstałe w roku 1996 ciało, w zamyśle jego twórców funkcjonować miało jako regionalne forum decyzyjne dla państw arktycznych. Z tego względu do grona jego członków,



poza wspomnianą wcześniej Arktyczną Piątką, zalicza się także Finlandię, Islandię oraz Szwecję.

Ze względu na swój wielonarodowy charakter, Rada nie spełnia się w roli skutecznego podmiotu decyzyjnego w przypadku problemu Przejścia Północno – Wschodniego. Stanowi ona za to idealne narzędzie realizacji polityki roszczeń terytorialnych Kanady, umożliwiając jej prowadzenie rozmów wielo i dwustronnych z podmiotami zgłaszającymi swoje prawa wobec poszczególnych, często pokrywających się ze sobą, obszarów Arktyki.

Rada Arktyczna stanowi więc z jednej strony doskonale narzędzie negocjacyjne, przez które strona kanadyjska może podejmować próby forsowania własnej polityki arktycznej. Z drugiej zaś strony, przy wykorzystaniu tego podmiotu, Ottawa może skutecznie blokować wszelkie inicjatywy pozostałych państw członkowskich, które są niezgodne z jej interesem. Rozwiązanie takie umożliwiła założycielska Deklaracja z Ottawy, która ustanawia konieczność przyjmowania wiążących rozwiązań prawnych przez aklamację.

Organizacja ta pozwala również Kanadzie na skuteczne odcinanie od udziału w dyskusjach wszystkich państw nie będących członkami Rady, a mających własne interesy związane ze regionem arktycznym. Na podstawie Deklaracji z Ilulissat z 2008 roku, dostęp do procesów decyzyjnych mają jedynie podmioty członkowskie. W ten sposób Ottawa jest w stanie odsunąć od głosu państwa lub organizacje takie jak Chiny, Japonia, czy Unia Europejska, które również zamierzają zyskać na dostępie do arktycznych surowców.

Zaplecze naukowo - techniczne

Skuteczna rywalizacja o podmorskie złoża surowców wymaga dysponowania odpowiednio rozwiniętym zapleczem naukowo – technologicznym. Prowadzenie badań geologicznych dna morskiego zmusza do stosowania wysoko zaawansowanych urządzeń oraz wypracowania odpowiednich technik pomiarowych. To z kolei wiąże się z koniecznością przeznaczania na te cele odpowiednich środków finansowych.

Od pięciu lat odnotowany jest wzrost kanadyjskich wydatków budżetowych na cele naukowe, związane z eksploracją dna morskiego terenów arktycznych. Przy wykorzystaniu floty lodołamaczy, statków badawczych oraz miniaturowych robotów (AUV, ang. Autonomous Underwater Vehicle), prowadzone są prace związane z mapowaniem dna morskiego. Ich celem



Polityka Kanady wobec Arktyki

FAE Policy Paper nr 26/2011

Michał Jarocki

jest uzyskanie dowodów potwierdzających tezę o przedłużeniu kanadyjskiego szelfu kontynentalnego w postaci wspomnianego już Grzbietu Łomonosowa oraz znajdującego się nieopodal Grzbietu Alpha, łączącego się z kolei z Grzbietem Mendelejewa.

Zauważalne jest dążenie do kooperacji Kanady na gruncie badawczym z pozostałymi państwami arktycznymi. Kanadyjscy naukowcy co roku organizują wspólne wyprawy naukowe ze swoimi amerykańskimi i duńskimi odpowiednikami. Działania takie mają na celu osiągnięcie lepszych wyników obserwacji dna morskiego w rejonie, odpowiednio: Morza Beuforta oraz Archipelagu Arktycznego i Grenlandii. Dodatkową zaletą takich działań jest to, iż wyniki prowadzonych w ten sposób badań, ze względu na swój wielonarodowy charakter, mają większą szansę uzyskania międzynarodowego uznania.

Wysoko wyspecjalizowane zaplecze naukowo – technologiczne znajduje również wykorzystanie w kontekście Przejścia Północno – Zachodniego. W tym przypadku należy zwrócić szczególną uwagę na zespół satelitów RADARSAT1 i RADARSAT2. Wysoce zaawansowane systemy obserwacyjne pozwalają im na stałe monitorowanie obszarów arktycznych, bez względu na porę dnia lub nocy oraz warunki atmosferyczne. Dzięki temu rozwiązaniu, władze Kanady są w stanie stale analizować proces kurczenia się arktycznej pokrywy lodowej, a także kontrolować ruch jednostek morskich po interesujących ich akwenach morskich. Dodatkowo, młodszy satelita numer 2 dostarcza na ziemię zaktualizowane obrazy wybranego obszaru w dziewięćdziesięciominutowych interwałach czasowych.

Czynnikami budzącym spore zastrzeżenia jeżeli chodzi o politykę wobec Przejścia jest flota kanadyjskich lodołamaczy. Na chwilę obecną straż przybrzeżna dysponuje liczbą sześciu tego typu jednostek. Ich stan techniczny oraz żywotność pozostawiają wiele do życzenia. Najstarszy z wykorzystywanych okrętów został wprowadzony do służby jeszcze w roku 1969. Najmłodszy zaś w roku 1987, a więc liczy sobie już dwadzieścia cztery lata. Co więcej, wszystkie napędzane są silnikami dieslowskimi, co w porównaniu to atomowych lodołamaczy państw takich jak Stany Zjednoczone, czy Rosja, stawia Kanadę na zdecydowanie gorszej pozycji.

Dopiero w ostatnich latach pojawiły się plany budowy do roku 2017 nowego lodołamacza polarnego klasy III. Nie jest to jednak rozwiązanie przełomowe. Po pierwsze, nowa jednostka ma zastąpić jedną z obecnie wykorzystywanych, a więc potencjał ilościowy



floty nie ulegnie zmianie. Po drugie, klasa III tego typu okrętów oznacza, iż nie będzie on w stanie dokonywać całorocznej żeglugi wzdłuż kanadyjskich wód arktycznych, gdyż do tego przystosowane są jedynie statki klasy I.

Czynnik militarny

Kanadyjskie tereny arktyczne rozciągają się na długość prawie czterech milionów metrów kwadratowych. Zalicza się do nich zarówno ziemie znajdujące się na kontynencie, jak i szereg wysp wchodzących w skład tzw. Archipelagu Arktycznego. W większości niezaludnione, pozostają bez większego znaczenia dla narodowej gospodarki. W ostatnich latach ich rola uległa jednak znacznemu wzmocnieniu z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa państwa. Nowy wymiar militarny polityki arktycznej Kanady dostrzegalny jest na trzech różnych poziomach: infrastrukturalnym, ilościowym i jakościowym.

Ze względu na potrzebę zabezpieczenia żywotnych interesów ekonomicznych państwa, siły zbrojne planują znaczną rozbudowę infrastruktury w regionie. W najbliższych latach przebudowie ulegnie port morski w Nanisivik na dalekiej północy. Zostanie on przekształcony w port wojskowy przygotowany do przyjmowania okrętów marynarki wojennej, ich naprawy oraz uzupełniania zapasów. Będzie on również dostępny dla jednostek straży przybrzeżnej.

W planach jest również stworzenie szeregu baz przerzutowych dla mniejszych jednostek lądowych. Szacuje się, że tego typu ośrodki, które wymagałyby budowy pasów startowych i lądowisk dla helikopterów, a także zabudowań do koszarowania żołnierzy, mogłyby powstać w miejscowościach takich jak: Alert, Inuvik, Whitehorse, Rankin Inlet, Iqaluit oraz Nanisivik. Ich budowa ma zwiększyć obecność jednostek regularnej armii na terenach północnych, które w ten sposób będą mogły być szybko przerzucane w rejon zagrożenia z baz zlokalizowanych w głębi kontynentu. Ponadto władze oznajmiły budowę centrum szkoleniowego dla jednostek arktycznych w Resolute Bay. Docelowo ośrodek ma pomieścić jednocześnie do stu żołnierzy. Będą w niej szkolone oddziały zarówno regularnej armii, jak i jednostek specjalnych.

Zreformowane zostaną również jednostki stacjonujące na dalekiej północy kraju. Już teraz rozbudowywane i przebrajane są jednostki kanadyjskich Rangersów, tworzonych głównie przez przedstawicieli rdzennej ludności tych terenów. Ulepszeniu ulegną także



Polityka Kanady wobec Arktyki

FAE Policy Paper nr 26/2011

Michał Jarocki

zdolności operacyjne marynarki wojennej. Kanadyjskie władze desygnowały już odpowiedniej wielkości środki finansowe na budowę i zakup sześciu nowych okrętów patrolowych z możliwością pokrywania akwenów pokrytych lodem. Brak jest jednak w dalszym ciągu konkretnych planów dotyczących budowy atomowych okrętów podwodnych, których niedostatek może poważnie osłabić potencjał bojowy komponentu morskiego sił zbrojnych, zwłaszcza w porównaniu do flot Stanów Zjednoczonych oraz Federacji Rosyjskiej.

Na znaczeniu zyskują z kolei przeprowadzone rokrocznie arktyczne manewry wojskowe „Operation Nanook”. Stopniowo zwiększana jest nie tylko sama liczba żołnierzy biorących w nich udział, lecz także rodzaje komponentów armijnych oraz zakres przeprowadzanych ćwiczeń. Coraz częściej wykorzystywane są do tego celu nowoczesne systemy prowadzenia walki, takie jak bezzałogowe statki latające (UAV ang. Unmanned Aerial Vehicle). W przyszłości planuje się zaangażowanie opracowywanych obecnie skuterów śnieżnych wykonanych w technologii *steth*. Dostrzegalny jest też nacisk kładziony na coraz większe umiędzynarodowienie manewrów, poprzez angażowanie w nie przedstawicieli sił zbrojnych pozostałych państw arktycznych, takich jak Dania i Stany Zjednoczone.

Wnioski

Wobec rosnącego zainteresowania eksploatacją Przejścia Północno – Zachodniego, należy spodziewać się coraz głośniejszej retoryki strony kanadyjskiej o prawie do kontroli na tym akwenem. Słaba jakość argumentów popierających te twierdzenia, każe podejrzewać, iż nie znajdą one uznania w oczach społeczności międzynarodowej. Techniczna niezdolność do rzeczywistej kontroli wód Archipelagu Arktycznego może doprowadzić do próby wykorzystywania metody faktów dokonanych przez państwa zainteresowane umiędzynarodowieniem Przejścia.

Polityka ta z pewnością spotka się ze stanowczą reakcją Kanady, która właśnie w tym celu rozbudowuje swoje arktyczne siły zbrojne. Brak wystarczającej liczby nowoczesnych okrętów marynarki wojennej, czyni skuteczność tej reakcji mocno wątpliwą. Fakt ten może w przyszłości zmusić kanadyjskie władze do próby wypracowania rozwiązań kompromisowych dotyczących eksploatacji spornych akwenów morskich.



Polityka Kanady wobec Arktyki

FAE Policy Paper nr 26/2011

Michał Jarocki

Rozpatrując problem w perspektywie krótkoterminowej nie należy z kolei spodziewać przyspieszenia biegu wydarzeń w kontekście starań o dostęp do podmorskich złóż surowców. Najbliższe lata będą okresem dopracowywania i złożenia wniosku do odpowiedniej Komisji Narodów Zjednoczonych oraz próby dalszego działania na forum Rady Arktycznej. Można podejrzewać, iż Ottawa będzie delikatnie rozgrywać kwestię sporów arktycznych z pozostałymi państwami Piątki, starając wypracowywać jak najlepszą pozycję negocjacyjną pod ewentualne rozmowy dotyczące delimitacji stref wpływów w regionie.

Tezy przedstawiane w serii „Policy Papers” Fundacji Amicus Europae
nie zawsze odzwierciedlają jej oficjalne stanowisko !

Kontakt

Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
„Amicus Europae”

Aleja Przyjaciół 8/5
00-565 Warszawa, Polska

Tel. +48 22 622 66 33

Tel. +48 22 622 66 03

Fax:+48 22 629 48 16

email: fundacja@fae.pl, www.fae.pl

FAE Policy Paper nr 26/2011

Polityka Kanady wobec Arktyki

Autor: Michał Jarocki

Współpracownik FAE, publicysta, szef działu Bezpieczeństwo Międzynarodowe miesięcznika „Stosunki Międzynarodowe”. Specjalizuje się w problemach systemu bezpieczeństwa Azji Południowej, sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej i jej polityki obronnej, a także w kwestiach sporów terytorialnych wokół Arktyki.