



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

STRATEGIC FILE

NR 4 (96), MAJ 2021 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Wojciech Lorenz

Wyzwania dla Rady Arktycznej: konkurencja między wielkimi mocarstwami czy multilateralizm?

Paweł Markiewicz

Podczas dwudziestu pięciu lat funkcjonowania Rada Arktyczna (RA) znacznie przyczyniła się do utrzymania statusu Arktyki jako strefy pokoju. Obecnie jednak polityczne zmiany, wpływając na realia regionu, są źródłem nowych, złożonych wyzwań. Rada zamierza kontynuować działania na rzecz rozwiązania problemów środowiskowych. Jednocześnie będzie dążyła do osłabienia rywalizacji polityczno-militarnej narastającej między Chinami, Rosją i Stanami Zjednoczonymi, która może dotknąć Arktykę. Łączenie statutowej roli Rady jako forum współpracy regionalnej z nowym zadaniem – zarządzaniem kwestiami bezpieczeństwa – oznacza jednak, że Rada może zlekceważyć narastający kryzys klimatyczny i przeoczyć napięcia militarne. Oznaczałoby to potencjalny regres w relacjach dotyczących regionu.

PISM STRATEGIC FILE

Rada Arktyczna jest organizacją międzynarodową pełniącą przewodnią rolę w zakresie koordynacji kwestii środowiska naturalnego i zrównoważonego rozwoju w północnej strefie podbiegunowej. Obecnie, dwadzieścia

Obecnie, dwadzieścia pięć lat po powstaniu, RA mierzy się także z problemem tzw. nowej Arktyki.

pięć lat po powstaniu, RA mierzy się także z problemem tzw. nowej Arktyki¹. Do niedawna zakładano, że wydarzenia w strefie polarnej nie mają poważniejszych skutków poza nią, jednak zainteresowanie tym obszarem wzrosło a państwa arktyczne i spoza regionu wzmogły aktywność, m.in. na polu ekonomicznym i militarnym. Zmiany klimatyczne, choć negatywnie wpływają na środowisko, tworzą nowe

możliwości strategiczne, związane np. ze szlakami morskimi i eksploatacją zasobów naturalnych. Mimo nierentowności wydobycia niektórych surowców ogólny potencjał ekonomiczny regionu sprawia, że wzrosło znaczenie obecności wojskowej w Arktyce. Rosnące napięcia między Rosją (która w tym roku obejmuje dwuletnie przewodnictwa Rady) USA i Chinami tworzą tzw. strategiczny trójkąt arktyczny².

Forum regionalne

Po zakończeniu zimnej wojny osiem państw podbiegunowych – Kanada, Dania (dzięki Grenlandii i Wyspom Owczym), Finlandia, Islandia, Norwegia, Rosja, Szwecja i USA – uznało Arktykę za odrębny region. Upadek Związku Radzieckiego wpłynął na zmianę postrzegania roli tego regionu: od przestrzeni rozmieszczenia strategicznej broni jądrowej i konfrontacji do strefy pokoju, gdzie wspólne problemy (np. żegluga, problemy rdzennych mieszkańców i ochrona środowiska) miały być rozwiązywane na drodze wielostronnej współpracy. Taka decyzja była korzystna dla państw arktycznych, a jednocześnie nie wpływała na istotne interesy państw spoza regionu. Zwieńczeniem tej polityki było powołanie Rady Arktycznej 19 września 1996 r. Deklaracja w tej sprawie podpisana w Ottawie nie stanowi traktatu, tworząc jedynie międzyrządowe forum wysokiego szczebla zdominowane przez osiem państw członkowskich. Porozumienie wykonawcze do deklaracji wyłącza z obrad Rady sprawy bezpieczeństwa wojskowego³.

Oprócz państw członkowskich RA składa się z obserwatorów, stałych uczestników (reprezentujących ok. 1 mln rdzennych mieszkańców regionu⁴) oraz z grup roboczych, m.in. ds. zrównoważonego rozwoju, zapobiegania zanieczyszczeniom i ochrony środowiska. Dwuletnie przewodnictwo RA jest przechodnie i ustala agendę, która odzwierciedla specyficzne cele sprawujące je państwa.

Od 1996 r. RA upowszechnia informacje na temat zmian społeczno-ekonomicznych i klimatycznych w Arktyce. Państwa członkowskie przyczyniły się do powstania serii podmiotów o charakterze regionalnym (np. Uniwersytetu Arktyki i Arktycznego Forum Gospodarczego) i do wprowadzenia w życie trzech umów międzynarodowych – dotyczących ratownictwa, współpracy naukowej oraz ochrony środowiska. W 2017 r. raporty RA nt. żeglugi morskiej zostały przyjęte przez Międzynarodową Organizację Morską (IMO) jako wiążący prawnie kodeks bezpieczeństwa dla statków na zalodzonych wodach.

Wielostronne relacje w RA były w znacznym stopniu odizolowane od napięć i konfliktów między państwami członkowskimi, które dotyczyły innych części świata. Mimo regresu w relacjach między Rosją a krajami Zachodu (po rosyjskiej agresji na Ukrainę w 2014 r.) zacieśniła się ich współpraca obejmująca kwestie miękkiego bezpieczeństwa w Arktyce. Straże wybrzeża USA i Rosji koordynowały operacje poszukiwawczo-ratownicze, zaś w 2015 r. amerykańsko-rosyjskie działania w ramach RA przyczyniły do stworzenia Arktycznego Forum Straży Wybrzeża (*Arctic Coast Guard Forum*), którego celem było zwiększenie interoperacyjności służb państw arktycznych⁵.

Wielostronne relacje w RA były w znacznym stopniu odizolowane od napięć i konfliktów między państwami członkowskimi, które dotyczyły innych części świata.

¹ O. R. Young, *Constructing the "New" Arctic: The Future of the Circumpolar North in a Changing Global Order*, „Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law”, 2019, t. 12, nr 5.

² I. Anthony, E. Klimenko, *A Strategic Triangle in the Arctic? Implications of China-Russia-United States Power Dynamics for Regional Security*, „SIPRI Insights on Peace and Security”, marzec 2021.

³ Arctic Council Ottawa Declaration (1996 r.), <https://oarchive.arctic-council.org/>.

⁴ Są to m.in. Saamowie, Czuczkowie, Aleuci, Inuici, i Kalaallici.

⁵ *Coast Guard Cooperation with Russia in the Arctic* (24 października 2018 r.), www.highnorthnews.com.

PISM STRATEGIC FILE

Władze państw członkowskich podzielają przekonanie o własnej kluczowej roli w rozstrzygnięciu problemów Arktyki mimo np. wzrastających żądań rdzennych mieszkańców dotyczących uwzględnienia ich preferencji co do lokalnych projektów, a także mimo rosnącego zainteresowania państw spoza regionu zaangażowaniem w rozwój Arktyki. Pięć państw członkowskich RA, które mają bezpośredni dostęp do Oceanu Arktycznego (Dania, Kanada, Norwegia, Rosja i USA), jest szczególnie niechętnych, by uznać globalną rolę regionu i w konsekwencji – prawa państw spoza Arktyki do współdecydowania o niej. W 2008 r. zobowiązały się one stosować Konwencję ONZ o prawie morza (UNCLOS) do pokojowego rozstrzygnięcia konfliktów w regionie. Długotrwałe spory o granice morskie zostały rozwiązane (np. między Norwegią i Rosją) albo są w toku negocjacji (np. pomiędzy Kanadą i Danią). Rosja wysuwa jednak roszczenia do szelfu kontynentalnego o zasięgu do 200 mil morskich od swojego wybrzeża (żądania dotyczą m.in. Grzbietu Łomonosowa), kwestionując zasięg stref Grenlandii i Kanady. W ten sposób Rosja mogłaby uzyskać dostęp do złóż o pojemności ok. 5 mld ton ropy i gazu, poza już eksploatowanymi złożami o pojemności ok. 14,5 mld ton. Państwo to od lat podejmuje starania w tej sprawie na forum ONZ. Roszczenia w regionie zgłaszają też Dania i Kanada.

Władze państw członkowskich podzielają przekonanie o własnej kluczowej roli w rozstrzygnięciu problemów Arktyki.

Państwa-observatorzy – czy należy oczekiwać przełomu w polityce arktycznej?

Integralnym elementem RA są obserwatorzy rządowi i pozarządowi, których obecność podkreśla znaczenie regionu w kontekście globalnym. Jest to jedyny mechanizm umożliwiający im udział w dyskusjach RA. Śledzą oni pracę państw członkowskich, wspólnie z nimi proponują projekty oraz składają pisemne oświadczenia podczas ministerialnych spotkań RA. Z powodu braku formalnego prawa głosu ich udział w pracach RA ogranicza się do wymiany informacji, zapewniania ekspertyzy naukowej czy finansowania konkretnych inicjatyw. Status obserwatora pozwala faktycznie wpływać na rozwój polityk lub strategii w ramach RA i stwarza możliwość nawiązania lub zacieśnienia relacji dwustronnych, które są przydatne poza forum Rady.

Obecnie Rada liczy 39 obserwatorów, w tym 13 rządowych. Większość z nich – w tym Francja, Niemcy, Włochy, Holandia, Polska, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo – należy do Unii Europejskiej (UE), NATO lub do obu organizacji⁶. Irlandia wyraziła niedawno zainteresowanie uzyskaniem statusu obserwatora, w 2020 r. taki wniosek złożyły Czechy i Estonia, deklarując chęć wspierania badań naukowych i rozwoju cyfrowego w Arktyce. UE, która jest w trakcie aktualizacji swojej strategii arktycznej⁷, obserwuje obrady RA, a ostateczna decyzja odnośnie do jej wniosku o status obserwatora przy RA podlega obecnie rozpatrywaniu. Unia identyfikuje się jako alternatywny – wobec Chin, Rosji i USA – partner gospodarczy dla zasobów pozyskiwanych w regionie lub eksportowanych tam. Zaktualizowana strategia UE będzie zawierała dążenie do zbilansowania kwestii ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju z wyzwaniem dla regionalnego bezpieczeństwa wynikającym ze zmian klimatycznych. Postulaty zawarte w strategiach państw członkowskich (np. Szwecji) i obserwatorów (np. Niemiec) Rady podkreślają zwiększenie roli UE w zakresie współpracy i bezpieczeństwa w Arktyce⁸.

W 2013 r. RA poszerzyła grupę obserwatorów, przyjmując państwa Dalekiego Wschodu – Chiny, Japonię, Singapur i Koreę Płd. Zwrot ku Pacyfikowi⁹, który miał wzmocnić międzynarodowy profil RA, przełożył się też na zainteresowanie państw spoza regionu potencjalnymi korzyściami, np. politycznymi wpływami i zyskami ekonomicznymi.

Obserwatorzy przyczynili się do umiędzynarodowienia kwestii arktycznych.

Obserwatorzy przyczynili się do umiędzynarodowienia kwestii arktycznych. Ich zainteresowania tradycyjnie były ukierunkowane na badania naukowe, zwalczanie zanieczyszczenia środowiska i przeciwdziałanie skutkom zmian klimatycznych. Taką politykę prowadzą m.in. Polska, Holandia, Szwajcaria i Włochy. Globalizacja Arktyki zatarła jednak granice między kwestiami ściśle

⁶ Wyjątkiem jest Szwajcaria, która otrzymała status obserwatora w 2017 r.

⁷ *Joint Communication to the European Parliament and the Council – An Integrated European Union Policy for the Arctic* (27 kwietnia 2016 r.).

⁸ *Sweden's Strategy for the Arctic Region* (listopad 2020), s. 18; *Germany's Arctic Policy Guidelines: Assuming Responsibility, Creating Trust, Shaping the Future* (sierpień 2018), s. 25.

⁹ O. R. Young, *The North Pacific Lens: Contributions of the North Pacific Arctic Conference*, „Global Asia”, t. 15, nr 4 (grudzień 2020), s. 8-15.

PISM STRATEGIC FILE

regionalnymi i pozaregionalnymi. Wielu obserwatorów żąda przyznania im szerszej roli w kształtowaniu polityki arktycznej, m.in. w zakresie bezpieczeństwa. Najaktywniejsze w tym zakresie są Chiny. Strategie bezpieczeństwa narodowego Japonii i Zjednoczonego Królestwa obejmują m.in. kwestię odpowiedzi na potencjalne zagrożenia militarne wynikające z rozwoju żeglugi arktycznej przez ChRL czy Rosję. Niemcy i Singapur dążą natomiast do utrzymania statusu obserwatora przy RA nie tylko z powodu troski o środowisko naturalne, ale też w celu powstrzymania regionalnej konfrontacji, która może mieć negatywne konsekwencje gospodarcze (np. ograniczając im dostęp do północnych szlaków morskich)¹⁰.

Wyzwania regionalne a interesy światowe

Arktyka znajduje się w centrum światowych zmian klimatycznych. Zmniejszająca się powierzchnia pokrywy lodowej, erozja wybrzeży i topiąca się wieczna zmarzlina uwalniająca gazy cieplarniane przyczyniają się do gwałtownych zjawisk pogodowych. Grunty w regionach pokrytych wieczną zmarzliną nie są już w stanie utrzymać pierwotnych obciążeń, powodując katastrofy budowlane i w konsekwencji – środowiskowe. W czerwcu 2020 r., po zawaleniu się zbiornika paliwowego przy elektrowni w północnej Rosji, ok. 20 tys. ton ropy skaziło powierzchnię 350 km² Oceanu Arktycznego. Zwiększony napływ wody słodkiej z topniejących lodowców do Oceanu Arktycznego i Atlantyku wpływa natomiast na globalne zmiany zasolenia i temperaturę wód morskich. Od 2010 r. średnia roczna temperatura w Arktyce wynosi o ok. 1–3°C więcej niż w okresie 1981–2010. Podczas okresu pożarowego w 2020 r. trafiło do atmosfery ok. 244 mln ton dwutlenku węgla ze strefy podbiegunowej (w 2019 r. było to 180 mln ton). Stały wzrost ocieplenia może spowodować całkowity zanik wiecznego lodu arktycznego do 2035 r.

Pogłębiające się zmiany klimatyczne tworzą jednak nowe możliwości gospodarcze.

Pogłębiające się zmiany klimatyczne tworzą jednak nowe możliwości gospodarcze. Szacuje się, że pod powierzchnią Arktyki może się znajdować ok. 25–30% światowych zasobów ropy i gazu. Gwałtowne tempo topnienia lodów otwiera nowe i krótsze szlaki morskie, m.in. Północną Drogę Morską (NSR) wzdłuż wybrzeży Rosji. W 2020 r. transport towarów między Europą i Azją przez NSR (ok. 27 mln ton) był o 3% większy niż w 2019 r. Do 2035 r. Rosja zamierza zwiększyć wolumen transportu NSR do ok. 130 mln ton.

Zimowy transport gazu bez wsparcia lodołamaczy do ChRL, Japonii i Korei Płd., realizowany przez rosyjską firmę państwową Novatek, zwiększa prawdopodobieństwo całorocznych dostaw w niedalekiej przyszłości. Podobnym szlakiem morskim jest Przejście Północnozachodnie (NWP) w Kanadzie.

Ekonomiczne korzyści mogą być jednak krótkotrwałe. Zasoby ropy i gazu znajdują się głównie na obszarach i wodach państw arktycznych. Wydobywanie i transport surowców będą jednak kosztowne, a ich eksploatacja przyspieszy zmiany klimatyczne. Wzrost popytu na energię odnawialną oraz zobowiązania państw członkowskich RA do implementacji paryskiego porozumienia klimatycznego do 2035 r. zmniejszą przyszłe zapotrzebowanie na paliwa kopalne. Oznacza to, że zasoby naturalne Arktyki mogą być mniej konkurencyjne na rynkach światowych niż wstępnie szacowano.

Kolejnym sektorem o rosnącym znaczeniu w Arktyce jest branża turystyczna. W latach 2006–2016 liczba zimowych podróży do tzw. egzotycznych części Dalekiej Północy wzrosła o 600%. Głównymi destynacjami były m.in. archipelag Svalbard i Alaska oraz rejsy NSR lub NWP. Władze Grenlandii rozpoczęły kampanię na rzecz rozwoju branży turystycznej, a państwa leżące w pobliżu Arktyki (np. Szkocja) dążą do współpracy w celu rozwoju całorocznej „turystyki przygodowej” (*adventure tourism*)¹¹.

Rozwój sytuacji w Arktyce wpływa na rdzenną ludność. Zmiany klimatyczne negatywnie przekładają się m.in. na migracje ryb i ssaków, które stanowią jej źródło pożywienia i dochodu.

Na życie mieszkańców Arktyki oddziałuje także pandemia COVID-19. Ludność regionu, m.in. starsze pokolenia jego rdzennych obywateli, jest bardziej wrażliwa na negatywne konsekwencje choroby z powodu ograniczonego dostępu do publicznej opieki zdrowotnej. Problem ten zmusił państwa

Na życie mieszkańców Arktyki oddziałuje także pandemia COVID-19.

¹⁰ M. Lanteigne, *Inside, Outside, Upside Down? Non-Arctic States in Emerging Arctic Security Discourse*, w: K. Spohr, D. S. Hamilton, *The Arctic and World Order*, Foreign Policy Institute, 2020, s. 389-393.

¹¹ *Arctic Connections: Scotland's Arctic Policy Framework* (23 września 2019 r.).

PISM STRATEGIC FILE

członkowskie RA do interwencji – np. rząd federalny Kanady przeznaczył 129,9 mln dol. na ośrodki zdrowia w regionach północnych oraz na współpracę z firmami lotniczymi w zakresie transportu zaopatrzenia dla rdzennych wspólnot (np. żywności i produktów medycznych).

Obostrzenia związane z podróżowaniem wprowadzone przez państwa arktyczne w celu wstrzymania transmisji wirusa negatywnie wpłynęły na fizyczne i mentalne zdrowie rdzennych mieszkańców, których tradycja zakłada gromadzenie się. Podobnie jak na całym świecie, dochody regionu zostały ograniczone także z powodu znacznego spadku aktywności branży turystycznej. Gdy niektóre państwa członkowskie RA (np. Rosja) zwiększały liczbę statków pasażerskich w oczekiwaniu na powrót turystyki, Kanada przedłużyła ograniczenia rejsów na swoich wodach arktycznych do 2022 r. w celu utrudnienia transmisji wirusa. Długotrwałe zakłócenia w branży turystycznej spowodują jednak wzrost liczby zwolnień i bankructw. Restrykcje wobec przemieszczenia się wpłynęły także na międzynarodowe projekty badawcze (np. dotyczące zmian klimatycznych) i pracę naukowców na Dalekiej Północy. Amerykańska Narodowa Fundacja Naukowa zawiesiła większość (ok. 90 %) z ok. 150 projektów arktycznych. Przerwy w badaniach naukowych stworzą luki w bazach danych, co utrudni prognozowanie przyszłych zmian w regionie.

Polityka mocarstwowa w Arktyce

Rosnące znaczenie strategiczne Arktyki wpłynęło na decyzję **Chin**, największego interesariusza spoza regionu, o ubieganie się o status obserwatora w RA. Wielowymiarowa polityka Chin sytuuje to państwo jako „bliskie Arktyce”. ChRL prowadzi działalność naukowo-badawczą na Dalekiej Północy, np. zbieranie danych na temat skutków zmian klimatycznych, wykorzystuje także przedsięwzięcia polityczne i gospodarcze z udziałem członków RA w celu stworzenia Polarnej Jedwabnej Szlaku jako komponentu inicjatywy Pasa i Szlaku¹². Niezadowolone z ograniczonej roli obserwatora w RA Chiny zacieśniają także relacje bilateralne z państwami regionu. W ciągu kilku ostatnich lat chińskie firmy państwowe inwestowały w wydobywanie surowców i projekty infrastrukturalne w Rosji oraz w rozwój górnictwa na Grenlandii. Prowadzą też wolny handel z Islandią, gdzie w 2018 r. otworzyły nową stację badawczą. ChRL planuje też konstrukcję docelowego centrum magazynowego w Norwegii, a ponadto liczy na wykorzystanie surowców energetycznych i tras arktycznych, m.in. NSR, do szybszego transportu między Azją a Europą. Istotne z tego punktu widzenia są inwestycje w rozwój lodołamaczy nuklearnych. Wśród państw członkowskich RA (np. w Danii) rośnie jednak niepokój, że ChRL wykorzystuje działalność naukowo-badawczą do zwiększenia dostępu swoich sił zbrojnych do Dalekiej Północy¹³.

Niezadowolone z ograniczonej roli obserwatora w RA Chiny zacieśniają także relacje bilateralne z państwami regionu.

Największe państwo leżące nad Oceanem Arktycznym, **Rosja**, uważa region za kluczowy dla utrzymania swojej suwerenności, integralności terytorialnej i statusu mocarstwa globalnego. Celem strategicznym jest czerpanie korzyści z obsługi handlu morskiego przez NSR¹⁴. Obecnie Rosja posiada największą spośród członków RA flotę lodołamaczy (ok. 40 oraz cztery lodołamacze nuklearne). W 2021 r. rosyjski rząd zatwierdził sześć projektów infrastrukturalnych w Arktyce (np. budowy zakładu górniczo-hutniczego, terminalu głębokowodnego oraz zakładów wydobywania i przetwarzania rudy ołowiu), których wartość wynosi ok. 2,6 mld dol. Rosja postrzega Arktykę jako kolejny obszar rywalizacji z Zachodem i stara się wykorzystywać swoje atuty, m.in. dostęp do regionu, specjalistyczną wiedzę i wyposażenie oraz doświadczenie w uwzględnianiu Dalekiej Północy w strategiach obronnych. W związku z tym Rosja modernizowała siły zbrojne i infrastrukturę oraz (w ostatnich kilku latach) przywróciła znaczącą obecność militarną w całym regionie. Bombowce i myśliwce dalekiego zasięgu zwiększyły aktywność nad morzami Barentsa, Norweskim i Grenlandzkim oraz u wybrzeży Alaski. Rosja prowadzi też w Arktyce testy pocisków hipersonicznych, m.in. na wodach międzynarodowych na północ od

¹² D. Wnukowski, *Polarny Jedwabny Szlak: Arktyka w chińskiej polityce zagranicznej i gospodarczej*, „Biuletyn PISM”, nr 157 (1730), 23 listopada 2018 r.

¹³ *China mixing military and science in Arctic push*, Reuters, 29 listopada 2019 r., www.reuters.com.

¹⁴ B. Bieliszczuk, *Północna Droga Morska: znaczenie gospodarcze i polityczne dla Rosji*, „Biuletyn PISM”, nr 139 (1712), 11 października 2018 r.

PISM STRATEGIC FILE

Norwegii. Okręty podwodne Floty Północnej uzbrojone w nuklearne pociski balistyczne prowadzą natomiast ćwiczenia w wodach północnoatlantycznych prowadzących do NSR¹⁵.

Podczas zbliżającego się przewodnictwa w RA (2021–2023) Rosja może dążyć do umocnienia pozycji cennego partnera w zakresie współpracy przy rozwiązywaniu pilnych problemów w regionie, szczególnie po tym, jak bierność w związku z nimi wykazywała administracja Trumpa. Przewodnictwo w Radzie będzie ponadto legitymizować z jednej strony znaczenie Arktyki dla Rosji, a z drugiej – znaczenie Rosji w rozstrzygnięciu spraw regionalnych¹⁶. Rosja zamierza skupić uwagę na problemach dotyczących wydobycia surowców, m.in. zacieśniając współpracę z międzynarodowymi partnerami. Celem Rosji jest rozwój ekonomiczny, który został ostatnio znacznie ograniczony przez sankcje zachodnie¹⁷, antyrządowe protesty¹⁸ i skutki pandemii COVID-19¹⁹. Taka polityka wpisuje się w strategię arktyczną²⁰. Rosyjskie przewodnictwo będzie ponadto przychylnie odnosić się do szerszego angażowania się państw-observatorów w prace RA, a także wyrażać zainteresowanie sprawami bezpieczeństwa, m.in. odtworzeniem Arktycznego Forum Szefów Sztabów Obrony (*Arctic Chiefs of Defense Forum*), które zostało zawieszono po nielegalnej aneksji Krymu przez Rosję w 2014 r.

Przewodnictwo w Radzie będzie legitymizować z jednej strony znaczenie Arktyki dla Rosji, a z drugiej – znaczenie Rosji w rozstrzygnięciu spraw regionalnych.

USA formułują obecnie roszczenia dotyczące Arktyki, wbrew wcześniejszemu niewielkiemu zainteresowaniu prowadzeniem tam polityki. Seria strategicznych dokumentów²¹ zapowiada stworzenie zdolności do projekcji siły w regionie w celu zapewnienia wolności żeglugi i ochrony bezpieczeństwa państwa w kontekście zagrożeń militarnych pochodzących głównie ze strony ChRL i Rosji. Kluczowe są plany modernizacji floty lodołamaczy – planowana jest budowa sześciu nowoczesnych statków. USA wzmocnią ponadto dwustronną współpracę obronną w Arktyce (m.in. ćwiczenia sił powietrznych i morskich) z najważniejszymi sojusznikami z NATO²². Zwiększono także liczbę operacji bombowców B-1 w bazie Orland w północnej Norwegii i uzgodniono z Kanadą modernizację systemu obrony przestrzeni powietrznej i kosmicznej (NORAD) oraz sieci radarów ostrzegawczych (*Northern Warning System*).

Prezydent Biden dąży do równoważenia kwestii bezpieczeństwa i klimatycznych w celu obniżenia rywalizacji i napięcia.

W przeciwieństwie do wcześniejszych amerykańskich administracji, które w Arktyce prowadziły wyłącznie politykę klimatyczną (Obama) lub mocarstwową (Trump), prezydent Biden dąży do równoważenia kwestii bezpieczeństwa i klimatycznych w celu obniżenia rywalizacji i napięcia. Sekretarz Obrony USA Lloyd Austin zapowiedział ponadto kontynuację współpracy z Rosją. Zrywając z charakterystycznym dla Trumpa negowaniem zmian klimatycznych, Biden uważa tę kwestię za priorytet w zakresie bezpieczeństwa narodowego USA, także

w Arktyce. Specjalny wysłannik ds. klimatu John Kerry jest członkiem prezydenckiej Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Po objęciu urzędu w styczniu 2021 r. Biden podpisał decyzję o powrocie USA do Paryskiego Porozumienia Klimatycznego i wprowadził moratorium na odwierty ropy i gazu w parku narodowym na Alasce (*Alaskan Arctic National Wildlife Refuge*).

Rywalizacja wielkich mocarstw wymusiła reakcję członków RA. W 2016 r. władze Grenlandii odrzuciły chińską ofertę zakupu nieużywanej bazy morskiej, a w 2018 r. Dania podjęła taką decyzję wobec firmy z ChRL planującej budowę nowego lotniska na Grenlandii. W 2020 r. kanadyjski rząd nie zaakceptował oferty chińskiej firmy

¹⁵ A. M. Dyner, *Powstanie rosyjskiego Okręgu Wojskowego Floty Północnej*, „Komentarz PISM”, nr 4, 12 stycznia 2021 r.

¹⁶ T. Bouffard, P. W. Lackenbauer, *The Development of the Arctic Council Chairmanship: A Strategic Plan of Preparation and Pursuit*, „NAADSN Strategic Perspectives”, 30 marca 2021 r.

¹⁷ A. Legucka, A. Dąbrowski, *Sankcje USA wobec Rosji*, „Biuletyn PISM”, nr 73 (1515), 31 lipca 2017 r.

¹⁸ A. Legucka, J. Benedyczak, *Wyrok na Nawalnego: reakcja Rosjan i UE*, „Komentarz PISM”, nr 12, 5 lutego 2021 r.

¹⁹ A. Legucka, *Rosja wobec pandemii COVID-19*, „Biuletyn PISM”, nr 68, 6 kwietnia 2020 r.; J. Benedyczak, M. Zaniewicz, *Gospodarka rosyjska w czasie COVID-19*, „Biuletyn PISM”, nr 159, 29 lipca 2020 r.

²⁰ A. Legucka, *Polityka Rosji wobec Arktyki*, „Biuletyn PISM”, 136, 26 czerwca 2020 r.

²¹ P. Markiewicz, *Polityka USA wobec Arktyki*, „Biuletyn PISM”, nr 124 (2056), 9 czerwca 2020 r. Do wspomnianych dokumentów należą: *Department of Defense Arctic Strategy* (2019), *The United States Navy Strategic Outlook for the Arctic* (2019), *United States Coast Guard Arctic Strategic Outlook* (2019), *The Department of the Air Force Arctic Strategy* (2020), *A Strategic Blueprint for the Arctic* (2021) oraz *Regaining Arctic Dominance: The U.S. Army in the Arctic* (2021).

²² W. Lorenz, *Polityczno-wojskowe znaczenie ćwiczeń NATO Trident Juncture 2018*, „Biuletyn PISM”, nr 136 (1709), 8 października 2018 r.

PISM STRATEGIC FILE

w sprawie zakupu kopalni złota leżącej przy NWP w arktycznym regionie Kanady, powołując się na względy bezpieczeństwa narodowego. Wobec militaryzacji Dalekiej Północy przez Rosję nordyckie państwa RA sprzymierzone w NATO (np. Dania, Islandia i Norwegia) lub współpracujące z sojuszem (Finlandia i Szwecja) modernizują infrastrukturę wojskową, zwiększają długoterminowe wydatki obronne w Arktyce, uczestniczą w północnych manewrach wojskowych oraz zacieśniają bilateralną współpracę z USA w zakresie bezpieczeństwa²³.

Adaptacja do „nowej Arktyki”

Obecnie intensyfikacja działalności różnych podmiotów w Arktyce wiąże zagadnienia regionalne z wyzwaniami globalnymi.

Przez dwadzieścia pięć lat RA rozstrzygała kwestie regionalne, kierując się zasadą współpracy i konsensusu. Obecnie jednak intensyfikacja działalności różnych podmiotów w Arktyce wiąże zagadnienia regionalne z wyzwaniami globalnymi. Zmusza to Radę do rozszerzenia zakresu współpracy na kwestie zwalczania pandemii, kontroli zmian klimatycznych, podejmowania decyzji o żegludze lub wydobyciu zasobów naturalnych. Konsekwencją tej zmiany może być uzyskanie przez Radę wpływu na rywalizację mocarstw na poziomie regionalnym. Trzeba także brać pod uwagę, że realia Arktyki mogą podlegać dalszej ewolucji.

Podobnie jak inne fora wielostronne RA ma możliwość korzystania z kompleksowej analizy swojej działalności, systemu zarządzania i struktury (np. kwestii podziału pracy między poziomami ministerialnym i naukowym, przebiegu współpracy z rdzenną ludnością, roli grup roboczych i obserwatorów). Państwa członkowskie porozumiały się w sprawie konieczności skorygowania zasad działania, gdy w 2015 r. wewnętrzną rewizję przeprowadziły Dania, Norwegia, Rosja, Szwecja i USA²⁴. Mimo że kompetencje RA są uporządkowane, praca nie zawsze przebiega płynnie: brak mechanizmu raportowania powoduje niespójności w komunikacji między grupami, co przekłada się na problemy z wyznaczaniem priorytetów oraz na relacje na poziomie ministerialnym. Istnieje ryzyko, że po zmianie przewodnictwa w Radzie nie zostanie zrealizowana część projektów. Spośród 43 przedsięwzięć rozpoczętych podczas przewodnictwa Islandii (2019–2021) jedynie siedem zostało ukończonych²⁵. Naukowcy ostrzegają, że coraz większe znaczenie będą mieć kwestie polityczne, wpływając na manipulację wynikami badań oraz lekceważenie rekomendacji. W 2017 r. RA przyjęła postulat o przygotowaniu do 2019 r. strategicznego planu regulacji swojej struktury i działań, jednak sceptyczne stanowisko administracji Trumpa wobec kwestii klimatycznej zablokowało jego opracowanie. Na stosunek do reform Rady wpływ mają także polityczne zamiary jej członków.

Doświadczenie regionalnej współpracy i koordynacji będzie cenne dla zarządzania bezpieczeństwem militarnym w Arktyce. Niektórzy członkowie Rady zastrzegają, że ukierunkowanie na rozstrzyganie spraw bezpieczeństwa może odwrócić uwagę lub zahamować zdolność do rozwiązywania problemów dotyczących środowiska lub zrównoważonego rozwoju. Pozostali twierdzą z kolei, że rezygnacja z podjęcia tego tematu na otwartym i transparentnym forum, takim jak RA, może wpłynąć na niekontrolowany wzrost napięć w Arktyce i wywołać niezamierzone incydenty o poważnych konsekwencjach, które mogą przenieść się poza region. Obecnie nie istnieje uwzględniające Rosję forum dialogu na tematy militarne w Arktyce. Mobilizacja woli politycznej członków Rady w celu przedłużenia jej mandatu będzie trudna. Kilka państw (np. Finlandia i Islandia) popiera koncepcję reformy mandatu. Luka dotycząca kwestii bezpieczeństwa może być uzupełniona dzięki zwołaniu corocznego dialogu członków RA (np. Arktycznego Forum Szefów Sztabów Obrony oraz *Arctic Security Forces Roundtable*). Precedens współpracy państw RA w zakresie zawierania porozumień międzynarodowych i tworzenia podmiotów arktycznych (w tym zajmujących się sprawami miękkiego bezpieczeństwa) sugeruje, że Rada może promować podmioty o określonym zakresie kompetencji (np. militarny kodeks postępowania

Doświadczenie regionalnej współpracy i koordynacji będzie cenne dla zarządzania bezpieczeństwem militarnym w Arktyce.

²³ W. Lorenz, *Priorytety obronne państw północnej flanki NATO*, „Biuletyn PISM”, nr 55 (1803), 8 maja 2019 r.

²⁴ *The Arctic Council: Perspectives on a Changing Arctic, The Council's Work, and Key Challenges. A Joint Memorandum of a Multilateral Audit on the Arctic States' National Authorities' Work with the Arctic Council* (21–22 października 2015 r.), <https://oaarchive.arctic-council.org>.

²⁵ *The Arctic Council Projects* (9 lutego 2021 r.), www.arctic-council.org.

PISM STRATEGIC FILE

zbieżny z kodeksem bezpieczeństwa IMO lub instytucje ds. bezpieczeństwa arktycznego) w celu zapewnienia przejrzystości wśród stron zainteresowanych wojskowym zaangażowaniem w Arktyce.

Możliwość koordynowania kwestii regionalnych umożliwi Radzie kontynuację prac, do których została powołana. Dalszymi jej działaniami, których celem powinno być ostatecznie rozwiązywanie problemów Arktyki, będzie kierować potrzeba uwzględniania kwestii klimatycznych w kontekście regionalnego bezpieczeństwa. Kluczowym filarem pracy RA będzie natomiast współpraca z rdzenną ludnością. Wcześniejsze inicjatywy – zdrowotne, ekonomiczne i naukowe oraz programy służące zachowaniu lokalnej kultury – przygotowały Radę na wyzwania pandemii COVID-19.

Wnioski

Obecne wyzwania i wyniki konfrontacji z nimi przyczynią się do ustalenia, kim są główni interesariusze i co będą mogli robić w Arktyce w niedalekiej przyszłości.

Przez ponad ćwierć wieku prace RA przyczyniły się do utrzymania niskiego napięcia politycznego w Arktyce. Jednak region się zmienia. Obecne wyzwania i wyniki konfrontacji z nimi przyczynią się do ustalenia, kim są główni interesariusze i co będą mogli robić w Arktyce w niedalekiej przyszłości²⁶. Nowe możliwości pojawiające się w związku ze zmianami klimatycznymi kierują uwagę RA poza jej mandat i mogą stanowić zadanie sytuujące się między koordynacją współpracy regionalnej a zarządzaniem rywalizacją międzynarodową. Dwuletnie kierownictwo Rosji w RA może pogłębić to wyzwanie.

Wzmocnienie dwustronnych relacji niektórych obserwatorów (np. ChRL) z państwami członkowskimi może stanowić konkurencję dla wielostronnej współpracy w regionie. Jeśli RA zamierza nadal pełnić kluczową rolę w zapewnianiu bezpiecznego i zrównoważonego rozwoju regionu, będzie musiała przejść instytucjonalną ewolucję i równoważyć regionalne powiązania. Może to oznaczać nadanie priorytetu kwestiom, które obecnie podlegają kompetencjom RA, m.in. zmianom klimatycznym, a jednocześnie konieczność definiowania i rozwiązywania rosnących problemów. Niespełnienie tego warunku grozi przyszłym rządów regionalnym wzrostem rywalizacji politycznej i konkurencji między zainteresowanymi stronami arktycznymi i spoza regionu.

²⁶ K. Dodds, M. Nuttall, *The Scramble for the Poles: The Geopolitics of the Arctic and Antarctic*, Polity Press, 2015.

PISM STRATEGIC FILE

Polska jako obserwator w Radzie Arktycznej

Polska została obserwatorem podczas pierwszego ministerialnego spotkania RA 17–18 września 1998 r. W 2015 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych opublikowało pierwszy wszechstronny dokument nt. polityki arktycznej „Cele i narzędzie polskiej polityki arktycznej”. Zaznaczono w nim kwestie wartości badań naukowych, ważną rolę prawa międzynarodowego (np. Konwencji ONZ o prawie morza) i podkreślono, że RA jest głównym forum koordynującym wielostronną współpracę w regionie.

Historia polskich badań naukowych w Arktyce jest wcześniejsza niż utworzenie RA. Polityczne zainteresowanie Polski tym regionem datuje się na 2 września 1931 r., kiedy stała się sygnatariuszem Traktatu Svalbardzkiego. Polska zajmuje wyjątkowe miejsce wśród naukowych interesariuszy spoza Arktyki. Pierwsza polarna ekspedycja naukowa została przeprowadzona w 1934 r. Stacja badawcza im. Stanisława Siedleckiego w Horsundzie na wyspie Spitsbergen w norweskim archipelagu Svalbard jest jedną z dwóch stałych stacji państw członkowskich UE. Tworzy to wyjątkową okazję dla polskich naukowców do prowadzenia badań oraz przewidywania zmian klimatycznych we współpracy z międzynarodowymi ekspertami.

Po 1990 r. polska polityka zagraniczna koncentrowała się na integracji w strukturach europejskich. Dzięki jej wieloletnim doświadczeniom na Dalekiej Północy, Polska została zaproszona do obserwacji obrad, które doprowadziły do przyjęcia Arctic Environmental Protection Strategy w 1991 r. Oprócz RA, Polska ma statusu obserwatora m.in. w Barents Euro-Arctic Council, the Council of the Baltic Sea States, and the Nordic Council of Ministers (tzw. cztery Rady Północy).

Doświadczenia naukowe w Arktyce przełożyły się na szerszą działalność polskiej dyplomacji arktycznej. Polska postrzega jako kluczowy dalszy rozwój systemu zarządzania Arktyką, służący rozwiązywaniu problemów regionalnych (np. kwestii żeglugi i wykorzystania zasobów naturalnych). RA jest uważana za najważniejsze forum omawiania tych zagadnień, a Polska popiera dalsze wzmocnienie Rady. Dąży jednocześnie do utrzymania i rozwijania relacji między państwami członkowskimi RA i obserwatorami, m.in. opowiadając się za wprowadzeniem spotkań wiceministrów (nowy szczebel polityczny w Radzie, spotkania takie odbyły się w 2008 i 2010 r.) lub organizacją Warsaw Forum (ostatnio w 2019 r.) w celu omówienia z przewodniczącym grupy Senior Arctic Officials RA m.in. kwestii niepokojących państwa obserwatorów.