



Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
AMICUS EUROPAE

FAE Policy Paper
nr 23/2011

Michał JAROCKI

Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Arktyki



Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Arktyki

FAE Policy Paper nr 23/2011

Michał Jarocki

W ostatnim czasie Rosja stara się zmieniać charakter prowadzonej przez siebie polityki zagranicznej. Przejawia się to angażowaniem głównych sił w te regiony świata, gdzie dostrzegalna jest szansa na osiągnięcie wymiernych korzyści. Jednym z przykładów takich działań jest Arktyka, która powoli staje się areną coraz większych sporów terytorialnych. Ich głównym powodem są potencjalnie ogromne złoża surowców energetycznych, których wydobycie i sprzedaż, dałaby Rosji spore zyski natury finansowej. Innym przejawem polityki arktycznej Kremla są również Przejścia Północne, które mają szansę stać się nowymi głównymi trasami handlowymi między Azją, a Europą. Ich obsługa przeniosłaby Rosji wzrost znaczenia politycznego, a także dodatkowe przychody do budżetu państwa.

Swoje cele Rosja zamierza realizować w oparciu o szereg narzędzi. Do głównych zaliczyć należy instytucje prawno – międzynarodowe, takie jak ONZ, a także fora regionalne, w postaci Rady Arktycznej. Poza tym, strona rosyjska będzie też starać się wykorzystywać badania geologiczne arktycznego dna morskiego, infrastrukturę portowo – techniczną, a także własny potencjał militarny. Rozsądne i skuteczne użycie powyższych narzędzi może pozwolić Rosjanom na osiągnięcie jasno sprecyzowanych celów, kosztem pozostałych państw regionu. Rosyjska polityka z czasem może zacząć przechodzić od spokojnej koncyliacyjnej współpracy w oparciu o instrumenty prawa międzynarodowego, do formy bardziej konfrontacyjnej, opartej o działania jednostronne i nieliczenie się ze stanowiskiem pozostałych podmiotów arktycznej rozgrywki.

Uwarunkowania

Przeprowadzenie dokładnych pomiarów oraz badań dna arktycznego jest trudne do zrealizowania, wobec czego nie sposób jest obecnie jednoznacznie ocenić pokładów surowcowych znajdujących się na obszarze Arktyki. Szacunkowe dane wskazują jedna, iż są one ogromne. Zadaniem naukowców pod Arktyką znajduje się jedna czwarta światowych zasobów gazu ziemnego oraz ropy naftowej. Dodatkowo, pod dnem morskim znajdują się spore ilości rzadkich i cennych metali, takich jak złoto czy srebro.



Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Arktyki

FAE Policy Paper nr 23/2011

Michał Jarocki

Możliwość przeprowadzenia dokładnych badań to jednak tylko jeden z problemów. Zupełnie innym jest opracowanie technologii eksploatacji podmorskich złóż. Wiadomo, iż państwa najbardziej zainteresowane tym procesem, takie jak Stany Zjednoczone czy Federacja Rosyjska, prowadzą nieustanne prace rozwojowe w zakresie technik wydobywczych. Do tej pory jednak nikt oficjalnie nie przyznał, że jest w stanie rozpocząć skuteczną eksploatację arktycznych złóż.

Tematem traktowanym na równi do podmorskich surowców, a jednocześnie potencjalnie łatwiejszym do rozwiązania, jest kwestia wytyczenia nowych tras handlowych pomiędzy Azją a Europą (rozumianą tu jako strefa euro-atlantycka). Przejścia północno-zachodnie oraz północno-wschodnie traktowane są jako potencjalne nowe drogi handlowe pomiędzy obydwoma częściami świata. Możliwość skrócenia czasu transportu towarów o prawie jedną trzecią stanowi wystarczający powód do tego, aby w przyszłości rozpocząć szerokie wykorzystanie obydwu przejść. Będzie się to działo oczywiście ze szkodą dla tych obecnie wykorzystywanych, takich jak np. Kanał Sueski. Kwestią zasadniczą w przypadku przejść północnych jest jednak kontrola nad nimi oraz problem ich ewentualnego umiędzynarodowienia. Problemy te już dzisiaj stają się tematami międzynarodowych dyskusji.

Rzeczą równie ważną jak wspomniane czynniki ekonomiczne, jest także polityczne znaczenie regionu. Prawo międzynarodowe w postaci Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza z 1982 roku mówi o tym, iż Arktyka nie jest terenem podległym żadnemu podmiotowi państwowemu. Jedynie państwa tzw. Arktycznej piątki (Dania, Kanada, Norwegia, Rosja oraz Stany Zjednoczone) mają prawo do eksploatacji tych części regionu, które wchodzi w skład ich dwustumilowych wyłącznych stref ekonomicznych. Decyzję w tej sprawie podejmuje specjalna Komisja ds. Granic Szelfu Kontynentalnego.

Wspomniana Konwencja pozostawia jednak pewną furtkę prawną, która powoduje, iż spory wokół podziału terytorialnego Arktyki stają się w wolna wyznacznikami polityki międzynarodowej wszystkich pięciu wymienionych państw. Każde z nich ma bowiem prawo do rozszerzenia swoich stref ekonomicznych w sytuacji, gdyby udowodniło, iż dno morskie, wobec którego roszczą swoje prawa, stanowi naturalne przedłużenie ich szelfów kontynentalnych.



Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Arktyki

FAE Policy Paper nr 23/2011

Michał Jarocki

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

Cele rosyjskiej polityki

Siedem tysięcy kilometrów kwadratowych kryjących w sobie aż osiemdziesiąt procent zasobów gazu ziemnego i dziewięćdziesiąt procent krajowych pokładów węglowodorów. Tak prezentuje się potencjał surowcowy arktycznej części rosyjskiego terytorium. Roszczenia terytorialne wysuwane przez Moskwę obejmują obszar ponad miliona kilometrów kwadratowych oraz miliardy ton cennych surowców.

Rosyjska polityka napotyka jednak na szereg przeszkód. Pierwszą z nich, niejako podstawową, jest uzyskanie prawa do eksploatacji obszarów będących podmiotem wspomnianych roszczeń. Zupełnie innym problemem jest jednak rozpoczęcie samych prac. Jak zostało wspomniane, żadne państwo, w tym Rosja, nie dysponuje technologią umożliwiającą skuteczne i opłacalne wydobycie podmorskich złóż. Można wobec tego stwierdzić, iż w najbliższych latach jednym z najważniejszych celów rosyjskiej działalności w Arktyce, zaraz obok sporów terytorialnych, będzie próba uzyskania technicznej możliwości rozpoczęcia procesów wydobywczych. Co więcej, Moskwa musi również opracować skuteczny sposób sprawnego transportowania wydobytych surowców na ląd, a także zabezpieczenia transportów od strony militarnej. Może to z kolei wymagać inwestycji w modernizację przynajmniej części jednostek Floty Północnej.

Drugim, choć również istotnym, celem prowadzonej obecnie przez stronę rosyjską polityki jest wspomniana już kwestia przejścia północno-wschodniego. Jego wykorzystanie do celów transportowych może przynieść Rosji ogromne korzyści natury finansowej. Świadcząc usługi w postaci, np. udrażniania przejść przez swoje lodołamacze, Moskwa może uczynić z tej trasy źródło znacznych dochodów budżetowych. Perspektywa ta wymagać będzie jednak

sporych nakładów inwestycyjnych, których jednym z podstawowych elementów będzie rozbudowa i modernizacja obecnie utrzymywanych portów morskich, zlokalizowanych wzdłuż trasy rozciągającej się od Murmańska, przez Syberię, aż do Morza Beringa.

Problemem może okazać się jednak opór państw takich, jak Stany Zjednoczone czy Chiny. Dążą one do umiędzynarodowienia przejść północnych, tak aby żadne z państw, w pobliżu których mają one prowadzić (a więc Rosja i Kanada), nie było zdolne do nakładania opłat tranzytowych z tytułu ich wykorzystywania. Trudno jednak obecnie ocenić szanse na zrealizowanie tych zamiarów, tak samo jak zdefiniować instytucję, która miałaby do takiego umiędzynarodowienia doprowadzić.

Narzędzia prawno - międzynarodowe

W 2001 roku strona rosyjska zgłosiła do ONZ wnioski o wytyczenie stref terytorialnych Arktyki, wobec których mogłaby ona sprawować kontrolę. Został on jednak wyjątkowo słabo przygotowany. Główny naukowy argument popierający rosyjski dokument stanowiła mapa regionu z zaznaczoną flamastrem granicą stref arktycznych, wobec których wysuwane są żądania. Komisja postanowiła oddalić dokument i zasugerować uzupełnienie go o dokładniejsze badania dna morskiego.

Przez lata strona rosyjska nie składała stosownego uzupełnienia wniosku z roku 2001. Co więcej, nie zdecydowano się również na organizowanie ekspedycji naukowych, mających badać i przygotowywać podłoże naukowe pod uzupełnienie dokumentu. Z całą pewnością bowiem za taką nie można uznać ekspedycji z roku 2007, kiedy to za pomocą miniaturowych łodzi podwodnych umieszczono na dnie Oceanu Arktycznego rosyjską flagę. Tego typu działania propagandowe w żadnym stopniu nie przybliżają Rosji do uznania jej roszczeń terytorialnych, jedynie antagonizując pozostałe państwa Arktycznej piątki.

Kilka miesięcy temu ustami premiera Władimira Putina ogłoszono, iż do 2013 roku zostaną zebrane wszelkie wymagane dane naukowe. W roku następnym mają one z kolei być przedłożone Komisji ONZ.

Strona rosyjska może pozwolić sobie na takie posunięcie zgodnie z postanowieniami wspomnianej Konwencji z roku 1982:

ANEKS II
KOMISJA GRANIC SZELFU KONTYNENTALNEGO

(...)

Artykuł 4

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

(...)

Artykuł 8

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

Zgodnie z artykułem 4., państwo-strona Konwencji dysponuje okresem do dziesięciu lat od chwili obejmowania go jej postanowieniami na złożenie wniosku o delimitacji granic wyłącznych stref ekonomicznych. Rosja spełniła ten warunek, gdyż stroną Konwencji stała się w roku 1997, a wniosek, jak wiadomo, w roku 2001. Co więcej, artykuł 8. w dosyć enigmatyczny sposób określa postępowania państwa-wnioskodawcy, które nie zgadza się z postanowieniami Komisji. Trudno jest więc jednoznacznie określić, czy okres trzynastu lat pomiędzy złożeniem jednego wniosku, a planowanych złożeniem drugiego mieści się w ramach czasowych uznawanych za „zasadne”.

Forum regionalne

Organizacja Narodów Zjednoczonych z całą pewnością nie stanowi jednak jedyne narzędzia realizacji rosyjskiej polityki. Alternatywą są organizacje regionalne, skupiające w sobie jedynie te państwa, które geograficznie styczne są z obszarem Arktyki. Przykładem takiej organizacji jest Rada Arktyczna (RA), w skład której, poza Arktyczną piątką, wchodzi też Finlandia, Islandia oraz Szwecja.

RA stanowić może dla Rosjan skuteczne pole kreowania swojej polityki. Ze względu na jej dość ekskluzywny charakter, jest ona idealnym forum do prowadzenia rozmów dwustronnych, z każdym z pozostałych państw – członków. Z drugiej strony, warto pamiętać



Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Arktyki

FAE Policy Paper nr 23/2011
Michał Jarocki

też o tym, iż każdy członek organizacji traktowany jest na równi z innymi. Wobec braku podmiotu państwowego wyraźnie dominującego nad resztą, Rada stanowi idealne narzędzie do przeciągania w czasie ewentualnych procesów decyzyjnych godzących z interes narodowy Rosji. Zapewnia to Deklaracja z Ottawy, powołująca RA do życia. Mówi ona o tym, iż wszelkie decyzje podejmowane na jej forum uchwalane są jednogłośnie. Co więcej, Deklaracja z Ilulissat z 2008 roku pozwala Rosjanom na blokowanie dostępu do udziału w arktycznej rozgrywce dla państw trzecich. Jest to ważne w kontekście rosnącego zainteresowania regionem ze strony innych państw i organizacji, takich jak Chiny, Japonia czy Unia Europejska.

W nadchodzących latach Rosja zapewne zintensyfikuje swoje działania na forum Rady. Przykładem mogą być tutaj deklaracje Moskwy o gotowości przeznaczenia sporych sum na działalność tego ciała, a także zobowiązania podejmowane w celu ochrony środowiska w regionie. Tego typu posunięć nie należy jednak interpretować jako nic innego niż działania natury PR-owskiej. Budując pozytywny wizerunek wśród pozostałych członków organizacji, Rosjanie starają się poprawić swoją pozycję negocjacyjną w ewentualnych przyszłych sporach dotyczących tego regionu.

Zaplecze infrastrukturalno – techniczne

W ocenie arktycznej polityki Rosji nie można pominąć także jej przygotowania pod względem technicznym. Obok wspomnianego już zaplecza infrastrukturalnego w postaci portów znajdujących się wzdłuż przejścia północno-wschodniego, kolejnym elementem – którego znaczenia nie można marginalizować – jest flota lodołamaczy.

Te obecnie wykorzystywane przez Rosjan są już mocno wiekowe i cechują się wysoką awaryjnością. Sprawę z tego faktu rosyjskie władze zdawały sobie od lat. Niemniej jednak przez długi czas nie udawało się realizować planów wdrożenia do służby nowoczesnych jednostek. Dopiero w ostatnich miesiącach pojawiły się informacje dotyczące planowanej budowy sześciu nowych lodołamaczy (trzech o napędzie atomowym i trzech o napędzie konwencjonalnym). Zdaniem wicepremiera Iwanowa odpowiednie decyzje polityczne zostały już podjęte, a całe przedsięwzięcie ma być zabezpieczone finansowo przez skarb państwa.



Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Arktyki

FAE Policy Paper nr 23/2011

Michał Jarocki

Nowe statki mają wejść do służby w przeciągu najbliższych lat. Zapewne zastąpią one część najbardziej już wiekowych statków i stanowią będą uzupełnienie jednostek wykorzystywanych przez państwowe koncerny energetyczne.

Niezwykle istotna w prowadzeniu skutecznej polityki arktycznej jest też techniczna zdolność do eksploatacji głębokich podmorskich złóż. Na razie Rosjanie nie dysponują taką możliwością, jednak odpowiednie technologie i procedury są nieustannie rozwijane. Kilka miesięcy temu ogłoszono, iż rosyjski gigant gazowy Gazprom odebrał dwie nowoczesne platformy wiertnicze. Co prawda mają one zostać wykorzystane na znajdujących się w centralnej części Morza Barentsa złóżach Sztokmana. Nie ulega jednak wątpliwości, iż doświadczenia z ich pracy zostaną uwzględnione przy budowie platform z myślą o złóżach znajdujących się na obszarach będących podmiotem rosyjskich roszczeń terytorialnych.

Aspekt militarny

Ważnym elementem rosyjskiej polityki względem Arktyki staje się też jej siła militarna. Plany sformowania dwóch brygad arktycznych świadczą o poważnym podejściu Rosjan do kwestii podmorskich złóż. Problematyczne wydaje się być jednak miejsce stacjonowania obydwu jednostek. Mają one bowiem zostać rozlokowane na Półwyspie Kola, w pobliżu granic z Finlandią i Norwegią. Zdaniem przedstawicieli Kremla, brygady mają chronić rosyjskich interesów w tej części kraju.

Uwzględniając jednak ograniczone terytorialnie interesy będącej członkiem Arktycznej piątki Norwegii oraz skłonność norweskich władz do podejmowania kompromisów politycznych, trudno jest jednoznacznie ocenić takie posunięcie strony rosyjskiej. Wydaje się, iż formowane jednostki mają stanowić w rzeczywistości posunięcie nie tyle militarne, co polityczne, a ich odbiorcą mają być takie państwa jak Kanada czy Stany Zjednoczone. Ze względu na swoje roszczenia terytorialne i arktyczne interesy, zarówno Ottawa, jak i Waszyngton są obecnie głównymi rosyjskimi przeciwnikami w arktycznej rozgrywce. Co więcej, obydwa podmioty same dokonują ograniczonych zbrojeń na obszarze Arktyki, modernizując rozlokowane w regionie bazy wojskowe, czy restrukturyzując poszczególne dowództwa terytorialne.



Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Arktyki

FAE Policy Paper nr 23/2011

Michał Jarocki

Niewykluczone, iż w przyszłości rosyjskie siły zbrojne, zwłaszcza jednostki marynarki wojennej, będą wykorzystywane do aktywnej ochrony elementów infrastruktury wydobywczej. W sytuacji, gdy Rosjanie rozpoczną już eksploatację podmorskich złóż, istotnym stanie się zabezpieczenie od strony wojskowej nie tylko samych platform wiertniczych, ale także transportów ze złożami płynącymi w kierunku głównego lądu.

Wnioski

Wobec braku możliwości technicznych rozpoczęcia procesów wydobywczych, rosyjska polityka wobec Arktyki mierzona będzie na zachowanie obecnego *status quo*. Sytuacja taka z jednej strony zablokuje dostęp do arktycznych złóż państw takich jak Kanada, z drugiej strony da Moskwie czas niezbędny do przygotowania się do eksploatacji Arktyki od strony technologicznej oraz infrastrukturalnej. Dlatego też polityka Kremla w najbliższych latach charakteryzować się będzie budowaniem pozytywnego wizerunku państwa dbającego o przyszłość regionu, a jednocześnie gotowego oddać kwestię sporów terytorialnych instytucjom prawno–międzynarodowym.

Można podejrzewać, iż w chwili, gdy Rosjanie staną się zdolni do samodzielnej eksploatacji arktycznych złóż, prowadzona przez nich polityka przybierze bardziej konfrontacyjny charakter. Przejawiać się to będzie prowadzeniem tzw. polityki faktów dokonanych, czyli rozpoczynania procesów wydobywczych na terenach, które znajdują się w orbicie zainteresowania Moskwy. Wówczas dużego znaczenia nabrałaby ochrona platform ze strony jednostek marynarki wojennej. Należy bowiem być pewnym sprzeciwu wobec takich działań ze strony innych państw Arktycznej piątki, zwłaszcza Kanady i Stanów Zjednoczonych. Niewykluczone też, iż taka polityka strony rosyjskiej mogłaby nawet doprowadzić do starć zbrojnych, jednak o niskim stopniu intensywności.

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



Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Arktyki

F AE Policy Paper nr 23/2011

Michał Jarocki

Kontakt

**Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
„Amicus Europae”**

Aleja Przyjaciół 8/5
00-565 Warszawa, Polska

Tel. +48 22 622 66 33

Tel. +48 22 622 66 03

Fax:+48 22 629 48 16

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

F AE Policy Paper nr 23/2011

**Polityka Federacji Rosyjskiej
wobec Arktyki**

Autor: Michał Jarocki

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