PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

NR 124 (2056), 9 CZERWCA 2020 © PISM

BIULETYN

Polityka USA wobec Arktyki

Paweł Markiewicz

Arktyka jest kolejnym obszarem rosnącej rywalizacji Stanów Zjednoczonych, Rosji i Chin. Celem USA jest przede wszystkim utrzymanie wolności żeglugi w tym regionie, ze względu na jego wzrastające znaczenie dla światowego handlu i amerykańskiego bezpieczeństwa. Dlatego administracja Donalda Trumpa dąży do zwiększenia zdolności USA do działania w Arktyce. Skutki pandemii COVID-19 opóźnią wdrażanie tych planów, ale ich nie przekreślą. USA będą oczekiwać wsparcia w Arktyce także od sojuszników z NATO.

Prognozowany w wyniku globalnego ocieplenia wzrost średniej temperatury może sprawić, że do 2030 r. z Oceanu Arktycznego całkowicie zniknie pokrywa lodowa. Dzięki temu trudno dostępne szlaki morskie, jak Północna Droga Morska (NSR) i Pasaż Północnozachodni (NWP), łączące Europę i Amerykę Północną z Azją, staną się żeglowne przez cały rok (obecnie są dostępne tylko okresowo i nieregularnie). Są to bardzo atrakcyjne drogi dla transportu dóbr – morska trasa z Azji Wschodniej do Europy przez NSR jest ok. 30% krótsza od tej, która prowadzi przez cieśninę Malakka i Kanał Sueski. Ułatwiony będzie też dostęp do surowców naturalnych, w tym podmorskich złóż, o potencjalnie dużym znaczeniu dla gospodarki światowej. Jednocześnie zmiany klimatyczne wpłyną negatywnie na ekologię światową, m.in. przez uwolnienie zwiększonej ilości gazów cieplarnianych oraz wzrostu zakwaszenia oceanów. Geograficznie dostęp do Arktyki ma osiem państw (USA, Rosja, Kanada, Dania, Norwegia, Finlandia, Szwecja i Islandia) zrzeszonych w Radzie Arktycznej (RA). Mimo że status Arktyki jest unormowany w prawie międzynarodowym, otwierające się możliwości spowodowały wzrost politycznej, gospodarczej i wojskowej aktywności w regionie.

Polityka USA. Znaczenie Arktyki w polityce zagranicznej USA w ostatnich latach wzrosło. W okresie uchwalenia porozumienia paryskiego w 2015 r. prezydent Barack Obama skupiał się na Arktyce głównie w kontekście wielostronnej współpracy na rzecz ochrony środowiska. To ta kwestia była priorytetem programu przewodnictwa USA w RA w 2015–2017. W 2016 r. Obama wydał też dyrektywę zakazującą zwiększania wydobycia surowców spod dna Oceanu Arktycznego wzdłuż wybrzeża północnej Alaski.

Donald Trump postrzega Arktykę inaczej – jako region o znaczeniu strategicznym w kontekście rosnącej rywalizacji z Rosją i ChRL. Wynika to z dążenia do wzmocnienia gospodarki USA. Administracja prezydenta, sceptyczna wobec problematyki zmiany klimatycznych, wspiera rozwój wydobycia ropy i gazu poprzez dzierżawę podmorskich działek, położonych w północnej Alasce. Przewidywane dochody do budżetu federalnego z tego tytułu mogą wynieść ok. 1 mld dol. w 2021 r. Trump dąży do wzmocnienia relacji dwustronnych z państwami arktycznymi, nie zaś formatów wielostronnych. Na spotkaniu RA w maju 2019 r. USA zablokowały konsensus, co spowodowało, że nie wpisano do deklaracji postanowień dotyczących zmian klimatycznych. Członkowie RA (m.in. Finlandia i Szwecja) mocno skrytykowali za to USA. Ponadto Trump zaostrzył relacje z Kanadą, podnosząc kwestię wolności żeglugi w NWP (Kanada od lat rości sobie prawa do zwierzchnictwa nad tym kluczowym szlakiem, łączącym Ocean Arktyczny z Pacyfikiem). Propozycja Trumpa dotycząca zakupu Grenlandii przez USA wprowadziła napięcia w relacjach amerykańsko-duńskich. Mimo to USA zainwestują na wyspie 12,1 mln dol., szczególnie w wydobycie metali ziem rzadkich.

Znaczenie międzynarodowe. Arktyka stała się obszarem rywalizacji między państwami arktycznymi. Od 2006 r. Dania, Islandia, Kanada, Norwegia i Rosja formułują

roszczenia terytorialne, twierdząc, że zgodnie z konwencją o prawie morza z 1982 r. mają prawo do rozszerzenia strefy swojego szelfu kontynentalnego poza 200 mil morskich od linii brzegowej. Rosja dąży do czerpania ekonomicznych korzyści z obsługi żeglugi na biegnącej u jej arktycznych wybrzeży NSR i chciałaby mieć wyłączne prawa do eksploatacji wód i podmorskich złóż. Aby osiągnąć te cele, od 2013 r. intensywnie rozbudowuje obecność wojskową w tym regionie: odtworzyła bazy lotnicze i porty dla okrętów podwodnych, stworzyła specjalne brygady arktyczne i rozmieściła nowe radary, nadzorujące przestrzeń powietrzną i kosmiczną. Prowadzi w Arktyce regularne ćwiczenia, a rosyjskie samoloty rozpoznawcze i bombowce coraz częściej naruszają przestrzeń powietrzną USA i niektórych państw europejskich (np. Norwegii) w Arktyce. Rośnie także aktywność rosyjskich okrętów podwodnych na Morzu Barentsa. Najnowsza rosyjska strategia arktyczna na lata 2020–2035 przewiduje kontynuację budowy infrastruktury do wydobycia gazu i ropy w tym regionie, a jednocześnie dalsze zwiększenie obecności i aktywności wojskowej. W tym celu Rosja m.in. przeznaczyła 2 mld dol. na budowę atomowych lodołamaczy dla Floty Północnej (do 2033 r. przybędzie 8 nowych jednostek tego typu).

Mimo że Chiny nie są państwem arktycznym, wyraźnie dążą do zwiększenia inwestycji w tym regionie. Chińska strategia z 2018 r. uznaje Arktykę oraz formujące się pasaże wodne za przyszły Polarny Jedwabny Szlak. Chiny rozwijają bezpośrednie inwestycje w państwach arktycznych. Państwowe koncerny ChRL posiadają udziały w rosyjskich terminalach LNG w Arktyce, a inwestycje w Islandii, szczególnie w badania i rozwój technologii geotermicznej i telekomunikacyjnej, wynoszą ok. 10% PKB tego państwa. Natomiast w Grenlandii zaangażowanie kapitałowe ChRL w wydobycie metali ziem rzadkich oraz żelaza, miedzi i uranu stanowi 11,5% PKB wyspy.

Arktyka w polityce bezpieczeństwa USA. W 2019 r. została wydana Strategia arktyczna Departamentu Obrony (DoD) oraz związane z nią dokumenty strategiczne Marynarki Wojennej (*USN Strategic Outlook for the Arctic*) oraz Straży Przybrzeżnej (*USCG Arctic Strategic Outlook*). Wszystkie deklarują, że dla zapewnienia wolności żeglugi w Arktyce i wzmocnienia bezpieczeństwa USA w kontekście zagrożeń militarnych pochodzących z tego kierunku Stany Zjednoczone chcą rozwijać zdolność do projekcji siły w tym regionie. W 2018 r. US Navy włączyła obszar północnego Atlantyku i Arktyki do strefy odpowiedzialności Drugiej Floty (bazującej w Wirginii), poszerzając jej zadania poza wschodnie wybrzeże USA. Zwiększona zostanie też obecność sił powietrznych na Alasce. Do 2021 r. dodatkowe 54 myśliwce F-35A zostaną przebazowane do Fairbanks.

Kluczowym zadaniem jest modernizacja floty lodołamaczy USCG. Obecnie posiada ona dwa przestarzałe lodołamacze (w porównaniu z ok. 40 rosyjskimi), planuje się więc budowę sześciu nowoczesnych okrętów tego typu za 12,2 mld dol. Sekretarz DoD Mark Esper został zobowiązany do przygotowania raportu oceniającego optymalną lokalizację nowego portu pełnomorskiego, który ma służyć jako baza floty lodołamaczy. Jednostki te będą odpowiedzialne m.in. za eskortowanie statków transportowych w amerykańskim obrębie szlaków NSR i NWP.

Jednocześnie USA zwiększają dwustronną współpracę obronną w Arktyce z kluczowymi sojusznikami NATO. Trump przeznaczył 91 mln dol. na projekt odtworzenia zimnowojennej bazy lotnictwa US Navy w Keflavík na Islandii. W 2018 r. siły zbrojne USA uczestniczyły z wojskami sojuszniczymi w ćwiczeniu NATO „Trident Juncture", które odbywało się głównie na północy Norwegii. W 2018 i 2019 r. siły powietrzne USA przeprowadziły przeloty bombowców strategicznych B-2A oraz B-52 nad morzami Norweskim i Barentsa oraz nad Islandią razem z norweskimi i brytyjskimi partnerami. W maju br. w ramach misji „Arctic Challenge" amerykański bombowiec B-1B ćwiczył z norweskimi i szwedzkimi myśliwcami. W maju 2020 r., po raz pierwszy od zakończenia zimnej wojny, amerykańskie i brytyjskie niszczyciele realizujące wspólne ćwiczenia w zakresie utrzymania wolności żeglugi wpłynęły na Morze Barentsa.

Perspektywy. Pomimo zmian klimatycznych amerykańska determinacja do podjęcia rywalizacji z Rosją i ChRL w Arktyce nie osłabnie, ponieważ rywale USA będą zwiększali swoją arktyczną aktywność. Kryzys gospodarczy spowodowany pandemią COVID-19 może jednak opóźnić realizację planów USA odnośnie do Arktyki. Ewentualna wygrana Joe Bidena w listopadowych wyborach może zmienić podejście USA do kwestii ochrony klimatu i wydobycia surowców w Arktyce, ale nie percepcję wyzwań ze strony Rosji i ChRL w tym regionie. USA będą jednocześnie wpływać na członków NATO, aby zwiększali inwestycje, pozwalające na zaangażowanie wojskowe w Arktyce (Dania przeznaczyła na ten cel dodatkowo 200 mln dol. do 2023 r.). Można więc spodziewać się w NATO dalszych decyzji dotyczących zwiększenia ćwiczeń lub poszerzania zadań Sojuszu w tym regionie. Ze względu na wzrastające znaczenie Arktyki w planach sojuszniczych, przyspieszające zmiany klimatyczne oraz rosnącą aktywność Rosji w regionie Polska jako obserwator RA może rozważyć aktualizację swojej strategii *Cele i narzędzia Polskiej polityki arktycznej* z 2015 r. w celu uwzględnienia nowych wyzwań regionalnych i wzmocnienia współpracy z arktycznymi państwami w tej w kwestii.

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Rafał Tarnogórski, Sebastian Płóciennik, Justyna Szczudlik, Daniel Szeligowski, Jolanta Szymańska, Marcin Terlikowski, Karol Wasilewski, Szymon Zaręba, Tomasz Żornaczuk