



Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
AMICUS EUROPAE

F AE Policy Paper
nr 4/2012

Michał JAROCKI

Polityka USA wobec Arktyki



Intensyfikacja amerykańskiej polityki w Arktyce spowodowana jest postępującym topnieniem pokrywy lodowej w tym regionie. Szanse i zagrożenia płynące z tego zjawiska w bezpośredni sposób przekładają się na interesy narodowe państwa. W zarysowującej się międzynarodowej rywalizacji o kontrolę nad obszarem, Waszyngton nie zamierza pozostawać w tyle.

Wobec nieuniknionej intensyfikacji międzynarodowej żeglugi morskiej w regionie arktycznym, Stany Zjednoczone starają się przygotować na skutki tego zjawiska. Konieczność monitorowania całego obszaru oraz rozwój zdolności reagowania na zagrażające środowisku wypadki losowe, stoją u podstaw amerykańskiej polityki w regionie. Niezwykle istotna okazać się może także możliwość eksploatacji złóż surowców mineralnych, których dostępność rośnie z każdym rokiem.

Realizacja celów polityki USA oparta będzie na wykorzystaniu szeregu narzędzi. Do tych najważniejszych zalicza się prawo międzynarodowe, a także wielonarodowe regionalne instytucje polityczne pokroju Rady Arktycznej. Nie bez znaczenia okaże się także potencjał operacyjny jednostek straży przybrzeżnej oraz umiejętność współpracy z formacjami sojuszników. Istotny pozostanie z pewnością czynnik militarny, który odegra decydującą rolę w kontekście monitorowania całego obszaru. Ważna pozostanie także kwestia przygotowania technicznego, jak też odpowiedniego zaplecza naukowego.

Realizacja polityki USA w regionie uzależniona będzie również od czynników zewnętrznych. Arktyka skupia w sobie pięć państw, z których każde ma własne, często sprzeczne z innymi, cele polityczne. W tym kontekście niezwykle istotnym elementem amerykańskich działań może okazać się potencjał koalicyjny państwa oraz zdolność do lawirowania pomiędzy kompromisem a twardym broniem własnego stanowiska.

Uwarunkowania

Podstawowym czynnikiem warunkującym amerykańską politykę w regionie jest kwestia topnienia arktycznej pokrywy lodowej. Zjawisko to może w przyszłości skutkować intensyfikacją międzynarodowego ruchu morskiego na tym obszarze. Stany Zjednoczone koncentrują się na przewidzeniu oraz przygotowaniu się na konsekwencje powyższego stanu rzeczy. Waszyngton



rozpatruje je przede wszystkim w kontekście ekonomicznym, politycznym, środowiskowym oraz społecznym.

Wzrost liczby statków transportowych w regionie spowodowany będzie większą niż dotychczas przepustowością arktycznych szlaków żeglugowych (tzw. Przejść Północnych). Ich wykorzystanie motywowane będzie, przede wszystkim, czynnikiem ekonomicznym. Możliwość skorzystania z nowego, krótszego połączenia morskiego pomiędzy Atlantykiem a Pacyfikiem będzie powodem, dla którego wiele podmiotów gospodarczych zdecyduje się na wykorzystanie Arktyki w handlu pomiędzy obydwooma obszarami świata.

Rosnąca liczba statków płynących wzdłuż Przejść Północnych w bezpośredni sposób zagrazi środowisku naturalnemu w regionie. Ryzyko kolizji statków handlowych bądź też wycieku paliwa czy transportowanych chemikaliów może doprowadzić do skażenia miejscowej flory i fauny w stopniu tak dużym, iż odtworzenie jej pierwotnego stanu okaże się niemożliwe. Co więcej, zainteresowanie regionem ze strony globalnego handlu nie pozostanie bez wpływu na rdzenną ludność tych terenów. Rozbudowa infrastruktury portowej wzdłuż Przejścia Północno – Zachodniego (oraz bliźniaczego Przejścia Północno – Wschodniego), większa niż wcześniej obecność i aktywność podmiotów wojskowych ochraniających region, wzrost liczby turystów, a także ryzyko pojawienia się procederu nielegalnego przemytu broni oraz ludzi, wyraźnie odbije się na stylu i jakości życia ludów zamieszkujących ten region od wieków.

Być może jednak najważniejszą kwestią związaną z wykorzystaniem Przejść Północnych okaże się ich status polityczny. Bardzo istotne w tym przypadku może okazać się rozwiązanie sporu pomiędzy państwami, które roszczą prawa do kontroli nad obydwiema trasami (Rosja w przypadku Przejścia Północno – Wschodniego oraz Kanada wobec Przejścia Północno – Zachodniego), a tymi, które dążą do ich umiędzynarodowienia. Stany Zjednoczone stoją na stanowisku, iż Przejścia Północne, a przede wszystkim to znajdujące się w bezpośredniej styczności z Alaską, powinny zostać uznane z trasy międzynarodowe. Zabraniałoby to jakiegokolwiek państwu kontrolowania przepływających tam statków lub też pobierania od nich opłat tranzytowych.

Drugim istotnym czynnikiem warunkującym charakter polityki Waszyngton wobec regionu jest kwestia podmorskich złóż surowców energetycznych. Ich potencjalne wydobywanie i eksploatacja mogłaby przynieść Amerykanom ogromne zyski natury ekonomicznej i politycznej. Pomimo



trwających od lat badań dna morskiego, USA nie zdołały do tej pory przedstawić ostatecznych żądań terytorialnych wobec regionu.

Problemem w tym przypadku okazuje się brak ratyfikacji ONZ-etowskiej Konwencji o Prawie Morza z roku 1982. Stany Zjednoczone jako jedyne z państw tzw. Arktycznej Piątki (A5) nie zdołały do tej pory przyjąć dokumentu do własnego prawodawstwa. Fakt ten dyskwalifikuje USA w jakichkolwiek działaniach zmierzających do realizacji przyszłych roszczeń terytorialnych. Co więcej, obecny stan rzeczy powoduje, iż Waszyngton stoi na przegranej pozycji w rywalizacji politycznej z pozostałymi państwami regionu.

Cele

Jednym z podstawowych celów amerykańskiej polityki wobec Arktyki jest próba wypracowania jasnych i klarownych zasad wykorzystania regionu dla międzynarodowej żeglugi morskiej. Zadaniem priorytetowym może okazać się wyjaśnienie wszelkich kwestii politycznych, związanych z kontrolą nad Przejściem Północno – Zachodnim. Niezwykle istotne będzie w tym przypadku stanowisko Kanady, która dąży do uzyskania międzynarodowego uznania dla prawa kontroli na wodami Przejścia. Wobec twardego stanowiska obu stron oraz ryzyka przeciągnięcia w czasie całego sporu, trudno jest ocenić szanse na rozwiązanie kwestii po myśli Waszyngtonu.

Bardzo ważne będzie także zapewnienie maksymalnej ochrony statkom płynącym trasami Przejścia. Ze względu na niesprzyjające warunki atmosferyczne oraz zawodność satelitarnych systemów nawigacji, ryzyko kolizji bądź błędnego nakierowania jednostki na wystającą z morza formację skalną lub lodową jest niezwykle wysokie. Celem USA będzie przygotowanie regionu, przy współpracy z Kanadą, do świadczenia usług związanych z zachowaniem przepustowości Przejścia w okresie zlodowacenia, a także pomocy na wypadek sytuacji kryzysowych na morzu.

W związku z tym Waszyngton stara się rozbudowywać infrastrukturę portową wzdłuż własnej części północnoamerykańskiego wybrzeża. W dodatku nieustannie zwiększany jest potencjał jednostek straży przybrzeżnej, związany z wykonywaniem operacji typu SAR (ang. *Search and Rescue*). Niezbędna w najbliższej przyszłości można okazać się również modernizacja floty lodołamaczy. Brak działań w tym kierunku będzie miał wpływ na zdolność zachowania stałej przepustowości Przejścia, także w okresach zimowych.



Nie bez znaczenia okaże się także rozwój możliwości monitorowania całej przestrzeni Arktycznej, zwłaszcza jej tras żeglugowych. Kluczowe będzie wykorzystanie zaawansowanych środków obserwacji terenu, zarówno przez angażowanie systemów zwiadu powietrznego, lądowego oraz satelitarnego. Ma to służyć odpowiednio wczesnemu wykryciu gwałtownych zmian pogodowych lub dużych formacji lodowych, mogących zagrozić przepływającym statkom. W przeciwnym razie trudno będzie zapewnić nieprzerwany i bezpieczny ruch morski wzdłuż arktycznego wybrzeża.

Drugim celem działań USA w regionie są podmorskie złoża surowców energetycznych. W porównaniu do pozostałych państw regionu, Stany Zjednoczone w dalszym ciągu prowadzą relatywnie zachowawczą politykę w tej kwestii. Jedyнным obszarem, wobec którego Waszyngton zdołał wystosować rzeczywiste roszczenia, są wody wchodzące w skład Morza Beauforta. Fakt ten stał się przyczyną sporu terytorialnego z sąsiadującą Kanadą.

Wysunięcie kolejnych roszczeń terytorialnych uzależnione jest od wyników prowadzonych obecnie badań dna morskiego. Wysunięte do tej pory wstępne żądania terytorialne dotyczące innych regionów Oceanu Arktycznego, w dalszym ciągu pozostają w sferze planów. Z ich rywalizacją Waszyngton będzie musiał wstrzymać się do czasu uzyskania wystarczających dowodów geologicznych.

Badania dna morskiego mogą okazać się jednak bezzasadne. Brak ratyfikacji wspomnianej Konwencji o Prawie Morza dyskwalifikuje już na samym starcie działania podejmowane przez waszyngtońską administrację. Dlatego też kluczowa dla dalszej polityki USA w regionie będzie ratyfikacja ONZ-etowskiego dokumentu. W przeciwnym razie szanse Stanów Zjednoczonych na jakiegokolwiek pozytywne rozstrzygnięcia sporów terytorialnych w oparciu o prawo międzynarodowe pozostaną iluzoryczne.

Narzędzia prawnomiędzynarodowe

Podstawowym dokumentem, w oparciu o który rozstrzyga się morskie spory terytorialne, jest wspomniana ONZ-owska Konwencja o Prawie Morza. Powołuje ona do życia Komisję Granic Szelfu Kontynentalnego, która jest ciałem decydującym w przypadku zgłaszanych przez państwa roszczeń terytorialnych.

Dane państwo przedkłada przygotowane przez siebie wnioski Komisji w oparciu o artykuł 4 aneksu II wspomnianej konwencji:

ANEKS II
KOMISJA GRANIC SZELFU KONTYENTALNEGO
(...)
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.

W sytuacji, kiedy wnioskodawca nie zgadza się z decyzją Komisji, przysługuje mu prawo odwołania się, opisane w artykule 8 aneksu II Konwencji:

Artykuł 8

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

Kwestią niezdefiniowaną i budzącą szereg wątpliwości jest określenie „zasadnego czasu”, jaki przysługuje wnioskodawcy. Należy podejrzewać jednak, iż dany podmiot zdecydowałby się na ponowne przedłożenie Komisji wniosku w jak najszybszym czasie, po uzyskaniu nowych dowód potwierdzających jego roszczenia.

Stany Zjednoczone, jako państwo mające duży udział w pracach przygotowawczych Konwencji, podpisały jej postanowienia 21 sierpnia 1996 roku. Zgodnie z prawem amerykańskim, podpis prezydenta nie jest jednoznaczny z podporządkowaniem krajowego prawodawstwa danemu aktowi prawa międzynarodowego. Umowa taka musi najpierw zostać więc ratyfikowana przez Kongres. Pomimo wieloletnich prób przegłosowania dokumentu, do tej pory nie udało się tego dokonać. Nierzadko decydujące okazywało się stanowisko Senatu, którego członkowie wykazywali daleko posuniętą niechęć do podporządkowywania państwa postanowieniom Konwencji.

Ratyfikacja ONZ-etowskiego dokumentu jest niezbędna, jeżeli Waszyngton realnie rozpatruje możliwość rozstrzygnięcia sporów terytorialnych w oparciu o prawo międzynarodowe. Obecna sytuacja działa bowiem nie tylko na niekorzyść amerykańskiego stanowiska w tej kwestii. Ogranicza także zdolności negocjacyjne USA w stosunku do pozostałych państw A5.



Jest niemal pewnym, iż w nadchodzących latach podejmowane będą kolejne próby ratyfikacji Konwencji. Szanse na realizację tego zadania są tym większe, iż za przyjęciem dokumentu opowiada się, poza Białym Domem, większość najwyższych czynników państwowych, od urzędników cywilnych po przedstawicieli poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. Ponadto, coraz większa część klasy politycznej zasiadającej w Kongresie zaczyna zdawać sobie sprawę z powagi sytuacji. Można podejrzewać, iż tak duża siła nacisku skłoni niechętnych Konwencji senatorów do zmiany swojego stanowiska i doprowadzi do ostatecznej ratyfikacji dokumentu.

W chwili, gdy Stany Zjednoczone staną się stroną Konwencji, charakter ich polityki arktycznej nabierze nowego wymiaru. Pierwszą istotną zmianą okaże się możliwość legalnego dochodzenia swoich praw terytorialnych przed Komisją. Drugą będzie szansa wykorzystania argumentów prawnych w sporze o status polityczny Przejścia Północno – Zachodniego.

Dotychczasowa argumentacja stanowiska Kanady oparta była przede wszystkim na postanowieniach Konwencji. Ottawa broniła swoich racji przede wszystkim w oparciu o ONZ-etowską definicję linii podstawowych oraz metod ich wytyczania zawartych w artykule 7 Konwencji:

Artykuł 7

Proste linie podstawowe

1. W miejscach, gdzie linia wybrzeża jest bardzo wygięta i wcina się w głąb lądu albo gdzie wzdłuż wybrzeża w jego bezpośrednim sąsiedztwie znajduje się łańcuch wysp, można stosować metodę prostych linii podstawowych łączących odpowiednie punkty przy wytyczaniu linii podstawowej, od której mierzy się szerokość morza terytorialnego.
2. Tam, gdzie wskutek istnienia delty lub innych warunków naturalnych linia wybrzeża jest w dużym stopniu niestała, odpowiednie punkty mogą być wybrane wzdłuż najdalej w morze sięgającej linii najniższego stanu wody i, niezależnie od późniejszego cofnięcia się linii najniższego stanu wody, te proste linie podstawowe będą nadal obowiązywały, chyba że zostaną zmienione przez państwo nadbrzeżne zgodnie z niniejszą konwencją.
(...)

A także o prawo państwa do ochrony jego morza terytorialnego, określonego w artykule 25 Konwencji:

Artykuł 25

Prawo państwa nadbrzeżnego do obrony

(...)

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

Co więcej, Ottawa wykorzystuje, choć w opinii wielu specjalistów błędnie, postanowienia artykułu 47 Konwencji mówiącego o prawach państwa archipelagowego to wytyczania prostych linii podstawowych:

Artykuł 47 **Archipelagowe linie podstawowe**

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

Ponadto, strona kanadyjska broni swojego stanowiska także w oparciu o artykuł 234 Konwencji, mówiący o prawie państwa do kontroli akwenów całościowo lub częściowo pokrytych lodem:

Artykuł 234 **Obszary pokryte lodem**

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

Amerykańska argumentacja w kwestii Przejścia Północno – Zachodniego oparta jest na tych samych argumentach, jednak przy zastosowaniu innej wykładni interpretacyjnej. Stanowisko USA rozumiane jako wola umiędzynarodowienia trasy żeglugowej, wyrażane jest na podstawie dwóch założeń. Pierwszym z nich jest zapis dotyczący prawa swobodnego tranzytu po cieśninach wykorzystywanych do żeglugi międzynarodowej, określonych w artykule 37 Konwencji:

Artykuł 37

Zakres niniejszego rozdziału

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

Prawo swobodnego tranzytu definiowane jest na podstawie artykułu 38 Konwencji:

Artykuł 38

Prawo przejścia tranzytowego

1. W cieśninach wymienionych w artykule 37 wszystkie statki morskie i powietrzne korzystają bez przeszkód z prawa przejścia tranzytowego. Z prawa tego nie można jednak korzystać, jeżeli cieśnina znajduje się między wyspą należącą do państwa położonego nad cieśniną a jego lądem stałym, o ile przy wyspie od strony morza istnieje trasa wytyczona na wodach morza pełnego lub wyłącznej strefy ekonomicznej, która to trasa jest równie dogodna z punktu widzenia warunków żeglugowych i hydrograficznych.
2. Przejście tranzytowe polega na korzystaniu, zgodnie z niniejszą częścią, z wolności żeglugi i przelotu wyłącznie w celu nieprzerwanego i szybkiego tranzytu przez cieśninę między jedną częścią morza pełnego lub wyłącznej strefy ekonomicznej a drugą częścią morza pełnego lub wyłącznej strefy ekonomicznej. Wymóg nieprzerwanego i szybkiego tranzytu nie stoi jednakże na przeszkodzie przejściu przez cieśninę w celu znalezienia się na terytorium państwa położonego nad cieśniną, opuszczenia go lub powrotu na nie zgodnie z warunkami wstępu na terytorium tego państwa.
3. Inne odpowiednie postanowienia niniejszej konwencji mają zastosowanie do wszelkich działań nie polegających na korzystaniu z prawa przejścia tranzytowego przez cieśninę.

Wobec tak przedstawionych faktów prawnych, amerykańska argumentacja zdaje się górować nad linią obrony strony kanadyjskiej. Na chwilę obecną stanowisko USA pozostaje jednak podważone z jednego, istotnego powodu. Prawo przejścia tranzytowego jest w mocy jedynie w stosunku do „cieśnin używanych do żeglugi międzynarodowej”. Wobec częściowego zlodowacenia wód Przejścia Północno – Zachodniego, nie jest ono obecnie wykorzystywane do tego typu żeglugi.

Fakt ten ulegnie jednak zmianie w chwili, gdy temperatura w regionie podniesie się do tego stopnia, iż przez większą część roku trasa Przejścia pozostawać będzie wolna od lodu. Wówczas należy liczyć się ze zwiększonym ruchem statków handlowych w regionie, co stanowić będzie istotne wsparcie dla stanowiska Waszyngtonu. Co więcej, taka sytuacja mogłaby mieć miejsce o wiele wcześniej. Warunkiem byłoby jednak dysponowanie odpowiednio dużą liczbą atomowych



lodołamaczy, zdolnych do łamania wieloletniej pokrywy lodowej (jest ona zdecydowanie twardsza i wymaga wykorzystania jednostek o większej mocy napędowej i wytrzymałości kadłuba).

Nawet najlepiej uargumentowane stanowisko USA nie może być jednak realnie brane pod uwagę. Przynajmniej do czasu wspomnianej już ratyfikacji Konwencji o Prawie Morza. Przykład ten dobitnie pokazuje, jak dużą wartość polityczną będzie miało przyjęcie ONZ-etowskiego prawodawstwa w kwestii sporów terytorialnych.

Rada Arktyczna

Innym czynnikiem, w oparciu o który Stany Zjednoczone mogą i zamierzają realizować swą arktyczną politykę, jest forum regionalne w postaci Rady Arktycznej. Powstałe w roku 1996 ciało w zamyśle jego twórców funkcjonować miało jako regionalne forum decyzyjne dla państw arktycznych. Z tego względu do grona jego członków, poza wspomnianą wcześniej Arktyczną Piątką, zalicza się także Finlandię, Islandię oraz Szwecję.

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

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

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



Co więcej Rada jest idealnym polem do realizacji innego ważnego punktu amerykańskiej polityki. Jest nim wielonarodowa współpraca w zakresie ochrony środowiska i zabezpieczenia ruchu morskiego w regionie. Działając na forum tego ciała, Waszyngton jest w stanie wysuwać własne propozycje wspólnych działań związanych z: monitorowaniem kluczowych akwenów morskich, prowadzeniem misji patrolowania wzdłuż wód planowanego przejścia, międzynarodowych ćwiczeń jednostek straży przybrzeżnej, a także przeciwdziałania skutkom awarii lub kolizji statków na pełnym morzu.

Działania takie, wsparte instytucjonalnie przez forum RA, pozwolą na odpowiednie przygotowanie regionu do nagłego wzrostu ruchu morskiego. Ponadto, ząbienie się współpracy państw regionu sprzyjać będzie wypracowywaniu rozwiązań kompromisowych w spornych kwestiach w atmosferze wzajemnego zrozumienia oraz w oparciu o metody dyplomatyczne, a nie siłowe.

Zaplecze techniczno - naukowe

Odpowiednie zaplecze techniczne stanowi podstawę rzeczywistych i skutecznych działań w obszarze arktycznym. Jednym z podstawowych czynników jest w tym przypadku flota lodołamaczy. Stany Zjednoczone, ze względu na relatywnie słabe zainteresowanie regionem, datujące się od czasu końca Zimnej Wojny, dysponują w tym względzie wyjątkowo skromnymi siłami.

W chwili obecnej Waszyngton posiada jedynie trzy lodołamacze. Wszystkie przypisane są do oddziałów Straży Przybrzeżnej, odpowiedzialnej za patrolowanie wód okalających Alaskę. Najmłodsza z jednostek, *USS Healy*, została zwodowana w 2000 roku. Zdecydowanie gorzej pod względem stażu przedstawiają się pozostałe dwie jednostki: *USS Polar Sea* (zwodowany w 1978 roku) oraz *USS Polar Star* (zwodowany w 1976 roku).

USS Healy wykorzystywany jest głównie do badań geologicznych dna morskiego. Pozostałe dwa zaś, ze względu na swoją awaryjność oraz problemy z układem napędowym, wypuszczają się w morze zdecydowanie rzadziej. Ze względu na ich rozmiary oraz napęd, nie są w stanie operować na morzu o każdej porze roku. Co więcej, z powodu zastosowania napędu dieslowskiego, a nie atomowego, zdolne są do łamania lodu o określonej grubości. Wyklucza to w dużej mierze



możliwość pokonywania zmarzliny wielosezonowej, a taka dominuje wzdłuż Przejścia Północno – Zachodniego.

Trwające od lat dyskusje na temat konieczności budowy floty nowoczesnych, ciężkich i atomowych jednostek, nie zostały do tej pory wcielone w życie. Należy podejrzewać, iż wobec rosnącego znaczenia regionu arktycznego w amerykańskiej polityce zagranicznej, USA zdecydują się jednak w najbliższej przyszłości na wypełnienie powstałej luki technicznej.

Istotnym elementem amerykańskiej polityki są też badania geologiczne dna morskiego. To właśnie na ich podstawie USA będą w stanie przedstawić konkretne roszczenia terytorialne, a po ratyfikowaniu Konwencji, przedłożyć odpowiedni wniosek Komisji. Podstawą prowadzonych przez Amerykanów badań jest dokument *The Arctic Research and Policy Act* z roku 1984. Ustanawia on podstawowe cele oraz metody prowadzenia badań, a także ich znaczenie dla polityki państwa.

Konkretne badania dna morskiego, organizowane pod kątem ewentualnych roszczeń terytorialnych, prowadzone są przez stronę amerykańską od lat. Ich intensyfikację datuje się jednak na rok 2003. Od tego okresu Amerykanie wypuścili w morze serie ekspedycji badawczych zarówno samodzielnie (przy wykorzystaniu wspomnianego *USS Healy*), jak i wspólnie z Kanadyjczykami (wraz z *CCGS Louis S. St-Laurent*). Za przykład takich działań można uznać badania przeprowadzone w 2011 pod nazwą *U.S. – Canada Extended Continental Shelf Survey*.

Na chwilę obecną brak jest konkretnych danych dotyczących potencjalnych roszczeń terytorialnych strony amerykańskiej. Wiadomo natomiast, iż wspomniane badania systematycznie przybliżają USA do wystosowania konkretnego stanowiska w tej kwestii. Bardzo możliwe, że poza wspomnianym już sporem z Kanadą dotyczącym podziału wyłącznej strefy ekonomicznej na Morzu Beauforta, Amerykanie zechcą rozciągnąć swą kontrolę na innym częściach Oceanu Arktycznego.

Jednym z potencjalnych obszarów amerykańskich zainteresowań może okazać się Chukchi Cap. Jest to pokryty lodem grzbiet morski rozciągający się w kierunku bieguna północnego, osiemset kilometrów na północ od wybrzeży Alaski. Naukowcy szacują, że obszar ten jest bogaty w cenne surowce mineralne. Jeżeli Amerykanie udowodnią, iż grzbiet jest naturalnym przedłużeniem ich szelfu kontynentalnego, będą mogli domagać się rozciągnięcia swojej wyłącznej strefy ekonomicznej na te tereny. Planom tym sprzyja fakt, iż Chukchi Cap nie jest na razie przedmiotem roszczeń terytorialnych żadnego z pozostałych państw A5.



Czynnik militarny

Niezwykle istotnym elementem prowadzonej przez USA polityki jest również czynnik militarny. Jednym z komponentów najdłużej zaangażowanych w różnego rodzaju misje arktyczne jest Marynarka Wojenna (MW). Jej obecność w regionie datuje się od roku 1958 i moment transarktycznego rejsu amerykańskiego okrętu podwodnego *USS Nautilus*.

Dzisiaj jednostki MW angażowane są do szerokiego wachlarza operacji, z których większość ma przede wszystkim charakter cywilny. Przykładem mogą być zadania wykonywane przez *Naval Ice Center* w stanie Maryland. Celem prac ośrodka jest zbieranie danych o zmieniających się warunkach atmosferycznych w regionie, ich analiza i opracowywanie prognoz pogodowych. Informacje te wykorzystywane są zarówno przez operujące w regionie okręty podwodne, jak i jednostki cywilne, a także Straż Przybrzeżną.

MW jest również w trakcie opracowywania rozłożonego w czasie planu modernizacyjnego (*Arctic Roadmap*). Celem jest wyznaczenie jasnych i konkretnych zadań zmierzających do przygotowania komponentu na wyzwania związane ze wzrostem znaczenia regionu dla międzynarodowego handlu morskiego.

Niemniej zaangażowanym w regionalne działania komponentem są wojska lądowe. Ich głównym zadaniem jest utrzymywanie stałej gotowości operacyjnej poprzez przeprowadzanie serii ćwiczeń w warunkach arktycznych, a także kontrola nad elementami krajowego systemu obrony raketowej. Wojska lądowe na obszarze arktycznym reprezentowane są przez dwie brygadowe grupy bojowe, a także brygadę piechoty gwardii narodowej zlokalizowane w Fort Wainwright (Fairbanks), *Joint Base Elmendorf-Richardson* (Anchorage) oraz *Cole Weather Training and Test Center* w Fort Greely (Fairbanks). Dodatkowo w Hanowerze w New Hampshire stacjonuje jednostka armijnych inżynierów, próbująca rozwiązać mogące pojawić się w przyszłości problemy techniczne związane z operowaniem oddziałów w regionach arktycznych.

Co więcej, komponent wojsk lądowych USA utrzymuje stałą obecność jednostek powietrznych. Koncentrują się ona na zadaniach związanych z ewakuacją rannych z zagrożonych terenów (MEDEVAC), a także zwiadu powietrznego. W 2011 roku aktywowana została Brygada Lotnictwa Bojowego (CAB, ang. *Combat Aviation Brigade*) stacjonująca w Fort Carson w Colorado. Podobne jednostki mają powstać w przyszłości w *Joint Base Lewis-McChord* w stanie Waszyngton oraz Fort Wainwright na Alasce.



Siły Powietrzne (SP) USA rozlokowały swój potencjał w dwóch bazach wojskowych na terenie Arktyki. Jedną z nich znajduje się w Thule na Grenlandii. Dysponuje ona pokaźnym arsenałem środków działania, do których zalicza się m.in. system wczesnego ostrzegania przed pociskami balistycznymi (BMEWS, ang. *Ballistic Missile Early Warning System*). Jego najważniejszym elementem jest potężny radar pozwalający na obserwację olbrzymich połaci kuli ziemskiej, a także przestrzeni kosmicznej. Dodatkowo instalacja mieści w sobie kompleks kierowania pracą satelitów obserwacyjnych przypisanych do SP. Satelity zdolne są do nieustannego śledzenia wybranych obszarów regionu, dzięki czemu opracowywane analizy oraz prognozy zmian klimatycznych i geologicznych, aktualizowane są na bieżąco. Dodatkowo baza mieści najbardziej pogłębiony port morski na tej szerokości geograficznej, długi na ponad trzy tysiące metrów pas startowy, a także zbiorniki paliwa o pojemności ponad siedemdziesięciu pięciu milionów litrów.

Druga instalacja wojskowa zlokalizowana jest w *Clear Air Force Station* w pobliżu miejscowości Anderson na Alasce. Dysponuje ona bliźniaczym systemem BMEWS. W najbliższych latach planowana jest jej rozbudowa i przygotowanie do szerszego wachlarza wykonywanych misji. SP wykorzystują również dwa kompleksy lotnicze należące do gwardii narodowej. Pierwszy mieści się w *Joint Base Elmendorf-Richardson*. W bazie stacjonują samoloty HC-130 oraz H-60, które są przystosowane do operowania w warunkach arktycznych. Druga lokalizacja mieści się w Stratton w stanie Nowy York. Jednostce przypisane są samoloty transportowe LC-130 Hercules. Te również przystosowane są do operowania w warunkach arktycznych, w tym do startowania i lądowania z nieprzygotowanego, pokrytego śniegiem podłoża.

Jednostki wykorzystywane przez SP spełniać mają dwa podstawowe zadania: utrzymywać stałe i wysokie zdolności przerzutowe dla sił lądowych oraz przeprowadzać regularne i obejmujące duże połacie terenu loty patrolowe oraz monitoring satelitarny. Dzięki pierwszemu zadaniu, Stany Zjednoczone zapewniają sobie możliwość szybkiego reagowania na powstałe zagrożenia, a także ich skuteczną eliminację. Drugie zadanie ma związek z potrzebą stałego aktualizowania sytuacji na wodach arktycznych. Ma to ogromne znaczenie w kontekście zwiększającego się ruchu morskiego w regionie.

Wzrost znaczenia regionu w polityce USA jest zauważalny także na przykładzie zmian strukturalnych w dowództwach regionalnych sił zbrojnych. Jeszcze do niedawna za obszar Arktyki odpowiedzialne były aż trzy dowództwa: Północne, Europejskie oraz Pacyficzne. W kwietniu 2011



ten stan rzeczy stał się nieaktualny. Zgodnie z decyzją podjętą przez prezydenta Baracka Obamę, region arktyczny znalazł się pod kontrolą Dowództwa Północnego.

Wnioski

Przyszłe działania Stanów Zjednoczonych w regionie skupione będą na działaniach opartych o prawo międzynarodowe. Podstawowym zadaniem waszyngtońskiej administracji bez wątpienia okaże się ratyfikowanie Konwencji o Prawie Morza. Realizacja tego celu wpłynie na stopień aktywności USA w innych sferach związanych z polityką arktyczną. Kontynuowane badania geologiczne dna morskiego, w perspektywie nadchodzących lat skutkować powinny konkretyzacją roszczeń terytorialnych. Najbliższa dekada stanie się również okresem rozbudowy i modernizacji floty lodołamaczy, w tym przyjęcia pod banderę pierwszej jednostki o napędzie atomowym.

Rada Arktyczna w dalszym ciągu pozostanie istotnym forum realizacji amerykańskiej polityki w regionie. Istotny okaże się kontekst ochrony środowiska oraz zdolności przeprowadzania i koordynacji przez kraje A5 operacji typu *Search and Rescue*. Odnotowana zostanie dalsza rozbudowa jednostek wojskowych stacjonujących w regionie. Duży nacisk położony zostanie na rozwój potencjału przerzutowego i operacyjnego poszczególnych oddziałów, a także możliwości monitorowania i analizy warunków atmosferycznych oraz geologicznych w regionie. Do tego celu wykorzystane zostaną instalacje i urządzenia obserwacyjne operujące na lądzie, w powietrzu i przestrzeni kosmicznej.

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



Polityka USA wobec Arktyki
FAE Policy Paper nr 4/2012
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

FAE Policy Paper nr 4/2012

Polityka USA wobec Arktyki

Autor: Michał Jarocki

Współpracownik Zespołu Analiz FAE, analityk i publicysta. Szef działu Bezpieczeństwo Międzynarodowe miesięcznika „Stosunki Międzynarodowe”, stały współpracownik portalu „Polityka Wschodnia”.

Specjalizuje się w tematyce obszaru Arktyki, w tym szans i zagrożeń dla UE oraz Polski wynikających z ekonomicznego wykorzystania regionu.