



Analizy natolińskie

1(49)2011

KATARZYNA DOŚPIAŁ-BORYSIAK

Gdy pęka lód

Polityka Unii Europejskiej wobec Arktyki

Od kilku lat opinia międzynarodowa jest świadkiem żywiołowej dyskusji o przyszłości jednego z najstabilniej zamieszkałych regionów na ziemi – Arktyki. Powodów owego niespotykanego wcześniej zainteresowania należy upatrywać nie tylko w niepokojących doniesieniach o topniejącej pokrywie lodowej, ale przede wszystkim w rozpoczynającym się wyścigu po arktyczne surowce naturalne. Coraz bardziej prawdopodobne analizy wskazujące, iż w obszarach podbiegunowych może znajdować się nawet 25 % światowych zasobów ropy i gazu powodują, iż Arktyka staje się przedmiotem rywalizacji politycznej, gospodarczej, a nawet wojskowej pomiędzy państwami roszczącymi sobie do niej prawa: Danią, Kanadą, Norwegią, Rosją i Stanami Zjednoczonymi (tzw. „arktyczna piątka” – A5), ale także innymi aktorami zarówno państwowymi, jak i niepaństwowymi, którzy chcą brać aktywny udział w dyskusji o przyszłości regionu. Unia Europejska również zalicza się do tego grona, choć niestety przybiera raczej postawę reaktywną. Powoduje to, iż jej głos staje się słabo słyszalny na tle partykularnych interesów zarówno państw członkowskich UE, jak i pozostałych czołowych graczy: Kanady, Rosji i Stanów Zjednoczonych. Pewnym usprawiedliwieniem wspólnotowej inercji jest złożoność problemów związanych z regionem arktycznym, takich jak rozdrobnienie ram prawnych, kolizyjny charakter poli-

tyki pięciu ww. państw okołobiegunowych, a także brak skutecznych instrumentów oddziaływania na sytuację w Arktyce.

Charakterystyka wyzwań w regionie arktycznym

Arktyka jest niewątpliwie obszarem szczególnym. Przez dekady traktowana była jako *terra nullis*, a zarazem jako miejsce heroicznej walki człowieka z przyrodą. II wojna światowa, a następnie bipolarny podział świata spowodowały zastąpienie tej swoistej pustki politycznej strategicznym antagonizmem między supermocarstwami, kierującymi się logiką równowagi sił. W efekcie nastąpiła szybka militaryzacja regionu, która uczyniła z niego obszar potencjalnej konfrontacji w konflikcie zimnowojennym pomiędzy USA i ZSRR. Koniec lat 80. przyniósł dość istotną zmianę. Sowiecki przywódca Michaił Gorbaczow wybrał właśnie Arktykę jako region depolityzacji i ograniczenia antagonizmów na linii Wschód-Zachód¹. W konsekwencji status regionu ewoluował od konfrontacyjnego do pokojowego, a z czasem również peryferyjnego². Okresowa marginalizacja pozbawiona geostrategicznej nadbudowy spowodowała pojawienie się szeregu inicjatyw lokalnych sprzyjających instytucjonalizacji współpracy wielostronnej. Utworzono m.in. Radę Arktyczną (1996) oraz Euroarktyczną Radę Morza Barentsa (1993) stawiające sobie za cel zrównoważony rozwój regionalny³. W tym kontekście coraz bardziej „palącym” problemem stał się postępujący proces ocieplenia globalnego, który w Arktyce przybrał bardzo namacalne formy. Zagrożeniu uległo wiele gatunków zwierząt, co odczuły ludy tubylcze, a topniejące lody Arktyki mogły spowodować niebezpieczne w skali globalnej podniesienie poziomu mórz i oceanów.

Najważniejszą kwestią, która nie znalazła rozwiązania był status prawny Arktyki, a co za tym idzie - różna interpretacja zakresu przedmiotowego i podmiotowego suwerenności poszczególnych państw. Powstała w latach 20. XX wieku teoria sektorów zakładająca, iż obszar pomiędzy biegunem a skrajnymi punktami terytorium należy do państwa arktycznego, nie stała się bowiem wystarczającą, akceptowaną przez społeczność międzynarodową, wykładnią prawnych podstaw stanu posiadania poszczególnych państw. W przypadku większości interpretacji podstawę reżimu prawnego dla Arktyki tworzy *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza* sporządzona w Montego Bay w grudniu 1982 roku⁴. Odegrała ona bardzo istotną rolę, gdyż skodyfikowano w

niej szereg zwyczajowych norm i dotychczasowych zasad prawa morza, a czołowym osiągnięciem było ustanowienie morza terytorialnego (12 mil - 22,2 km), strefy przyległej (24 mil - 44,4 km) i wyłącznej strefy ekonomicznej (200 mil - 370 km), co miało doprowadzić do ograniczenia sporów między państwami⁵.

Obecnie wśród około 150 państw-sygnatariuszy są cztery państwa arktyczne: Norwegia (1996), Rosja (1997), Kanada (2003) i Dania (2004). Wyjątek stanowią więc Stany Zjednoczone, które w obawie, choć słabnącej, o pełną swobodę działań amerykańskich na morzach nie ratyfikowały Konwencji⁶. Wszystkie państwa wyznaczyły swoje strefy ekonomiczne, jednak co do kilku granic morskich nie osiągnięto porozumienia. Nierozstrzygnięte pozostają następujące kwestie: rozgraniczenie strefy amerykańskiej i rosyjskiej w Cieśninie Beringa, amerykańskiej i kanadyjskiej na Morzu Beauforta, oraz kanadyjskiej i duńskiej w odniesieniu do niewielkiej wyspy Hans. Ponadto Norwegia oraz kilka państw, włączając państwa członkowskie UE, w różny sposób interpretują stosowanie traktatu svalbardzkiego na terenie 200 mil morskich wokół archipelagu Svalbard⁷.

Warunki określające zasady przepływu statków przez niektóre wody Arktyki, przede wszystkim Przejście Północno-Zachodnie na północy Kanady, również nie zostały doprecyzowane. Spór dotyczy wyznaczenia granic wód wewnętrznych tego państwa, na terenie których może ono bez ograniczeń regulować przepływ statków, a także prawa do przyjmowania i stosowania ustaw regulujących kwestie zapobiegania zanieczyszczeniu. Kanada uznaje, iż wody pomiędzy jej wszystkimi wyspami należy traktować jako wewnętrzne, a w związku z tym nie może być mowy o umiędzynarodowieniu przejścia. Rozwiązanie tej kwestii wykracza znacznie poza problem ustalenia zakresu suwerenności Kanady, gdyż będzie miało niebagatelne konsekwencje w skali globalnej. Wskutek ocieplania się klimatu szlak ten staje się bowiem realną alternatywą dla dłuższej o 5 tys. mil morskich drogi przez Kanał Panamski⁸. Przejście Północno-Wschodnie zostało uznane przez Rosję w 1991 roku za otwarte dla obcych bander.

Kluczowym problemem pozostaje nie tylko rozgraniczenie stref ekonomicznych poszczególnych państw, ale także ich rozszerzenie. Zgodnie z *Konwencją NZ o prawie morza* w wyjątkowych przypadkach, jeżeli państwo udowodni, iż pożądaný obszar jest naturalnym przedłużeniem jego szelfu kontynentalnego, strefa ekonomiczna może zostać przedłużona. Obecnie wszystkie państwa arktyczne poza USA twierdzą, iż geo-

graficzny zakres ich jurysdykcji powinien zostać zwiększony i składają odpowiednią dokumentację (Rosja jako pierwsza w 2001 roku) Komisji Granic Szelfu Kontynentalnego ONZ, której zalecenia mają kluczowe znaczenie.

Wymienione wyżej wyzwania stojące przed Arktyką powodują, iż region nie staje się miejscem wspólnych badań i kooperacji, jak np. Antarktyda. Od kilku lat zauważyć można coraz częstsze przejawy rywalizacji, a niekiedy wręcz otwartej konfrontacji. Przykładów spektakularnych działań czy propagandowych tyrad nie brakuje. Wydarzeniem bezprecedensowym było umieszczenie rosyjskiej flagi pod biegunem północnym na głębokości 4,2 tys. km w sierpniu 2007 roku. Wyprawa realizująca tę misję miała zebrać dowody na to, że Grzbiet Łomonosowa stanowi naturalne przedłużenie terytorium rosyjskiego, co dałoby podstawy do poszerzenia rosyjskiej strefy ekonomicznej. Jednak komponent naukowy bladł wśród doniesień medialnych mówiących o zdobyciu (a w konsekwencji, jak można się domyślać, także kontrolowaniu) przez Rosjan bieguna. Wydaje się również, iż sam wymiar eksploracyjny nie wystarczyłby, by przywództwa skomplikowanej misji podjął się Artur Czilingarow, wiceprzewodniczący Dumy Państwowej.

Powodem rosnącego zainteresowania Unii Arktyką jest coraz bardziej widoczny konflikt różnych interesów politycznych, gospodarczych, wojskowo-strategicznych i ekologicznych.

We wrześniu 2008 roku podczas spotkania Rady Bezpieczeństwa Narodowego prezydent Federacji Rosyjskiej Dymitrij Miedwiediew wezwał do przyjęcia ustawodawstwa regulującego kwestie granicy północnej oraz wskazał, iż Arktyka powinna stać się główną bazą surowcową dla FR. Reakcją na te zapowiedzi było wzmocnienie militarne Norwegii poprzez zwiększenie budżetu na tzw. „politykę północną” w 2009 roku oraz zakup do 2010 roku pięciu nowych fregat typu Nansen. Z kolei premier Kanady Stephen Harper podjął decyzję o budowie bazy wojskowej i nowego portu, kupnie ośmiu łodzi patrolowych oraz budowie autostrady (co najmniej mało racjonalnej z ekonomicznego punktu widzenia) na podbiegunową wyspę Hans. Tym samym udowodniono, iż wyścigowi o surowce i wpływy będzie towarzyszyć militaryzacja regionu, która nie wydaje się być pozytywnym zjawiskiem.

W wyniku narastających napięć w maju 2008 roku kraje „arktycznej piątki” przyjęły deklarację z Ilulissat, w której stwierdziły, że przestrzegać będą obowiązujących ram

prawnych i należyce rozwiążą kwestie nakładających się roszczeń⁹. Od tego czasu kilka z państw podjęło działania rozszerzające lub potwierdzające zakres własnej jurysdykcji (poprzez próby dowiedzenia, iż konkretny obszar stanowi przedłużenie należącego do nich szelfu kontynentalnego).

W tym kontekście należy zadać pytanie na ile Unia Europejska widzi potrzebę uwzględnienia w swojej polityce kwestii Arktyki, a na ile traktuje ją jako obszar peryferyjny i deprecjonuje jego rolę. Wydaje się, że w ostatnich latach, szczególnie po 2007 roku, świadomość znaczenia tego regionu wśród brukselskich polityków rośnie, chociaż wciąż nie jest wystarczająca. Powodem rosnącego zainteresowania Wspólnoty Arktyką jest coraz bardziej widoczny konflikt różnych interesów:

1. politycznych (mocarstwowe dążenia Rosji),
2. gospodarczych (dostęp do potencjalnie największych na świecie złóż ropy i gazu, metali szlachetnych czy diamentów)¹⁰,
3. wojskowo-strategicznych (monitoring i kontrola granic),
4. ekologicznych (globalne skutki topnienia pokrywy lodowej, która według niektórych ocen może zniknąć do 2030 roku).

Wymiar Północy a Arktyka

Nie ulega wątpliwości, iż zaangażowanie Wspólnoty w Arktyce determinowane jest w znacznej mierze czynnikiem geograficznym. Państwa członkowskie - Dania, Finlandia i Szwecja - posiadają zaledwie 10 % obszaru arktycznego, podczas gdy USA – 15 %, Kanada - 25 % a Rosja – 50 %. Ponieważ do połowy lat 90. jedynym arktycznym państwem członkowskim pozostawała Dania Wspólnota bardzo późno zwróciła uwagę na problemy tego regionu. Jakościowo nową sytuację przyniósł rok 1995, kiedy do Unii Europejskiej dołączyły Szwecja i Finlandia - państwa subpolarne, choć nieposiadające arktycznej linii brzegowej. Fakt, że znaczna część ich terytorium znajdowała się poza kołem polarnym nie spowodował jednak głębszej refleksji wśród brukselskich technokratów. Wprawdzie polityka strukturalna została nieznacznie zmodyfikowana i tereny o niskim zaludnieniu otrzymały specjalne dotacje, jednak Unia nie widziała potrzeby zwiększania zaangażowania w tym regionie. O wiele bardziej istotnym obszarem stało się bowiem nowe sąsiedztwo Unii na 1300 kilometrach granicy fińsko-rosyjskiej. Z

typową dla siebie wstrzeźliwością, dopiero dzięki zdecydowanemu lobbingsowi Helsinek, Wspólnota włączyła do swojej polityki tzw. Wymiar Północny (WP), który miał zdefiniować jej interesy na północy Europy. Postulowano współpracę wielostronną między państwami i organizacjami, służącą m.in. zrównoważonemu rozwojowi, ochronie środowiska, walce z przestępczością zorganizowaną i napięciami o charakterze społeczno-ekonomicznym. WP stał się szeroką koncepcją polegającą na identyfikacji zagrożeń i potencjalnych inicjatyw, jakie mogli ewentualnie podjąć członkowie UE, a także inni partnerzy. Fińska inicjatywa wydawała się szczególnie cenna z powodu koordynującego charakteru wobec innych projektów Wspólnoty, a także włączenia do współpracy pozostałych organizacji regionalnych. Zrezygnowano z tworzenia nowych mechanizmów finansowych i instytucjonalnych, co dla akceptacji wymiaru miało niebagatelne znaczenie, z czasem jednak stało się przyczyną utraty jego skuteczności i koherencji.

Po ponad dziesięciu latach funkcjonowania Wymiaru można zaobserwować, że podejmuje on w ograniczonym zakresie kwestie Arktyki, a w zasadzie tylko jej europejskiej części. Przede wszystkim, wbrew pierwotnym planom, zrezygnowano z uwzględnienia w nim Kanady i Stanów Zjednoczonych, co dałoby inicjatywie wręcz globalny charakter. Głównymi aktorami WP pozostają więc państwa Unii Europejskiej, Rosja, Islandia i Norwegia. Istotny jest zarazem fakt, iż centralną rolę nadano organizacjom regionalnym o arktycznym rodowodzie, jak Euroarktycznej Radzie Morza Barentsa, Nordyckiej Radzie Ministrów i Radzie Arktycznej¹¹. Szczególnie istotna wydaje się być ostatnia z organizacji, która skupia poza państwami nordyckimi i Rosją, także Kanadę i Stany Zjednoczone. Coraz częściej, nawet w globalnej dyskusji o regionie, Radzie przypisuje się centralne znaczenie, ponieważ jest ona reprezentantem wszystkich państw arktycznych i, co ważne, także ludów Północy, co *de facto* daje jej największą legitymizację do firmowania zintegrowanych działań.

Wracając jednak do samego Wymiaru Północnego, nie może on być traktowany jako przejaw polityki europejskiej wobec całego regionu arktycznego. Jest bowiem inicjatywą o charakterze lokalnym. Priorytetowe wciąż pozostają kwestie wyzwań w północno-zachodniej Rosji, jak zanieczyszczenia odpadami nuklearnymi, nagromadzenie potencjału militarnego, zanieczyszczenia przemysłowe, oraz choroby zakaźne.

Jednocześnie warto podkreślić, że dzięki determinacji Danii po kilku latach starań udało się rozszerzyć zasięg geograficzny Wymiaru Północnego o Daleką Północ poprzez otwarcie tzw. okna arktycznego. Kierując się logiką interesu narodowego, podobnie jak Helsinki, Kopenhaga wzywała pozostałych członków Wspólnoty do pilnego rozwiązania problemów Grenlandii. W czasie tworzenia WP kwestie arktyczne zostały jednak celowo zepchnięte przez Finów na dalszy plan. Podczas konferencji założycielskiej Wymiaru w 1999 roku wyodrębniono jedynie obszary współpracy: ochronę środowiska, zrównoważony wzrost i badania, zdecydowano o bliższej współpracy pomiędzy Unią Europejską a Radą Arktyczną i stwierdzono, iż „okno arktyczne” przyczyni się do zwiększenia zainteresowania problemami ludów tubylczych Arktyki. Dopiero w sierpniu 2002 roku podczas prezydencji duńskiej, zorganizowano w Ilulisaat na Grenlandii konferencję ministerialną z udziałem 15 członków UE, siedmiu państw kandydujących, Kanady oraz międzynarodowych instytucji finansowych, a także przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, Komisji i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów¹². Nowa koncepcja być może nie zyskała znaczącego poparcia ze względu na peryferyjny charakter wyspy, jednak dała podstawy do dalszego zaangażowania UE. Zarówno w II planie działania 2004-2006, jak i w tzw. odnowionym Wymiarze Północnym Arktykę wymienia się obok Kaliningradu jako obszar priorytetowy, wobec którego Unia powinna podjąć zdecydowane kroki.

Mimo to, należy jasno podkreślić, iż w ramach Wymiaru nie przedstawiono całościowej wizji miejsca i roli regionu w polityce Wspólnoty, ani, co ważniejsze, nie zdefiniowano jej politycznych interesów i obszarów potencjalnej kooperacji z innymi aktorami. Można wręcz stwierdzić, iż WP wraca do bałtyckiej tożsamości, która leżała u podstaw jego powstania. Świadczy o tym przyjęty przez Komisję Europejską 10 czerwca 2009 roku *Komunikat dotyczący Strategii Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego*, który stanowi pierwszy tego rodzaju dokument programujący wobec unijnego makroregionu i jest odpowiedzią na zarzuty dotyczące jego marginalizacji¹³.

W efekcie WP, pomimo deklaracji, tylko w ograniczonym zakresie realizuje politykę arktyczną UE, skupiając się raczej na wybranych działaniach sektorowych i współpracy lokalnej w Europie Północnej. Nie oznacza to jednak, iż Unia Europejska całkowicie

Wymiar Północny
nie może być traktowany jako wyraz polityki europejskiej wobec całego regionu arktycznego. Jest bowiem inicjatywą o charakterze lokalnym.

ignoruje Arktykę. Od kilku lat toczy się bowiem wzmożona debata wewnętrzna zarówno w poszczególnych państwach członkowskich, jak i na poziomie wspólnotowym, która dowodzi, iż kwestia polityki arktycznej staje się coraz bardziej istotna.

Arktyka a instytucje wspólnotowe

Problem Arktyki pierwszy podjął Parlament Europejski (PE), który zwrócił uwagę na potrzebę większego zaangażowania Wspólnoty w regionie¹⁴. Parlament wybrał strategię wzmocnienia kontaktów z organizacjami regionalnymi, takimi jak Rada Arktyczna czy Rada Nordycka. Ponadto aktywnie uczestniczył w pracach Konferencji Parlamentarzystów Regionu Arktycznego, stanowiącej forum współpracy pomiędzy parlamentarzystami ośmiu państw arktycznych oraz deputowanych PE. Ustanowił również Wymiar Parlamentarny w ramach Wymiaru Północnego, który za dwa kluczowe regiony uznał Region Morza Bałtyckiego oraz Arktykę.

Parlamentarzyści byli jednak świadomi, iż aby głos Unii w tej kwestii był słyszalny, swoje stanowisko powinna przedstawić przede wszystkim Komisja Europejska. Już w 2005 roku Parlament wzywał Komisję do stworzenia kompleksowego podejścia w zewnętrznych politykach dotyczących Wymiaru Północnego Unii, zarówno dwu-, jak i wielostronnego, włączając region Morza Bałtyckiego i Barentsa, jak również Arktykę jako całość. Podkreślał zarazem szczególny status Rosji jako kluczowego partnera, zaznaczając ważną rolę innych północnych sąsiadów: Islandii i Norwegii, jak również pozostałych partnerów z regionu Arktyki: Kanady i Stanów Zjednoczonych. Przypominał również Komisji o konieczności podjęcia z tymi państwami nowych inicjatyw, w tym w szczególności w odniesieniu do prac nad *Kartą Zarządzania Arktyką*¹⁵.

W 2008 roku PE pozostawał głównym „motorem” podjęcia konkretnych działań i znacznie szybciej od Komisji reagował na zmieniający się kontekst polityczny, np. umieszczenie rosyjskiej flagi pod biegunem północnym. W efekcie lobbingu szerokiej grupy europosłów, głównie z Europy Północnej, 9 października 2008 roku Parlament Europejski przyjął *Rezolucję w sprawie zarządzania regionem arktycznym*¹⁶. Był to pierwszy dokument, w którym problemom Arktyki przypisano centralne miejsce. Z jednej strony w rezolucji dokonano analizy bieżących i przyszłych zagrożeń dla regionu, z drugiej zaś wskazano na konkretne kroki, które należy niezwłocznie podjąć. Wśród głównych wyzwań poza ociepleniem klimatu i jego konsekwencjami dla ludno-

ści tubylczej i ekosystemu, wymieniono wyścig po zasoby naturalne w Arktyce, który może „doprowadzić do zagrożeń w dziedzinie bezpieczeństwa UE i do powszechnej międzynarodowej niestabilności”¹⁷. Parlament jednoznacznie wskazał, iż to właśnie surowce mogą powodować konflikty i Unia, kierując się własnym interesem politycznym, ale także ekonomicznym, powinna być przygotowana do odegrania w nich konstruktywnej roli. Proponowano w związku z tym opracowanie odrębnej polityki Unii (niezależnej od WP), w tym powołanie przez Komisję wyspecjalizowanej jednostki ds. Arktyki, a także wyraźne powiązanie kwestii Arktyki z polityką bezpieczeństwa i energetyczną UE. Jednoznacznie wskazano na znaczenie Rady Arktycznej, chociaż niestety Parlament sugerował, że Wspólnota stanie się głównym rozgrywającym w ramach organizacji regionalnych, podkreślając, że UE i jej państwa stowarzyszone stanowią ponad połowę członków Rady Arktycznej¹⁸. To mało zręczne stwierdzenie wywołało niezadowolenie pozostałych członków np. Kanady czy Rosji. Każde państwo podejmuje bowiem w ramach Rady decyzję samodzielnie, obowiązuje zasada jednomyślności, a Unia Europejska, dopiero stara się o status obserwatora¹⁹. Jednak najistotniejsza propozycja zawarta w rezolucji dotyczyła unormowania statusu formalno-prawnego Arktyki. Parlament postulował przyjęcie traktatu międzynarodowego na rzecz ochrony Arktyki, na wzór układu w sprawie Antarktyki, ale z uwzględnieniem zasadniczej różnicy, jaką jest zaludnienie Arktyki i wynikające stąd prawa i potrzeby ludów i państw regionu arktycznego. Mając na uwadze toczące się spory dotyczące delimitacji granic Parlament proponował, iż początkowo traktat taki mógłby obejmować przynajmniej niezaludniony obszar pośrodku Oceanu Arktycznego, do którego żadna strona nie rości sobie praw.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego, jak wiele innych rezolucji tej instytucji, miała przede wszystkim na celu zwrócenie uwagi Wspólnoty na kwestie do tej pory pomijane w szerszym dyskursie, szczególnie przez Komisję Europejską. Komisja bowiem z reguły analizowała problem Arktyki w szerszym kontekście, umiejscawiając go wśród innych istotnych obszarów. Przykładowo 10 października 2007 roku opublikowała komunikat zatytułowany *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej* (tzw. niebieska księga), w którym wymieniono Ocean Arktyczny, jednak nie określono jego specyfiki ani konkretnych działań²⁰. W znacznej mierze wynikało to z charakteru samego dokumentu, który stanowił jedynie podstawę utworzenia ram zarządzania i międzysektorowych instrumentów niezbędnych do prowadzenia polityki morskiej.

Także w dokumencie programowym skierowanym do Rady Europejskiej przyjętym 14 marca 2008 roku przez Wysokiego Przedstawiciela i Komisję pt. *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe* Arktyka została wymieniona jako jeden z sześciu regionów najbardziej podatnych na modyfikacje spowodowane podwyższaniem się poziomu temperatury²¹. Zauważono, iż szybkie topnienie polarnych pokryw lodowych, w szczególności arktycznych, otwierając nowe drogi wodne i międzynarodowe szlaki handlowe a przy tym dodatkowo zwiększając dostępność ogromnych złóż węglowodórów zmienia geostrategiczną dynamikę tego regionu, co może mieć konsekwencje dla stabilności sytuacji międzynarodowej oraz europejskich interesów bezpieczeństwa. Wskazano również na narastające żądania terytorialne (np. rosyjskie), które mogą doprowadzić do zwiększonej presji w relacjach z partnerami.

Całościowa wizja polityki została zaprezentowana przez Komisję dopiero w komunikacie z 20 listopada 2008 roku pt. *Unia Europejska a region arktyczny*²². Po raz pierwszy przedstawiono ocenę wyzwań związanych z regionem, cele UE i wysunięto konkretne propozycje inicjatyw. Już w początkowych zdaniach podkreślono, iż Unia Europejska jest w nierozdzielny sposób związana z Arktyką powiązaniami historycznymi, geograficznymi, gospodarczymi, a także osiągnięciami naukowymi. Powyższe stwierdzenie miało pozbawić argumentacji przeciwników unijnego zaangażowania, bezzasadnie głoszących, iż tylko państwa żywo zaangażowane (czyli kraje A5) mają prawo kształtować zasady rządzące Arktyką. Według Komisji skala wyzwań, przed jakimi staje Arktyka, a także możliwości, jakie oferuje „będą miały znaczące konsekwencje dla życia kolejnych pokoleń mieszkańców Europy, dlatego też obowiązkiem Unii Europejskiej jest podejście do tych kwestii w sposób skoordynowany i systematyczny”, jednak „we współpracy z państwami i terytoriami regionu arktycznego oraz innymi zainteresowanymi stronami”²³. Podkreślono zarazem, że żadne państwo ani żadna grupa państw nie ma zwierzchnictwa nad biegunem północnym lub otaczającym go Oceanem Arktycznym, a podstawę do rozstrzygnięcia sporów, między innymi dotyczących wyznaczania granic, stanowią postanowienia *Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza*. Komisja zaznaczyła, że będzie ściśle obserwować proces wyznaczania granic morskich oraz ustalania zewnętrznych granic szelfu kontynentalnego w celu przeanalizowania skutków, jakie działania te mają dla interesów UE. Opowiedziano się za pełnym wprowadzeniem w życie istniejących już zobowiązań zgodnych z Konwencją, chociaż nie wykluczono prac nad opracowywaniem kolejnych przepisów,

szczególnie na potrzeby zintegrowanego zarządzania ekosystemem. Tym samym stanowisko Komisji zdecydowanie różniło się od stanowiska Parlamentu, który chciał zupełnie odrębnego traktatu arktycznego. Komisja wskazała, iż promując dialog i wynegocjowane postanowienia nie będzie wspierać uzgodnień, które wykluczają którekolwiek spośród państw regionu Arktyki, będących jednocześnie państwem członkowskim UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu. Należy więc rozumieć, że w przypadku Kanady, Rosji i USA dopuszczono możliwość przyjęcia rozwiązań bardziej asymetrycznych. Niezwykle istotnym postulatem było także zintegrowanie aspektów dotyczących Arktyki z szerszą polityką UE w różnych dziedzinach oraz uwzględnienie ich w negocjacjach Unii z podmiotami zewnętrznymi. Ponadto proponowano większe zaangażowanie Brukseli w działania Rady Arktycznej, regularne dyskusje między partnerami współpracującymi w ramach Wymiaru Północnego, zwiększenie efektywności energetycznej, dalszy rozwój współpracy transgranicznej oraz programów regionalnych, propagowanie ochrony morskiej różnorodności biologicznej na obszarach pozostających poza jurysdykcją poszczególnych państw; podjęcie kroków w kierunku skutecznego zakończenia międzynarodowych negocjacji dotyczących chronionych obszarów morskich na pełnym morzu oraz prowadzenie rozmów z Norwegią i Islandią na temat sposobu zintegrowania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej z porozumieniem o EOG.

Poza wielostronnym zarządzaniem Arktyką, Komisja do głównych celów politycznych zaliczyła: ochronę i zachowanie Arktyki w zgodzie z jej mieszkańcami oraz działanie na rzecz zrównoważonego wykorzystania zasobów. W ramach pierwszego celu proponowano (we współpracy z innymi partnerami, w tym pozarządowymi) m.in.: stworzenie nowej infrastruktury badawczej; kontrolowanie i monitorowanie chemikaliów; zwiększenie współpracy w zakresie zapobiegania katastrofom; zaangażowanie arktycznej ludności autochtonicznej w prowadzenie regularnego dialogu; rozszerzenie istniejących ram prawnych dotyczących rybołówstwa; wprowadzenie ulepszeń w zakresie nadzoru morskiego; działanie na rzecz pełnego wdrożenia istniejących przepisów oraz podnoszenia standardów dotyczących środowiska naturalnego i bezpieczeństwa.

Propozycje te, chociaż niezwykle istotne dla poprawy stanu środowiska naturalnego Arktyki, nie wносиły zasadniczo nowej jakości, gdyż były już wcześniej fragmentarycznie prezentowane czy wręcz realizowane przez Wspólnotę, a co ważniejsze - nie budziły większych kontrowersji wśród partnerów zewnętrznych.

Z pewnością w gabinetach amerykańskiego czy rosyjskiego MSZ o wiele większe zainteresowanie wzbudziła druga część komunikatu poświęcona zrównoważonemu wykorzystaniu surowców, przez które należy rozumieć przede wszystkim ropę i gaz. Stwierdzono w niej jednoznacznie, iż Unia nie zamierza pozostać pasywnym graczem w wyścigu po arktyczne zasoby, chociaż kierować się będzie przede wszystkim dobrem środowiska naturalnego. Postulowano więc, aby Unia utrzymała czołową pozycję w dziedzinie rozwoju technologii na rzecz zrównoważonej eksploatacji zasobów w warunkach polarnych. Za głównych partnerów w realizacji poszukiwań, eksploatacji oraz transporcie arktycznych zasobów węglowodorów uznano przede wszystkim Norwegię oraz Federację Rosyjską, wskazując jednocześnie, że „podobnie jak w innych dziedzinach, naczelną regułą będzie zasada równych warunków dla wszystkich oraz wzajemnego dostępu do rynków”²⁴.

Z kolei Kanadyjczycy mogli dość nerwowo zareagować na propozycje Wspólnoty dotyczące transportu. Unia, której członkowie posiadają łącznie największą flotę handlową, proponowała stopniowe wprowadzanie arktycznej żeglugi, szczególnie z myślą o skróceniu dróg transatlantycznych. Postulowała przestrzeganie zasady wolności oraz prawa do nieszkodliwego przepływu przez nowo otwarte trasy i obszary, których Kanada nie uznaje w stosunku do kluczowego Przejścia Północno-Zachodniego. Podkreślono jednocześnie konieczność unikania przypadków dyskryminacji statków handlowych państw trzecich przez którekolwiek z państw nadbrzeżnych regionu arktycznego. Istotny wydaje się też fakt, iż KE założyła również zwiększenie możliwości nadzoru na dalekiej Północy. Wskazano, iż Komisja razem z Europejską Agencją Kosmiczną bada możliwości systemu satelitów na orbicie polarnej i ważną rolę w funkcjonowaniu Arktyki może odegrać europejski system nawigacji satelitarnej Galileo.

Tradycyjnemu dotychczas obszarowi zainteresowania UE w regionie, czyli rybołówstwu, którego strefa w związku z ocieplającym się klimatem powiększa się, poświęcono stosunkowo niewiele uwagi. Za główny cel UE uznano zagwarantowanie eksploatacji zasobów Arktyki na zrównoważonym poziomie, przy jednoczesnym przestrzeganiu praw lokalnych społeczności nadbrzeżnych. Unia proponowała ponadto, zanim pojawią się nowe możliwości połowów, opracowanie zbioru regulacji dla tych części pełnego morza Arktyki, których nie obejmują jeszcze międzynarodowe systemy zarządzania zasobami i ich ochrony²⁵.

Wzrastającemu politycznemu zainteresowaniu problemami arktycznymi na razie nie towarzyszyło proporcjonalne zaangażowanie finansowe, chociaż Wspólnota określa się sama jako jeden z czołowych darczyńców (włączając także kwoty poszczególnych państw). W ramach wspólnotowych programów ramowych realizowanych w przeszłości (5. PR i 6. PR) Unia przeznaczyła łącznie na wsparcie 50 projektów w obszarach polarnych około 200 mln euro²⁶. Nie jest to kwota wysoka, biorąc pod uwagę fakt, iż jest porównywalna z pomocą udzieloną Mołdawii w latach 2007-2010.

Grenlandia a Unia Europejska

Kluczem do europejskiej obecności w Arktyce z pewnością mogłaby się stać Grenlandia. Jednak ta największa wyspa świata, zamieszkała zaledwie przez 57 tys. mieszkańców, posiadająca ogromne zasoby zarówno pod topniejącym lodem, jak i w otaczających wodach, wcale nie chce zwiększenia obecności Wspólnoty. Raczej wręcz przeciwnie, jest wysoce eurosceptyczna, czemu dała dowód opuszczając organizację w 1985 roku. Wzajemne relacje można określić jako chłodną przyjaźń, opartą na respektowaniu minimalnych interesów dwóch, a być może nawet trzech stron, gdyż rząd duński coraz częściej występuje jako zupełnie niezależny podmiot.

Przyczyn emancypacji Grenlandii od Kopenhagi należy upatrywać w peryferyjnym położeniu wyspy, a także w wyraźnym ciężeniu w kierunku atlantyckim. Swoją historię wyspa zaczęła samodzielnie pisać już w czasie II wojny światowej, kiedy stała się ważnym punktem strategicznym dla wojsk amerykańskich. Realia zimnowojenne tylko ten status wzmocniły. Amerykanie, po nieudanej próbie odkupienia wyspy za 100 mln dolarów, wynegocjowali ze stroną duńską prawo do obecności militarnej głównie w osadzie w Thule.

Bardzo szybko w Grenlandczykach odezwał się syndrom postkolonialny, który prowadził do coraz częściej artykułowanych postulatów zwiększenia autonomii wewnętrznej. W 1979 roku rząd duński uległ im, pozostawiając w swojej gestii jedynie politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz politykę fiskalną. Po 30 latach zakres autonomii uległ zasadniczemu zwiększeniu czyniąc z wyspy quasi suwerennego aktora. Na podstawie referendum z 21 czerwca 2009 roku lokalne władze stopniowo będą przejmować kontrolę nad bogactwami naturalnymi. Pierwsze 12,6 mln dol. dochodów z ropy i gazu zostanie na wyspie. Dodatkowo rząd duński będzie udzielał corocznego ekonomicz-

nego wsparcia w wysokości 3 miliardów koron (400 mln euro) dopóki dochód Grenlandii nie osiągnie takiej kwoty. Dopiero od tego momentu dochody z bogactw naturalnych będą dzielone po połowie między obie strony. Choć według prognoz Dania może uzyskać z tej umowy nawet więcej. Z kolei nieudźwignięcie ciężaru samodzielności przez Grenlandię, będzie oznaczać dla Kopenhagi *status quo*, czyli kontynuację przekazywania wielomilionowych dotacji dla wyspy zgodnie z dotychczasowym układem ekonomicznym. Ten zapis może świadczyć również o tym, iż Dania nie będzie chciała zwiększenia wpływów zewnętrznych, w tym także wspólnotowych, na swoim zamorskim terytorium.

Wydaje się, że ostatnim ogniwem łączącym wyspę z koroną pozostaje polityka zagraniczna i obronna, która będzie jednak konsultowana z władzami grenlandzkimi. Całkowicie ich kontroli przekazano natomiast policję i sądownictwo, a język inuicki zyskał status oficjalnego.

Przyszłość Grenlandii pozostaje więc w znacznej mierze niewiadomą, ponieważ głosy zwolenników pełnej niezależności równoważą się z głosami jej przeciwników, którzy obawiają się strukturalnych problemów wyspy do tej pory czerpiącej zyski głównie z rybołówstwa i pomocy finansowej płynącej z Kopenhagi oraz Brukseli (odpowiednio 60 % i 7 % budżetu).

Niewątpliwie jednym z zasadniczych powodów dążeń separatystycznych Grenlandczyków jest sprzeciw wobec integracji Danii z kontynentem. Pomimo faktu, iż Danii udało się uzyskać wyłączność połowów w 12-milowym pasie wód terytorialnych, w referendum w 1972 roku jedynie 30 % ludności wyspy opowiedziało się za akcesem do Wspólnoty Europejskiej (WE).

Od lat 70. poziom nieufności Grenlandczyków wobec Unii rośnie. Wynika to przede wszystkim z ograniczonych więzi łączących wyspę z Unią zarówno w wymiarze społecznym, jak i ekonomicznym. Mimo, że Grenlandia jest największą wyspą świata obawia się ignorowania interesów mniejszych członków przez czołowe mocarstwa, a także utraty tożsamości wśród europejskiej uniformizacji.

Czynniki ekonomiczne również przemawiają na niekorzyść integracji. Specyficzny model gospodarki oparty na rybołówstwie powoduje, iż Grenlandia nie otrzymywałaby dotacji dla rolnictwa, a zarazem musiałaby uczestniczyć we Wspólnej Polityce Rybołówstwa, otwierając swoje wody dla wszystkich państw członkowskich²⁷. Powyższe

przesłanki o charakterze zarówno emocjonalnym, jak i gospodarczym spowodowały, iż 23 lutego 1982 roku w lokalnym referendum 53 % Grenlandczyków zdecydowało o opuszczeniu WE. W konsekwencji rząd duński reprezentujący władze Grenlandii musiał przeprowadzić negocjacje z pozostałymi członkami Wspólnoty. W ich wyniku ustalono, iż Grenlandia występując z EWG przyzna flotom rybackim organizacji prawo odłowu ryb na kolejne lata w zamian za rekompensatę finansową. 13 marca 1984 roku podpisano traktat o wyjściu Grenlandii z EWG (tzw. traktat grenlandzki), który stanowił ewenement w historii Wspólnoty. Traktaty rzymskie nie przewidywały bowiem możliwości opuszczenia organizacji. Od 1 lutego 1985 roku terytorium EWG uległo zmniejszeniu o około połowę, a Grenlandia zmieniła swój status i z państwa członkowskiego stała się jednym z dwudziestu terytoriów i krajów zamorskich WE, podobnie jak Bermudy, Falklandy, czy Nowa Kaledonia. Obywatele duńscy zamieszkujący Grenlandię są więc obywatelami UE, jednak nie mają prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wyspa zachowała prawo bezcłowej sprzedaży na rynkach UE i ubiegania się o pomoc finansową z Brukseli, zrezygnowała jednak z dotacji w ramach polityki strukturalnej w zamian za pełną kontrolę wód terytorialnych. Ponadto jest wyłączona z reżimu celnego i limitów importowych na produkty rolne. Do traktatu z Maastricht dodano Deklarację nr 25, która dopuszcza, by Dania w wyjątkowych sytuacjach działała niezależnie od Wspólnoty, ale zgodnie ze swoimi interesami w celu obrony Grenlandii.

Co kilka lat dokonywany jest przegląd stosunków grenlandzko-unijnych i wszelkie zmiany zamieszczane są w protokołach do traktatu grenlandzkiego. Protokół obowiązujący w latach 2001-2006 był wielokrotnie krytykowany przez Parlament Europejski i Trybunał Obrachunkowy, ponieważ regulował jednocześnie dwie kwestie – wypłatę rekompensat za korzystanie z zasobów rybnych w wodach Grenlandii oraz zapewnienie wsparcia budżetowego Rządowi Lokalnemu Grenlandii. Dodatkowo wykazano, iż interes ekonomiczny jest zagrożony, ponieważ połowy są mniejsze od rekompensat wypłacanych przez UE²⁸.

W efekcie inicjatywy Rady UE oraz wejścia do rządu lokalnego centroprawicowej partii Atassut o prounijnym nastawieniu (na czele rządu stał wciąż lewicowy premier z partii Siमित - Hans Enoksen) zmodyfikowano asymetryczny model relacji między UE i Grenlandią podpisując dwa dokumenty. Pierwszy z nich, *Porozumienie o Partnerstwie w Rybołówstwie* (obowiązuje od 1 stycznia 2007 roku), jest bardzo typową

umową partnerską w sprawie połowów, podobną pod wieloma względami do analogicznych umów zawieranych z krajami Azji, Karaibów i Pacyfiku²⁹ i wprowadza bardziej adekwatny system płatności zgodny zarazem z możliwościami połowów Grenlandii. *De facto* łączna pomoc przekazywana wyspie od 2007 rokuu wynosi ok. 40 mln euro rocznie, czyli dokładnie tyle samo, co w latach poprzednich. Wspólnota ma jedynie większy wpływ na sposób i skuteczność realizacji wydatków.

Drugi dokument, *Wspólna deklaracja na temat partnerstwa pomiędzy Wspólnotą Europejską a Grenlandią*, rozszerzył zakres współpracy poza rybołówstwo na edukację, energię, handel, ochronę środowiska i kulturę³⁰. Miał on być sygnałem, iż relacje Unii z Grenlandią osiągają bardziej strategiczny charakter i są przejawem bliskich związków historycznych, politycznych, gospodarczych i kulturalnych łączących Europę z wyspą. Stwierdzono wprost, iż „Wspólnota Europejska ma stały interes geostrategiczny w traktowaniu Grenlandii, będącej częścią jednego z jej państw członkowskich, jako uprzywilejowanego sąsiada oraz w przyczynianiu się do dobrobytu i rozwoju gospodarczego Grenlandii”³¹. Pomimo znacznej ogólnikowości dokumentu można w nim odnaleźć sygnały, iż Wspólnota jest żywotnie zainteresowana takimi kwestiami jak: nowe źródła energii, wyłączna strefa ekonomiczna Grenlandii i ewolucja dokonująca się w dziedzinie transportu morskiego. Nowe porozumienie otworzyło ponadto drogę ku włączeniu Grenlandii do programowania finansowego na lata 2007-2013 w zakresie zrównoważonego rozwoju. W ramach programów działania udostępniona została kwota do 25 mln euro rocznie, przeznaczona na edukację i szkolenie zawodowe.

Bardziej racjonalny model wzajemnych relacji nie spowoduje jednak przyciągnięcia Grenlandii w orbitę oddziaływania Unii, ponieważ wyspa coraz bardziej oddala się od starego kontynentu. Wykazuje bowiem coraz bardziej widoczne tendencje emancypacyjne względem rządu centralnego, a jedną z podstawowych przyczyn jest niechęć do pogłębiających się procesów integracji europejskiej. Przewidywana eksploatacja ropy i gazu może tylko te tendencje nasilić, ponieważ umożliwiłaby Grenlandii pełną niezależność finansową zarówno od Danii, jak i UE.

Unia Europejska dopiero rozpoczyna poważną debatę na temat Arktyki. Należy mieć nadzieję, że w przyszłości zaangażowanie Unii w regionie arktycznym ulegnie wzmocnieniu.

Z drugiej jednak strony tylko Kopenhaga może doprowadzić do rozszerzenia jurysdykcji w obszarze arktycznym, co wymusi kooperację pomiędzy duńskimi terytoriami. Potwierdza to draft dokument z roszczeniami terytorialnymi wobec Arktyki, będący wspólną strategią Danii, Grenlandii oraz Wysp Owczych. W dokumencie tym wskazane są dowody uzasadniające prawa Danii nie tylko do szelfu kontynentalnego (w pięciu miejscach), ale również do Bieguna Północnego. Ponadto zakłada się dalsze przyznawanie koncesji na poszukiwanie ropy naftowej na Grenlandii, pod warunkiem spełnienia przez koncerny wymogów dotyczących ochrony środowiska określonych przez autonomiczny rząd wyspy. Co interesujące, mowa jest także o wzroście militarne znaczenia Arktyki. Duńskie władze postulują uzyskanie dostępu do materiałów amerykańskiej bazy wojskowej w Thule, by umożliwić okrętom lepszą kontrolę Dalekiej Północy³².

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że Unia Europejska dopiero rozpoczyna poważną debatę o roli i miejscu Arktyki. Trudno mówić o jednolitej polityce arktycznej w sytuacji braku zgodności, chociażby pomiędzy stanowiskiem Parlamentu Europejskiego i Komisji. Jednak mimo to warto docenić fakt, iż po wielu latach spychania na margines region odzyskał, a w zasadzie po raz pierwszy uzyskał, polityczne zainteresowanie Wspólnoty. Nie była to bezpośrednio odpowiedź na postulaty Danii - jedynego członka Wspólnoty w ramach „arktycznej piątki”, ale raczej reakcja na coraz bardziej widoczne wyzwania związane z regionem, których Wspólnota, myśląc także o swoim interesie, nie mogła dłużej ignorować. Stanowisko UE zaprezentowane w komunikacie Komisji z listopada 2008 roku, nie wniosło zasadniczo wiele nowego do dyskursu o przyszłości Arktyki. Wspólnota nie zaprezentowała koncepcji nowego reżimu prawnego, proponując jedynie wielostronne zarządzanie, a tym bardziej nie zobowiązała się do przekazania zasadniczych funduszy na rozwój regionalny. Uznała jedynie *Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawie morza* za właściwą bazę dla rozstrzygania sporów międzynarodowych. Znaczenia komunikatu należy więc upatrywać w wymiarze bardziej symbolicznym. Wspólnota wskazała bowiem, iż nie pozostanie biernym obserwatorem w rozgrywce arktycznej, która paradoksalnie staje się coraz bardziej gorąca.

Należy mieć nadzieję, że w przyszłości zaangażowanie Unii Europejskiej w regionie arktycznym ulegnie wzmocnieniu. Obecnie przemawia za tym kilka przesłanek.

Po pierwsze, region stał się atrakcyjny pod względem ekonomicznym, szczególnie w kontekście posiadanych zasobów naturalnych. Stanowią one realną alternatywę energetyczną dla trzech kontynentów. Unia powinna być świadoma, że w przyszłości głównymi rozgrywającymi pozostaną Rosja, ze względu na geograficzną dominację i fakt, iż należy do niej 70 % arktycznych węglowodorów, oraz Norwegia posiadająca najbardziej zaawansowane technologie. Dla przeprowadzenia badań, a następnie budowy infrastruktury niezbędne będzie partnerstwo publiczno-prywatne o charakterze międzynarodowym, co daje UE możliwość większego zaangażowania, a może częściowej kontroli. Unia w swoich kalkulacjach musi uwzględniać również fakt, iż takie państwa jak Japonia czy Korea mogłyby zrezygnować z tradycyjnych źródeł importu ropy i gazu z nękanego kryzysami i piractwem Bliskiego Wschodu i Afryki, co być może byłoby korzystne dla europejskich konsumentów.

Po drugie, region stanie się najprawdopodobniej kluczowym korytarzem transportowym znacząco skracającym czas przewozu towarów do Azji. W interesie Unii leży dalsze popieranie umiędzynarodowienia Przejścia Północno-Zachodniego i pełne wykorzystanie rosyjskiego Przejścia Północno-Wschodniego (już obecnie Chiny i Indie poruszają tę kwestię w rozmowach bilateralnych, a Rosja rozważa możliwość transportu skroplonego gazu do USA).

Po trzecie, kontrola czy dominacja nad Arktyką (choć na razie hipotetyczna) może radykalnie zmienić sytuację geostrategiczną w skali globalnej. Naturalnym pretendentem do arktycznej dominacji pozostaje Federacja Rosyjska, która - jak to określił Jon Bingen w „The Economist” - stworzyła nową rzeczywistość w mającym strategiczne znaczenie pustym regionie³³³⁴. W przypadku uzyskania przez FR pełnego dostępu do arktycznych zasobów stanie się ona globalnym liderem energetycznym o niezachwianej pozycji. Moskwa już teraz dąży do rozszerzenia swoich wpływów i czyni to drogą legalną (w ramach reżimu *Konwencji NZ o prawie morza*), nielegalną (umieszczenie flagi pod biegunem), drogą działań dokonanych (rozbudowa potencjału militarnego, a także naruszanie wód w obszarach spornych), a także coraz częściej politycznymi zabiegami mającymi zwiększyć jej znaczenie (propozycja prezydenta Władimira Putina przekazania bankrutującej Islandii 4 mld euro pożyczki). Społeczność międzyna-

wa, w tym UE, musi być przygotowana na to, iż każde jednostronne radykalne działanie będzie rodzić zdecydowaną odpowiedź innych zainteresowanych stron. Unia najprawdopodobniej będzie musiała wypowiedzieć się w sporze i udzielić poparcia państwu członkowskiemu, czyli Danii. Z drugiej strony pełne korzyści zostaną osiągnięte tylko wtedy, gdy dojdzie do współpracy międzynarodowej, być może opartej o elastyczne koalicje. Widać już początki kooperacji norwesko-rosyjskiej (polegającej na wykorzystaniu przez Rosjan doświadczeń Statoil i Nors Hydro), kanadyjsko-duńskiej (w celu podważenia rosyjskich żądań terytorialnych) oraz rosyjsko-kanadyjski pomysł otwarcia „arktycznego mostu” pomiędzy Murmańskiem a Churchilllem nad Zatoką Hudsona.

Po czwarte, jeżeli Unia ma stać się światowym strażnikiem zmian klimatycznych, musi zwracać szczególną uwagę na region w swoim bezpośrednim sąsiedztwie, który zostanie nimi drastycznie dotknięty. W tej kwestii konieczne będzie wypracowanie konsensusu pomiędzy interesem ekonomicznym i ekologicznym Wspólnoty, co oczywiście stanowi pewne wyzwanie, ale daje Unii wyjątkową możliwość promocji standardów, nieakceptowanych często przez pozostałych graczy. Jeżeli Unia rzeczywiście dąży do statusu „normatywnego hegemonu” Arktyka daje ku temu idealne warunki.

Z perspektywy Polski, jak i całej Europy, najważniejsza jest stabilność i przewidywalność wszelkich działań podejmowanych w Arktyce. Nie stanie się to możliwe bez uregulowania sporów terytorialnych, które przez kolejne lata rozstrzygać będzie Komisja Granic Szelfu, w której państwa Wspólnoty mogą ewentualnie prezentować wspólne stanowisko. Przy oczywistym założeniu, iż w naszym interesie leży dywersyfikacja dostaw energii, właściwym byłoby wspieranie aspiracji duńskich. Realnie jednak szansę na szybkie dostawy daje Norwegia, która technologicznie dystansuje pozostałych partnerów. Należy więc rozszerzyć współpracę z tym krajem, także naukową (Polska ma dobre doświadczenia w tym zakresie w związku z prowadzeniem stacji badawczej na Spitzbergenie). Do prowadzenia aktywnej polityki arktycznej potrzebne są jednak konkretne środki finansowe oraz programy działania, których we Wspólnocie na razie brakuje. Duńskie „okno arktyczne” ma drugorzędne znaczenie w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), ponieważ nie ma wystarczającego poparcia ze strony pozostałych państw nordyckich: Finlandia promuje wciąż Wymiar Północny w jego bałtyckim wydaniu, natomiast Szwecja zaangażowała się wraz z Polską w Partnerstwo Wschodnie. Biorąc pod uwagę ten najmłodszy z wymiarów - wymiar wschodni ko-

rzystne byłoby jego ugruntowanie i zapewnienie należytych środków i dopiero w dalszej kolejności rozszerzenie zainteresowania Wspólnoty na Daleką Północ. Środki przyznane w ramach EPS charakteryzuje bowiem wyraźna asymetria wynikająca ze znacznej siły przetargowej państw Europy Południowej. Północ nie posiada silnego promotora, ale w interesie politycznym i ekonomicznym całej Wspólnoty, również Polski, leży zaangażowanie. UE nie powinna dłużej ignorować faktu, iż inni aktorzy - FR, Kanada, USA, a nawet Japonia i Chiny - rozpoczęli wyścig arktyczny.

(Maj 2011)

KATARZYNA DOŚPIAŁ-BORYSIAK jest adiunktem w Katedrze Systemów Politycznych na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ K. ÅTLAND, *Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic*, „Cooperation and Conflict” 2008, 43(3), s. 289-311.

² T. PALOSAARI, F. MÖLLER, *Security and Marginality. Arctic Europe after the Double Enlargement*, „Cooperation and Conflict” 2004, 39(3), s. 255-281.

³ C. KESKITALO, *International Region-Building: Development of the Arctic as an International Region*, „Cooperation and Conflict” 2007, 42(2), s. 187-205.

⁴ *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 roku* (Dz. U. z dnia 20 maja 2002). Polska ratyfikowała konwencję 6 listopada 1998 roku.

⁵ Przyjęto, iż na terenie strefy obowiązują zasady właściwe dla morza otwartego, jednak państwu przybrzeżnemu przyznano wyłączne prawa eksploatacji i eksploracji, ochrony i zagospodarowania zasobów; wykorzystania w celach energetycznych wody, prądów i wiatrów; badań naukowych oraz ochrony i zachowania środowiska naturalnego. Natomiast poza granicą strefy rozpoczyna się morze pełne taktowane jako *res communis* dostępne dla wszystkich państw według zasady wolności mórz, czyli wolności żeglugi, przelotu, układania podmorskich kabli i rurociągów zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego.

⁶ V. GUNITSKIY, *On Thin Ice: Water Rights and Resource Disputes in the Arctic Ocean*, „Journal of International Affairs” 2008, 61(2), s. 267.

⁷ T. PEDERSEN, *The Dynamics of Svalbard Diplomacy*, „Diplomacy and Statecraft” 2008, 19(2), s. 236-262.

⁸ Zob. więcej: J. SYMONIDES, *Status prawny i roszczenia do Arktyki oraz Bieguna Północnego*, „Państwo i prawo” 2008, LXIII (1), s. 31-45.

⁹ *The Ilulissat Declaration of the five Arctic States, May 28, 2008*, URL: <http://arctic-council.org/filearchive/Ilulissat-declaration.pdf> [data dostępu: 28.04.2011].

¹⁰ Według badań amerykańskich w Arktyce znajduje się 22 % światowych nieodkrytych, lecz dostępnych zasobów ropy i gazu, z czego 84 % poza lądem. *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, United States Geological Survey, "Fact Sheet 2008", nr 3049.

¹¹ Czwartą kluczową organizacją jest Rada Państw Morza Bałtyckiego.

¹² *Conference on the Northern Dimension and the Arctic window in Ilulissat, Greenland, 28 August 2002*, Danish EU presidency press release 30/08/2002, URL: http://www.eu2002.dk/news/news_read.asp?informationid=21815 [data dostępu: 8.03.2011].

¹³ W latach 2007-2013 region Morza Bałtyckiego otrzyma 50 mld euro w ramach polityki spójności oraz 1,25 mld euro w ramach polityki rybołówstwa. KOMISJA EUROPEJSKA, *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, Brussels, 10.6.2009 COM (2009) 248 final, URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/communication/com_baltic_en.pdf [data dostępu: 28.04.2011].

¹⁴ Pewną aktywność wykazał również Komitet Regionów, który widział swoją wiodącą rolę w koordynowaniu działań pomiędzy 16 państwami i regionami wokół Bieguna Północnego. *Opinion on 17 November 2004 on Local and regional government in Russia and the development of cooperation between the EU and Russia*, Official Journal of the European Union (2005/C 71/03), URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:071:0011:0015:EN:PDF> [data dostępu: 28.04.2011].

¹⁵ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie przyszłości wymiaru północnego*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, p6_ta(2005)0430, c 280 e/113.

¹⁶ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 października 2008 r. w sprawie zarządzania regionem arktycznym*, p6_ta-prov(2008)0474, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:009E:0041:0043:PL:PDF> [data dostępu: 28.04.2011].

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Rada Nordycka zachęcała Komisję Europejską do przyjęcia takiego statusu już w 2001 roku.

²⁰ KOMISJA EUROPEJSKA, *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*, Bruksela, 10.10.2007, KOM(2007) 575 wersja ostateczna.

²¹ *Zmiany klimatu a bezpieczeństwo międzynarodowe. Dokument Wysokiego Przedstawiciela i Komisji Europejskiej skierowany do Rady Europejskiej*, s113/08, 14.03.2008, URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pl/reports/99405.pdf [data dostępu: 28.04.2011].

²² KOMISJA EUROPEJSKA, *Unia Europejska a region arktyczny*, Bruksela, 20.11.2008 KOM(2008) 763 wersja ostateczna.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Sugerowano, iż Komisja ds. Rybołówstwa Północno-Wschodniego Atlantyku pozostanie głównym decydem w kwestiach połowów i nie należy tworzyć nowych organizacji zarządzających. Zob.: *Arktyka zasługuje na uwagę Unii Europejskiej – pierwszy krok w kierunku polityki UE wobec Arktyki*, Bruksela, 20.11.2008, Ip/08/1750.

²⁶ Przykładowo w trakcie Międzynarodowego Roku Polarnego 2007-2009 realizowany był program *Developing Arctic Modelling and Observing Capacities for long-term environmental studies* (DAMOCLES) kosztujący 32 mln euro, z czego połowę pokryła UE. *Opportunities and responsibilities in the Arctic Region: the European Union's perspective*, speech by EU Commissioner Borg, International conference *New chances and new responsibilities in the Arctic Region*, Berlin, 11 March 2009, SPEECH/09/107, URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference> [data dostępu: 8.03.2011].

²⁷ M. KRAKOWSKI, *Między autonomią a niepodległością*, „Nowe Państwo” 2004, 4, s. 15-19.

²⁸ *Opinia Komisji Budżetowej dla Komisji Rybołówstwa w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie zawarcia Umowy partnerskiej w sprawie połowów pomiędzy Wspólnotą Europejską z jednej strony a Rządem Danii i Rządem Lokalnym Grenlandii z drugiej strony*, KOM(2006)0804 – C6-0506/2006 – 2006/0262(CNS).

²⁹ Rekompensatę finansową ustalono na 15,8 mln euro rocznie, z czego 3,2 mln euro przeznaczono na udzielenie Grenlandii pomocy w opracowaniu i realizacji wieloletniego programu sektorowego na rzecz rybołówstwa. W zamian za to flota UE uzyskała wyższe kwoty na połow niektórych ważnych gatunków ryb. Rekompensata obejmuje także rezerwę 1,54 mln euro – do wykorzystania w sytuacji otrzymania przez UE (na podstawie naukowej oceny zasobów) zwiększonego dostępu do zasobów dorsza i gromadnika, wykraczającego ponad ilości wynikające z kwot rocznych.

³⁰ *Wspólna deklaracja złożona przez Wspólnotę Europejską, z jednej strony, oraz autonomiczny rząd Grenlandii i rząd Danii, z drugiej strony, na temat partnerstwa pomiędzy Wspólnotą Europejską a Grenlandią*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 29.7.2006, L 208/32.

³¹ *Ibidem*.

³² J. CHRISTOFFERSEN, *Denmark wants to claim the North Pole*, URL: <http://www.information.dk/268404> [data dostępu: 25.05.2011]

³³ J. BINGEN, *The Arctic contest heats up, What is Russia up to in the seas above Europe?*, “The Economist”, 9.10.2008.