

NATO

wobec wyzwań współczesnego świata

2013

Redakcja naukowa:

Robert Czulda

Robert Łoś

Jacek Regina-Zacharski

*Institut Badań nad Stosunkami Międzynarodowymi w Warszawie
Katedra Teorii Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – Wydział Studiów Międzynarodowych
i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego*

Warszawa – Łódź 2013

Proces kształtowania się podejścia NATO wobec Arktyki w pierwszej dekadzie XXI wieku¹

Dążąc do zidentyfikowania oraz wyjaśnienia kluczowych wyzwań współczesnego świata, które stoją aktualnie przed NATO, należy zwrócić uwagę, że są one warunkowane w znacznym stopniu specyfiką aktualnego środowiska międzynarodowego. Jak wskazuje M. Pietraś, Sojusz Północnoatlantycki powstał w tradycyjnym (westfalskim) systemie stosunków międzynarodowych, którego wymiar podmiotowy i funkcjonalny determinowany był przede wszystkim dwubiegunową konfrontacją leżącą u podstaw zimnej wojny. Obecnie zaś próbuje on funkcjonować w systemie późnowestfalskim, czyli niestabilnym, niepewnym i nieprzewidywalnym, jak też o heterogenicznej podmiotowej strukturze². Wskazana różnica, stanowiąc istotę dokonującej się obecnie transformacji systemu międzynarodowego, powinna zatem być traktowana jako główne, choć nie jedyne, źródło wyraźnie narastających potrzeb czy już wręcz wymagań w zakresie wielopoziomowej i wielowymiarowej adaptacji NATO do realiów współczesnego świata, a także określenia jego udziału w ich przyszłym kształtowaniu³. Doświadczenia dwóch ostatnich dekad wskazują, iż mimo wielu niepowodzeń w efektywnym realizowaniu swych zadań Sojusz wciąż posiada stosunkowo duży potencjał w tym zakresie i potrafi pełnić różne role na arenie międzynarodowej⁴.

Równocześnie pojawiają się jednak także takie wyzwania, w obliczu których NATO nie reaguje tak szybko i zdecydowanie, jak można by się tego spodziewać, niekiedy zaś wręcz nie jest w stanie wypracować i przyjąć wobec nich jednomyślnego i konkretnego stanowiska. Sytuacje takie dotyczą zarówno woli politycznej państw członkowskich w określonych sprawach czy ich udziału w solidarnym ponoszeniu kosztów finansowych funkcjonowania Sojuszu, jak i zagadnień z zakresu strategii. Na problem ten zwraca uwagę m.in. D. S. Yost, wskazując na

¹ Badania zostały sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki (NCN) przyznanych w ramach finansowaniu stażu po uzyskaniu stopnia naukowego doktora na podstawie decyzji numer DEC-2012/04/S/HS5/00172.

² M. Pietraś, *Wstęp* [w:] M. Pietraś, J. Olchowski [red.], *NATO w późnowojennym środowisku (nie)bezpieczeństwa*, Lublin 2011, s. 10.

³ Zob. J. Gryz, *Adaptacja NATO do środowiska bezpieczeństwa*, „Kwartalnik Bellona” 2011, R. XCIII (V), nr 1 (664), s. 7-21.

⁴ Por. T. Noetzel, B. Schreer, *Does a multi-tier NATO matter? The Atlantic alliance and the process of strategic change*, „International Affairs” 2009, Vol. 85, No. 2, s. 211-226. Na temat ról NATO szerzej zob. T. Flockhart, *NATO and the (Re)construction of roles* [w:] S. Harnisch, C. Frank, H. W. Maull [red.], *Role Theory in International Relation*, New York 2011, s. 93-112.

szereg uwarunkowań występujących w tym kontekście zarówno po stronie samego Sojuszu Północnoatlantyckiego, jak i państw członkowskich⁵.

Należy przy tym pamiętać także o tym, że NATO konfrontowane jest dziś również ze zmianami, które dla wszystkich innych uczestników stosunków międzynarodowych stanowią nie tylko zupełnie nowe, ale i trudne do jednoznacznej oceny i szybkiej reakcji zjawiska oraz procesy. Należą do nich m.in. wielowymiarowe następstwa zmian klimatycznych w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego⁶, wśród których wyjątkowe miejsce zajmuje dokonująca się aktualnie zmiana geopolitycznego znaczenia obszarów arktycznych w stosunkach międzynarodowych⁷. Zagadnienie to stanowi problem badawczy podjęty w niniejszym opracowaniu, którego głównym celem jest analiza procesu kształtowania się stanowiska NATO wobec regionu Arktyki⁸ w pierwszej dekadzie XXI w.

Punktem wyjścia dla podjętych badań będzie przedstawienie przyczyn i następstw ewolucji znaczenia Dalekiej Północy dla współczesnych stosunków międzynarodowych. W dalszej części analizie poddane zostaną kroki podejmowane przez Sojusz w ostatnich latach w związku z obserwowanymi w Arktyce geopolitycznymi następstwami zmian klimatycznych. Następnie zidentyfikowane zostaną stanowiska wybranych, głównie arktycznych, członków Sojuszu wobec jego roli w Arktyce. Opracowanie zakończą wnioski i próba oceny możliwości zmiany zrekonstruowanego tu dotychczasowego podejścia NATO do Dalekiej Północy.

Zarys ewolucji pozycji Arktyki na arenie międzynarodowej

Obszary arktyczne z powodu uwarunkowań natury geograficznej, przede wszystkim zaś klimatycznej⁹, aż do połowy XX w. znajdowały się na odległych peryferiach systemu międzynarodowego. Sytuacja ta sprzyjała utrwaleniu się w świadomości międzynarodowej opinii publicznej stereotypu Arktyki, zgodnie

⁵ D. S. Yost, *NATO's evolving purposes and the next Strategic Concept*, „International Affairs” 2010, Vol. 86, No. 2, s. 489-522.

⁶ Ch. M. Briggs, *Climate security, risk assessment and military planning*, „International Affairs” 2012, Vol. 88, No. 5, s. 1049-1064.

⁷ K. Åtland, *Security implication of climate change in the Arctic*, Oslo 2010. Podobnie H. Gnaś, *NATO wobec globalnego ocieplenia* [w:] *NATO w poźmnowojennym...*, s. 89-108.

⁸ W opracowaniu przyjęta została definicja, zgodnie z którą Arktyka to obszar znajdujący się na północ od granicy wyznaczonej kołem podbiegunowym (66° 30'39" szerokości geograficznej północnej). Oznacza to, iż obejmuje on terytoria lądowe oraz morskie państw nadbrzeżnych Oceanu Arktycznego: Norwegii, Federacji Rosyjskiej, Stanów Zjednoczonych, Kanady, Danii (reprezentującej Grenlandię) oraz Islandii, a także terytoria lądowe Szwecji i Finlandii. Niekiedy dokonuje się w odniesieniu do Ameryki Północnej, Islandii i wschodniej Rosji rozszerzenia obszaru Arktyki do 60° szerokości geograficznej północnej, zob. C. Keskitalo, *International Region-Building: Development of the Arctic as an International Region*, „Cooperation and Conflict” 2007, Vol. 42, No. 2, s. 192-193.

⁹ *The Arctic Ocean Review Project. Phase I Report 2009 - 2011*, Arctic Council PAME Working Group 2011, s. 9-23, [www.pame.is, dostęp: 12.03.2012].

z którym są to jedynie niedostępne i w zasadzie niezamieszkałe, śnieżne i mroźne pustynie, położone daleko na wiecznie zamrożonych północnych morzach; obszary nienależące do kogokolwiek, a interesujące jedynie dla poszukiwaczy nowych łądów i tras morskich, zaś począwszy od drugiej połowy XIX w. stopniowo coraz częściej także dla naukowców¹⁰.

Podejście to zaczęło ulegać powolnej zmianie mniej więcej podczas i po zakończeniu II wojny światowej, kiedy z uwagi na dostrzeżone geostrategiczne położenie Arktyki¹¹ rozpoczęto jej stopniową militaryzację oraz kiedy od końca lat pięćdziesiątych XX w. stała się ona areną wzajemnych „polowań” okrętów podwodnych Stanów Zjednoczonych i Związku Sowieckiego¹². Warto podkreślić, że efektem tej zmiany, a zwłaszcza zimnowojennej rywalizacji na Dalekiej Północy, stało się utożsamianie Arktyki nie tylko z grupą państw nadbrzeżnych Oceanu Arktycznego (Związek Sowiecki, Stany Zjednoczone, Kanada, Dania/Grenlandia i Norwegia), lecz także z Islandią, Szwecją i Finlandią¹³. Ta nowa perspektywa nie uległa zmianie nawet w latach siedemdziesiątych XX w., kiedy to z uwagi na ocieplenie relacji między Wschodem i Zachodem możliwa stała się oficjalna międzynarodowa współpraca naukowa za północnym kołem polarnym. Jej powodzenie ułatwiło następnie rozwój kontaktów lokalnych między organizacjami reprezentującymi arktyczne ludy rdzenne.

Szczególnym momentem w tej pozytywnej tendencji do współpracy arktycznej, a właściwie jej przyspieszeniem stało się przemówienie Michaiła Gorbaczowa wygłoszone w Murmańsku w 1987 r., w którym ostatni przywódca Związku Sowieckiego ogłosił Arktykę strefą pokojowej współpracy. To nowe, otwarte podejście ze strony Moskwy rzeczywiście zaowocowało w nadchodzących latach serią inicjatyw, głównie fińskich i kanadyjskich, w zakresie kooperacji państw arktycznych na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa ekologicznego. Po zakończeniu zimnej wojny rozpoczął się zatem proces „miękkiej” instytucjonalizacji współpracy państw arktycznych, głównie w ramach powołanej w 1996 r. Rady Arktycznej¹⁴. Jej aktywność jako forum współpracy międzynarodowej państw arktycznych, przede wszystkim w zakresie problematyki ekologicznej i współpracy naukowej, przez długi czas nie cieszyła się specjalną międzynarodową uwagą, a niektóre

¹⁰ Por. B. Imbert, *Wielkie wyprawy polarne*, Wrocław 1996; H. Gurgul, *W poszukiwaniu dróg do bieguna północnego*, Szczecin 2001.

¹¹ P. Graczyk, *Arktyka i geopolityka. Obszar Arktyki w perspektywie wybranych koncepcji geopolitycznych i geostrategicznych*, „Przegląd Geopolityczny” 2010, t. 2, s. 121-141.

¹² J. Symonides, *Arktyka – region współpracy czy konfliktów*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2011, t. 44, nr 3-4, s. 24-25.

¹³ C. Keskitalo, *International Region-Building...*, s. 194.

¹⁴ K. Åtland, *Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic*, „Cooperation and Conflict” 2008, Vol. 43, No. 3, s. 289-311.

z państw członkowskich nie zawsze wykazywały duże zainteresowanie w tej materii¹⁵.

Obserwowane obecnie implikacje zmian klimatu, do jakich doszło w Arktyce w ostatnich kilkunastu latach, oraz prognozowane trendy w tym zakresie¹⁶ ponownie wpłynęły na zmianę jej obrazu i pozycji na arenie międzynarodowej. Dziś wizerunek ten najlepiej wyrażają mapy ilustrujące zmniejszającą się z powodu nadmiernego topnienia pokrywy lodowej na Oceanie Arktycznym oraz coraz wyraźniej zaznaczane granice jurysdykcji państw nadbrzeżnych, a szczególnie miejsca nielicznych sporów w tym zakresie¹⁷. Najczęściej przywoływana jest w tym kontekście kwestia eksploatacji zasobów naturalnych, głównie ropy naftowej i gazu ziemnego z dna Oceanu Arktycznego¹⁸. Szacuje się, że znajduje się tam ok. 13 procent nieodkrytych jeszcze ogólnościatowych zasobów ropy naftowej oraz ok. 30 procent nieodkrytych ogólnościatowych zasobów gazu ziemnego¹⁹. Obok złóż węglowodorów w Arktyce odkryte zostały złoża metali: cynku, ołowiu, miedzi, złota, żelaza, molibdenu, niklu czy platyny, a także niemetalu: apatytów, cyrkonu, oliwinów, barytu, grafitu i wreszcie diamentów. Narastające topnienie lodów arktycznych potencjalnie może sprzyjać także rozwojowi rybołówstwa, jednak w tym zakresie jakiegokolwiek szacunki są dość trudne do przeprowadzenia. Kwestia dostępu do tych wszystkich zasobów stanowi jednak tylko przyczynek do dużo ważniejszej z punktu widzenia stosunków międzynarodowych debaty na temat zwierzchnictwa terytorialnego w Arktyce, reżimu *Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza* z 1982 r., wielowymiarowego bezpieczeństwa w rejonie, polityk zagranicznych państw arktycznych i spoza regionu, aktywności zainteresowanych tymi obszarami podmiotów transnarodowych oraz mechanizmów zarządzania rejonem.

Drugim najczęściej wskazywanym wyzwaniem dla polityki międzynarodowej w północnych obszarach polarnych może stać się rozwój żeglugi transarktycznej na szlakach udostępnionych przez coraz bardziej topniejącą pokrywą lodową²⁰.

¹⁵ O. Young, *The Structure of Arctic Cooperation: Solving Problems/Seizing Opportunities* [referat na 4th Conference of Parliamentarians of the Arctic Region], Rovaniemi, 27 - 29.08.2000, [www.arcticparl.org, dostęp: 25.11.2011]; J. Symonides, *Arktyka – region współpracy...*, s. 24-25.

¹⁶ A. Ragin, *The effects of climate change in the Arctic*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2011, t. 43, nr 1-2, s. 285-301; R. Przybylak, *Współczesne zmiany klimatu w Arktyce* [w:] A. Styszyńska, A.A. Marsz [red.], *Zmiany klimatyczne w Arktyce i Antarktyce w ostatnim pięćdziesięcioleciu XX wieku i ich implikacje środowiskowe*, Gdynia 2007, s. 93-110.

¹⁷ M. Luszczuk, *Rozwój sytuacji międzynarodowej w Arktyce a delimitacja obszarów morskich na Oceanie Arktycznym*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2010, t. 42, nr 3-4, s. 139-153.

¹⁸ Por. W. Janicki, *Why Do They Need the Arctic? The First Partition of the Sea*, „Arctic” 2012, Vol. 65, No. 1, s. 87-97; D. Mager, *Climate Change, Conflicts and Cooperation in the Arctic: Easier Access to Hydrocarbons and Mineral Resources?*, „The International Journal of Marine and Coastal Law” 2009, No. 24, s. 349.

¹⁹ D. L. Gautier et al., *Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic*, „Science” 2009, Vol. 324, s. 1175-1179.

²⁰ R. Howard, *Ice Breaking*, „The World Today” 2009, Vol. 65, No. 10, s. 12-13. Por. A. A. Marsz, A. Styszyńska, *Współczesne zmiany pokrywy lodów morskich w strefach polarnych i ich konsekwencje dla żeglugi na akwenach arktycznych* [w:] Prace Wydziału Navigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni, t. 24, Gdynia 2010, s. 61-80; J. Symonides,

Wyliczenia odległości pomiędzy głównymi portami świata przekonują wielu o pilnej, bo wysoce opłacalnej potrzebie zorganizowania i otwarcia szlaków żeglugowych na północ od Eurozji i Ameryki Północnej, a w dalszej przyszłości w poprzek Oceanu Arktycznego. Rzeczywistość jest jednak bardziej złożona, gdyż żegluga handlowa to nie tylko dystanse, lecz również terminowość i bezpieczeństwo, których zapewnienie na wodach arktycznych będzie kluczowe dla realizacji tej wizji²¹.

Wskazane czynniki, w połączeniu z innymi okolicznościami²², przyczyniają się zatem zarówno do wielowymiarowej transformacji północnych obszarów polarnych, jak i do zmiany ich roli w polityce międzynarodowej²³. Obserwowana intensyfikacja aktywności międzynarodowej w Arktyce i wobec Arktyki wyraźnie przekłada się na wzrost znaczenia (politycznego, gospodarczego oraz dla wielowymiarowego bezpieczeństwa) północnych obszarów polarnych dla wielu państwowych i transnarodowych uczestników stosunków międzynarodowych, również tych, którzy nie znajdują się bądź funkcjonują bezpośrednio w Arktyce²⁴. Co więcej, poprzez zjawisko gwałtownie narastających i wielopłaszczyznowych zależności, np. klimatycznych, ekologicznych czy też geopolitycznych, transformacja ta potencjalnie niesie za sobą szersze, wręcz globalne następstwa²⁵. W ten sposób poprzez mechanizm sprzężenia zwrotnego może dojść do dalszego wzrostu znaczenia oraz zwiększenia złożoności oddziaływania obszarów arktycznych na przyszłą ewolucję ładu międzynarodowego, zarówno w wymiarze strukturalnym, jak i funkcjonalnym.

Perspektywy wykorzystania dla żeglugi międzynarodowej Północnej Drogi Morskiej w Arktyce, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2011, t. 43, nr 1-2, s. 39-59.

²¹ S. A. Christensen, *Are the northern sea routes really the shortest?* „DIIS Brief” 2009, [www.diis.dk, dostęp: 25.10.2012]; A. Chircop, *The Growth of International Shipping in the Arctic: Is a Regulatory Review Timely?*, „The International Journal of Marine and Coastal Law” 2009, No. 24, s. 355-380; M. Łuszczuk, *Uwarunkowania żeglugi na oceanie arktycznym na tle geopolitycznej transformacji regionu Arktyki*, „Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych, PAN, Oddział w Lublinie” 2010, nr 5, s. 54-63. Opinię wykluczającą w najbliższej przyszłości rozwiniętą żeglugę arktyczną zawiera A.A., Marsz, A. Styszyńska, *Współczesne zmiany...*, s. 61-80.

²² K. Kubiak, *Interesy i spory państw w Arktyce w pierwszych dekadach XXI wieku*, Warszawa 2011, s. 12. Por. Ch. K. Ebinger, E. Zambetakis, *The geopolitics of Arctic melt*, „International Affairs” 2009, Vol. 85, No. 6, s. 1215-1232.

²³ Por. K. Dodds, *A Polar Mediterranean? Accessibility, Resources and Sovereignty in the Arctic Ocean*, „Global Policy Volume” 2010, Vol. 1, s. 303-311.

²⁴ W ostatnich latach prawie wszystkie państwa arktyczne przedstawiły swoje polityki czy też strategie wobec Arktyki: Norwegia w 2006 i 2009, Dania w 2011, Rosja w 2009, Stany Zjednoczone w 2009, Kanada w 2009, Finlandia w 2010, Szwecja w 2011 r. Szerzej zob. L. Heininen, *Arctic Strategies and Policies. Inventory and Comparative Study*, Northern Research Forum and the University of Lapland, Rovaniemi 2011. Od 2008 r. nad polityką wobec obszarów arktycznych pracuje też Unia Europejska, zob. M. Łuszczuk, *Polityka arktyczna Unii Europejskiej in statu nascendi*, „Studia Europejskie” 2010, nr 3, s. 85-110. Por. O. Osica, *Daleka Północ jako nowy obszar współpracy i rywalizacji*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2010, nr specjalny I, s. 11 i n.

²⁵ O. R. Young, *Foreword – Arctic Futures: The Politics of Transformation* [w:] J. Kraska [red.], *Arctic Security in an Age of Climate Change*, New York 2011, s. xxii.

Uwzględniając powyższe fakty oraz ich interpretację, trudno uznać, iż zagrożenia te nie powinny wejść do agendy Sojuszu Północnoatlantyckiego²⁶, szczególnie, że cztery z pięciu państw nadbrzeżnych Oceanu Arktycznego oraz znajdująca się w jego bezpośrednim sąsiedztwie Islandia to jego państwa członkowskie²⁷. To, w jakim zakresie tak się stało, zostanie przedstawione w kolejnej części artykułu.

Rozwój podejścia NATO wobec zmieniającej się Arktyki

Jak zostało to już wcześniej zasygnalizowane, w czasach zimnej wojny Arktyka stanowiła ważny obszar rywalizacji dwóch mocarstw: Stanów Zjednoczonych i Związku Sowieckiego. W rywalizacji tej brało udział również NATO, dla którego Daleka Północ była jednym z pierwszoplanowych obszarów aktywności nie tylko politycznej, ale także militarnej, co jednak zakończyło się na początku lat dziewięćdziesiątych XX w.²⁸ Kres zimnowojennej rywalizacji, a szczególnie daleko idące ograniczenia w możliwości użycia oraz projekcji siły przez upadający Związek Sowiecki, a następnie Rosję, sprawiły, że potencjał militarny państw członkowskich Sojuszu w Arktyce zaczął stopniowo być redukowany, zaś uwaga ośrodków decyzyjnych, zarówno politycznych, jak i wojskowych, została skierowana na inne części świata²⁹.

Odnowienie zainteresowania NATO obszarami arktycznymi nastąpiło w drugiej połowie pierwszej dekady XXI w.³⁰, szczególnie zaś wyraźnie w 2008 r. Należy zaznaczyć, iż tym razem doszło do tego jednak w nowym kontekście, mianowicie w związku z potrzebą dokonania kompleksowej geopolitycznej analizy następstw coraz wyraźniej obserwowanych zmian klimatycznych. Liczba spotkań o charakterze politycznym oraz eksperckim, w których brali udział przedstawiciele Sojuszu w tamtym czasie, wskazuje, że problematyka ta cieszyła się dużym zainteresowaniem³¹. Wyraźnym potwierdzeniem tego stało się seminarium eksperckie

²⁶ Podobnie H. Gnaś, *op. cit.*, s. 89 i n.

²⁷ L. Coffey, *NATO in the Arctic: Challenges and Opportunities*, „Heritage Foundation Issues Brief”, No. 3646, 22.06.2012, [www.heritage.org, dostęp: 25.10.2012].

²⁸ H. Haftendorn, *NATO and the Arctic: is the Atlantic alliance a cold war relic in a peaceful region now faced with non-military challenges?*, „European Security” 2011, Vol. 20, No. 3, s. 338.

²⁹ R. Huebert et al., *Climate Change & International Security: The Arctic as a Bellwether*, Center for Climate and Energy Solutions, May 2012, [www.c2es.org, dostęp: 15.11.2012].

³⁰ Warto tu przywołać jeden z raportów przyjętych podczas sesji Zgromadzenia Parlamentarnego NATO w 2005 r., którego sprawozdawcą był Kanadyjczyk P. Nolin. Tytuł dokumentu brzmi: *Climate Changes in the Arctic: Challenges for the North Atlantic Community*, [www.nato-pa.int, dostęp: 22.09.2012].

³¹ H. Gnaś, *op. cit.*, s. 90-96. Szczególnie warte podkreślenia były warsztaty „NATO - RUSSIA Advanced Research Workshop”, które zorganizowano w Liège (8 - 10 maja 2008 r.) przy okazji międzynarodowej konferencji „40th International Liège Colloquium on Oceanic Dynamics”. Temat warsztatów: „Influence of climate change on the changing arctic and subarctic conditions”. Zob. [<http://modb.oce.ulg.ac.be>, dostęp: 22.09.2012]. Wystąpienia przedstawione podczas konferencji zostały opublikowane w: J. Nihoul [red.], *Influence of Climate Change on the*

poświęcone problemom Dalekiej Północy i roli Sojuszu na tym obszarze zorganizowane przez NATO oraz Islandię w styczniu 2009 r. w Reykjavíku³². W przemówieniu skierowanym do jego uczestników sekretarz generalny NATO Jaap de Hoop Scheffer stwierdził, że „choć długoterminowe implikacje zmiany klimatu oraz cofającej się pokrywy lodowcowej są wciąż niejasne, oczywiste jest, że Daleka Północ będzie wymagać coraz więcej uwagi ze strony Sojuszu w nadchodzących latach”³³. W ocenie sekretarza generalnego rolą NATO powinno być więc tworzenie miejsca do debaty na temat sytuacji na Dalekiej Północy w następujących kwestiach:

- ochrona korytarzy transportowych, bezpieczeństwo żeglugi, misje ratownicze związane z ryzykiem wypadków (ochrona osób i ekosystemu): państwa NATO posiadają niezbędne zdolności oraz wyposażenie do prowadzenia tego typu działań, a w samym Sojuszu zadania te może koordynować *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*;
- bezpieczeństwo energetyczne: jeśli aktywność w tym sektorze będzie wzrastać, NATO jest jedną z tych organizacji, które muszą wziąć pod uwagę konsekwencje tego procesu (m.in. gromadzenie informacji, wzmacnianie współpracy regionalnej, ochrona infrastruktury krytycznej);
- roszczenia terytorialne dotyczące rozgraniczenia wyłącznych stref ekonomicznych oraz szelfu kontynentalnego;
- aktywność wojskowa oraz rozbudowa zdolności militarnych przez państwa posiadające bezpośrednie interesy w subregionie³⁴.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że jednym z wyników ogłoszonych referatów oraz dyskusji prowadzonych podczas seminarium w Reykjavíku stała się publikacja „*Security Prospects in the High North: Geostrategic Thaw or Freeze?*”³⁵. Podkreślono w niej m.in., że choć NATO ma do odegrania w Arktyce istotną rolę w zakresie przeciwdziałania katastrofom oraz zarządzania kryzysowego, to nie można zapominać, iż czynnikiem gwarantującym zrównoważony rozwój i stabilność w regionie są także odpowiednie środki militarne. Ich obecność nie powinna jednak stanowić źródła zagrożenia, co można uzyskać poprzez odpowiedni,

Changing Arctic and Sub-Arctic Conditions, Proceedings of the NATO Advanced Research Workshop on Influence of Climate Change on the Changing Arctic and Sub-Arctic Conditions Liège, Belgium 8 - 10 May 2008, Springer 2009.

³² Zob. NATO discusses security prospects in the High North, [www.nato.int, dostęp: 22.09.2012]. W ocenie H. Haftendorn konferencja ta była późną reakcją na ustawienie rosyjskiej flagi na biegunie na dnie Oceanu Arktycznego (bardzo nagłośnione w światowych mediach) oraz na wojnę w Gruzji jesienią 2008 r. Zob. H. Haftendorn, *op. cit.*, s. 340.

³³ *Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on security prospects in the High North*, 29.01.2009, Reykjavik, Iceland, [www.nato.int, dostęp: 28.08.2012].

³⁴ Za O. Osica, *op. cit.*, s. 46.

³⁵ *Security Prospects in the High North: Geostrategic Thaw or Freeze?*, S. G. Holtsmark, B. A. Smith-Windsor [red.], NATO Defence College, Rome 2009.

tj. otwarty i wyważony dialog ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. W opracowaniu znalazła się także uwaga, że rozwój sytuacji na Dalekiej Północy dotyczy wszystkich członków Sojuszu, a jego zainteresowanie regionem nie jest jedynie wyrazem partykularnych interesów grupy członków związanych bezpośrednio z Arktyką, grożącym naruszeniem zasady niepodzielności bezpieczeństwa³⁶. Podobna w tonie była prezentacja problematyki arktycznej na stronach „*NATO Review*” w marcu 2009 r.³⁷

Seminarium w Reykjavíku zaznaczyło się dość specyficznie na dalszym rozwoju podejścia NATO do obszarów arktycznych, czego dowodem jest jeden z punktów deklaracji przyjętej podczas szczytu NATO, który odbył się w Strasburgu i Kehl na początku kwietnia 2009 r. W punkcie nr 60 zapisano, że „rozwój sytuacji na Dalekiej Północy wywołał wzrost uwagi opinii międzynarodowej. Z zadowoleniem przyjmujemy inicjatywę Islandii, która podjęła się roli gospodarza seminarium NATO oraz przyczyniła się do zwiększenia zainteresowania sojuszników problematyką bezpieczeństwa (*safety- and security-related developments*) na Dalekiej Północy, w tym zmian klimatycznych”³⁸. Według H. Haftendorn początkowo planowano odnieść się w deklaracji do kwestii Arktyki w sposób bardziej konkretny i rozbudowany, jednak na skutek protestu Kanady musiano tego zaniechać, czego wynikiem pozostał mało znaczący paragraf nr 60, w którym w zasadzie nie padają żadne istotne stwierdzenia³⁹.

Stanowisko Kanady można wyjaśnić niechęcią Ottawy do tego, aby NATO nie stało się przypadkiem forum, na którym musiałaby odpowiadać na ewentualne naciski ze strony sojuszników w kwestiach kanadyjskiej polityki arktycznej, a szczególnie w sprawie zmiany swojego stanowiska na temat statusu Przejścia Północno-Zachodniego⁴⁰ i relacji z Rosją⁴¹. O tym, jak bardzo ważne jest to dla Kanadyjczyków, świadczy ich dalsza nieustępliwość, wyrażająca się brakiem jakichkolwiek odniesień do problematyki obszarów arktycznych w nowej „*Koncepcji strategicznej obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*”, przyjętej przez szefów państw i rządów w Lizbonie w 2010 r.⁴², jak też deklaracji

³⁶ S. G. Holtmark, B. A. Smith-Windsor, *Introduction* [w:] *Security Prospects in the High North...*, s. 24-27.

³⁷ Zob. „*NATO Review*”, March 2009, [www.nato.int, dostęp: 28.08.2012].

³⁸ *Strasbourg/Kehl Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl*, Press Release (2009) 044 issued on 4 Apr. 2009, [www.nato.int, dostęp: 29.08.2012]; tłumaczenie własne.

³⁹ H. Haftendorn, *op. cit.*, s. 341. Odmiennie widzi tę kwestię O. Osica, *op. cit.*, s. 45.

⁴⁰ Na temat sporu politycznego o status Przejścia zob. K. Kubiak, *Żegluga morska w Arktyce. Szanse i zagrożenia*, „*Studia Humanistyczno-Społeczne*” 2011, t. 5, s. 125-131.

⁴¹ K. J. Dodds, *The WikiLeaks Arctic cables*, „*Polar Record*” 2012, Vol. 48, No. 2, s. 199-201.

⁴² Warto jednak podkreślić, że w eksperckim opracowaniu stanowiącym fundament dla tej koncepcji, czyli tzw. Raportcie Mędrców, przygotowanym na wiosnę 2010 r. pod kierownictwem M. Albright, pojawia się w jednym miejscu wątek arktyczny. Otóż wspomina się o Dalekiej Północy w kontekście zalecenia dotyczącego zwiększenia świadomości sytuacyjnej NATO w odniesieniu do obszarów morskich znajdujących się w rejonach

końcowej szczytu w Chicago w 2012 r.⁴³ Jednocześnie należy podkreślić, iż kwestie dotyczące sytuacji na północnych obszarach podbiegunowych stanowią od kilku już lat stały punkt debat członków Zgromadzenia Parlamentarnego NATO⁴⁴ oraz analityków pracujących dla Sojuszu⁴⁵. Równocześnie NATO wspiera inicjatywy na poziomie operacyjnym, których najbardziej znanymi przykładami są ćwiczenia *Cold Response* organizowane od 2006 r. przez Norwegię. Początkowo zapraszano do nich tylko państwa członkowskie NATO, zaś w 2012 r. udział w nich oferowano również uczestnikom *Partnerstwa dla Pokoju*⁴⁶.

Podsumowując powyższą część artykułu, należy stwierdzić, iż mimo trwających od kilku lat prac analitycznych, dialogu politycznego na forum Zgromadzenia Parlamentarnego NATO, jak też ograniczonych inicjatyw operacyjnych, Sojusz Północnoatlantycki, mimo że deklaruje zainteresowanie klimatycznymi i geopolitycznym zmianami w Arktyce, nie jest w stanie wypracować swojego oficjalnego podejścia do tych zagadnień. Nieliczne wystąpienia oficjeli Sojuszu poświęcone obszarom arktycznym mają zaś charakter ogólnikowy i są pozbawione jakichkolwiek wyraźnych deklaracji czy planów. Dość dobrym przykładem tej postawy są wyniki roboczej wizyty, jaką odbyli ambasadorowie zasiadający w Radzie Północnoatlantyckiej wraz z sekretarzem generalnym NATO Andersem Foghiem Rasmussenem w Norwegii w maju 2013 r. Z jednej strony przyjęcie zaproszenia rządu norweskiego do odwiedzenia północnych regionów tego państwa można by interpretować jako wyraz zainteresowania NATO problemami Dalekiej Północy, z drugiej zaś, podczas konferencji prasowej w Oslo sekretarz generalny NATO miał stwierdzić, że Sojusz nie planuje zwiększenia swej obecności w Arktyce.

Jak już zostało zasygnalizowane, odpowiedzialność za tę niejednoznaczną postawę demonstrowaną przez NATO, ponoszą w zasadzie arktyczne państwa członkowskie, dlatego też ostatnia część niniejszego opracowania zostanie

peryferyjnych Sojuszu. Zob. *NATO 2020: Zapewnione bezpieczeństwo. Dynamiczne zaangażowanie*, wprowadzenie i redakcja A.D. Rotfeld, Warszawa 2010, s. 81.

⁴³ L. Coffey, *Arctic Region: U.S. Policy on Arctic Security*, Issue Brief #3700, [http://thf_media.s3.amazonaws.com, dostęp: 23.11.2012].

⁴⁴ Na forum Zgromadzenia prawie co roku pojawiają się raporty w całości lub choćby w części poświęcone Arktyce, np. w 2010 r. był to raport *Security at the top of the world: is there a NATO role in the high north?* [www.nato-pa.int], zaś w 2012 r. raport *Arctic economic opportunities, environmental obligations and security stakes* [www.nato-pa.int]. Kolejny raport zostanie przedstawiony jesienią 2013 r., a jego sprawozdawcą będzie wiceprzewodnicząca Zgromadzenia, a jednocześnie przewodnicząca polskiej delegacji do Zgromadzenia Parlamentarnego NATO, poseł Jadwiga Zakrzewska; projekt dokumentu nosi nazwę: *Security in the High North; NATO's role* [www.nato-pa.int]. W czerwcu 2010 r. w Helsinkach odbyło się seminarium Rose-Roth, na którym przedstawiano problematykę arktyczną w kontekście bezpieczeństwa państw nordyckich i bałtyckich. To podczas tego spotkania Ch. Shapardanov, kanadyjski ambasador w Finlandii, zdecydowanie protestował przeciw zaangażowaniu NATO w sprawy dotyczące Dalekiej Północy. Warto też przypomnieć o wizycie studyjnej parlamentarzystów na Grenlandii i Islandii we wrześniu 2010 r.

⁴⁵ *NATO's new division: A serious look at 'emerging security challenges' or an attempt at shoring up relevance and credibility?*, ISIS Europe Briefing Note, No. 51, September 2010, [www.natowatch.org, dostęp: 13.11.2012].

⁴⁶ *Press Release: Exercise Cold Response 2012*, [www.norge.fi, dostęp: 23.08.2012].

poświęcona prezentacji stanowisk tych państw odnośnie do zaangażowania NATO w Arktyce.

Zaangażowanie NATO na Dalekiej Północy w ocenie arktycznych państw członkowskich Sojuszu

Jak trafnie wskazuje H. Haftendorn, arktyczni członkowie NATO wysoko cenią potencjalną zdolność Sojuszu do wspierania stabilnego rozwoju regionu Arktyki, gdyż służy to ich politycznym i gospodarczym interesom. Wyzwaniem jest jednak to, iż brak m.in. zgody w czym konkretnie ta zdolność miałyby się wyrażać i jak faktycznie NATO miałyby być obecne za północnym kołem podbiegunowym⁴⁷. Co interesujące, wydaje się, iż odmienność prezentowanych stanowisk jest skorelowana z dwoma innymi kwestiami, odnoszącymi się do relacji z Rosją oraz potencjału militarnego poszczególnych państw.

Dobrym przykładem ścisłego powiązania tych kwestii jest podejście Norwegii, która mając największe doświadczenie w relacjach z Rosją na Dalekiej Północy, jak też w celu egzekwowania swojej suwerenności, intensywnie rozwijając zdolności militarne na tym obszarze, bardzo wyraźnie wspiera inicjatywy, które służyłyby wzmocnieniu obecności NATO w Arktyce. Wyraźnym przykładem tego było zaproszenie w maju 2013 r. wysokich rangą przedstawicieli NATO nie tylko do odwiedzenia Oslo, lecz również do odbycia przez nich kilku spotkań na północ od koła podbiegunowego, np. w Tromsø czy w bazie norweskich sił powietrznych w Bodo⁴⁸. Jak wskazuje M. Madej, „władzom norweskim zależy w pierwszym rzędzie na uznaniu przez NATO obecnego i przyszłego znaczenia regionu arktycznego dla bezpieczeństwa wszystkich sojuszników”, co powinno się manifestować „widoczną obecnością” Sojuszu w regionie⁴⁹. Obecność ta mogłaby w opinii Oslo polegać na zagwarantowaniu czy też przygotowaniu gotowości sojuszników do działania w regionie subpolarnym dzięki regularnym ćwiczeniom wojskowym (takim jak *Cold Response*), przygotowaniu planów działania na okoliczność niepokojącego rozwoju sytuacji na Dalekiej Północy, jak też być może w przyszłości przejęcia przez NATO części odpowiedzialności za bezpieczeństwo północnych szlaków morskich oraz rozwój zdolności w zakresie reagowania na katastrofy ekologiczne i wypadki (tzw. SAR, czyli *Search and Rescue*)⁵⁰.

Stosunek Kopenhagi wobec zaangażowania NATO w Arktyce uwarunkowany jest z kolei w dużej mierze faktem, że od 2009 r. sekretarzem generalnym NATO jest były premier Danii Anders Fogh Rasmussen, stąd też władze tego państwa są dość powściągliwe w wypowiedziach na ten temat, aby uniknąć niezręcznych

⁴⁷ H. Haftendorn, *op. cit.*, s. 345.

⁴⁸ NATO Newsroom, [www.nato.int, dostęp: 12.05.2013].

⁴⁹ M. Madej, *Norwegia [w:] Państwa członkowskie NATO wobec nowej koncepcji strategicznej Sojuszu. Przegląd stanowisk*, Warszawa 2010, s. 77.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 77-78.

skojarzeń. Dania, będąc arktycznym członkiem NATO z racji zwierzchnictwa terytorialnego nad Grenlandią, jak też mając specjalne relacje militarne ze Stanami Zjednoczonymi odnośnie do tej wyspy, traktuje Daleką Północ głównie jako obszar wielostronnej współpracy pokojowej, dlatego nie uważa, by NATO powinno szczególnie mocno angażować się w tym regionie. Wręcz obawia się, iż mogłoby to prowadzić do niepotrzebnej militaryzacji Arktyki i zaostrzenia sytuacji⁵¹ (co nie oznacza bynajmniej, że Dania nie stara się samodzielnie być obecna w Arktyce również w wymiarze wojskowym⁵²).

Wyjątkową sytuację, zarówno z racji geopolitycznego położenia w Arktyce, jak i specyficznej roli w ramach Sojuszu, ma Islandia. Od 2006 r., kiedy Stany Zjednoczone opuściły bazę w Keflavik, władze w Reykjavíku pokładają duże nadzieje w Sojuszu, zarówno jeśli chodzi o ogólne gwarancje bezpieczeństwa, jak też jego rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa regionu arktycznego. Islandia stara się zatem zachęcić Sojusz do zajęcia konkretnego stanowiska wobec geopolitycznej zmiany znaczenia Arktyki i wykorzystania jego potencjału na rzecz bezpieczeństwa mórz północnych, szczególnie zaś postuluje zwiększenie gotowości NATO do prowadzenia w Arktyce misji ratowniczych oraz zapobiegania katastrofom ekologicznym lub ograniczania ich skutków, czemu służyłyby m.in. odpowiednie ćwiczenia i stała obecność w regionie wyspecjalizowanego sprzętu i załóg⁵³.

O stanowisku Kanady była już mowa wcześniej i, jak zaznaczono, w zasadzie to właśnie ono stanowi główną barierę w rozwoju oficjalnego podejścia Sojuszu do Arktyki. Jak ocenia to B. Wiśniewski: „Ottawa nie dąży (...) do eksponowania na forum NATO kwestii bezpieczeństwa w tym regionie, co potwierdza drugorzędne z jej punktu widzenia znaczenie Sojuszu dla zapewniania obrony obszaru traktatowego”⁵⁴. Opinia ta nie do końca jest wyczerpująca, gdyż należy pamiętać, że generalnie Kanada jest niechętna umiędzynarodawianiu spraw arktycznych i decydowaniu o nich poza gronem państw nadbrzeżnych Oceanu Arktycznego. Na pewno deklaracje Kanady w zakresie wzmocnienia jej obecności, również w wymiarze wojskowym, w Arktyce, a szczególnie jej kanadyjskiej części, mogą wręcz niepokoić, jednak warto mieć na uwadze, iż istnieją spore problemy z ich implementacją. To zaś może prowadzić do przynajmniej złagodzenia stanowiska odnośnie do zakresu zainteresowania się NATO sprawami arktycznymi. Wydaje się, iż również w tym przypadku istotną rolę odgrywają nie tylko istniejące rozbieżności między Kanadą a innymi członkami Sojuszu (które równoważą np. wspólne ćwiczenia, jak *Nanook*), lecz również bilateralne stosunki Kanady i Rosji.

⁵¹ Idem, *Dania* [w:] *Państwa członkowskie NATO...*, s. 32. Szerzej zob. J. Grzela, *Denmark's Strategy towards the Arctic* [w:] *The Northern Spaces. Contemporary Issues*, R. M. Czarny et al. [red.], Scandinavium, Kielce 2012, s. 83-97.

⁵² Zob. H. Haftendorn, *op. cit.*, s. 347.

⁵³ M. Macej, *Islandia* [w:] *Państwa członkowskie NATO...*, s. 56.

⁵⁴ B. Wiśniewski, *Kanada* [w:] *Państwa członkowskie NATO...*, s. 61.

Jeżeli chodzi o stanowisko Stanów Zjednoczonych, warto zwrócić na wstępie uwagę, że generalnie państwo to ma stosunkowo skromną politykę arktyczną, co wiąże się z dość niską oceną politycznego znaczenia regionu dla administracji w Waszyngtonie. Choć Stany Zjednoczone są otwarte na argumenty państw wspierających aktywność NATO na Dalekiej Północy, to w zasadzie nie wiążą z nią tak dużych oczekiwań. Jak to ujmuje H. Haftendorn, NATO dla Waszyngtonu jest pierwszoplanowym instrumentem realizacji swoich interesów i gwarantowania bezpieczeństwa w regionie arktycznym⁵⁵.

Podsumowując jedynie zasygnalizowane w powyższym zestawieniu stanowiska arktycznych państw NATO, dotyczące zakresu zaangażowania Sojuszu w Arktyce, należy zwrócić uwagę, że za aktywną postawą NATO opowiadają się głównie Islandia i Norwegia, co wynika z geostrategicznych uwarunkowań. Dania jest ostrożna w formułowaniu swego stanowiska i pod pewnymi warunkami gotowa byłaby wspierać rozwój podejścia Sojuszu wobec nowej pozycji Arktyki w stosunkach międzynarodowych. Stany Zjednoczone nie wydają się przywiązywać do tej sprawy zbyt dużego znaczenia, co wynika jednak z ich dominującej w wymiarze militarnym pozycji, jeżeli chodzi o północne obszary okołobiegunowe. Zdecydowanym „hamulcowym” jest w tym przypadku Kanada. Biorąc zaś pod uwagę, iż zdecydowana większość niearktycznych członków Sojuszu będzie co najwyżej obojętna wobec konstruowania i implementowania podejścia NATO do Arktyki, wydaje się, iż o ile nie dojdzie do jakichś daleko idących zmian w rozwoju sytuacji wokół bieguna północnego, nie należy się spodziewać, aby w najbliższym czasie doszło do jego sformułowania.

Podsumowanie

Na zakończenie należy podkreślić, iż Sojusz, jak na razie jedynie rozważając swą rolę na północnych obszarach okołobiegunowych, czyni to głównie w kontekście konsekwencji zmian klimatycznych, widzianych jednak nie tyle przez pryzmat niejednorodnych interesów swoich państw członkowskich, co z perspektywy całego regionu, a nawet świata. Uzasadniona jest zatem ocena, że NATO przede wszystkim stara się dość ogólnie oceniać, w jaki sposób mogłoby przyczynić się do wsparcia w przyszłości w Arktyce bezpieczeństwa żeglugi i ochrony szlaków, ochrony infrastruktury krytycznej, a także dbania to, aby eksploatacja surowców i zmiany klimatyczne nie doprowadziły do zjawisk destabilizujących porządek międzynarodowy⁵⁶.

Wyzwania dla bezpieczeństwa arktycznego być może sprawią, że główną rolą Sojuszu na tych obszarach staną się morskie misje zarządzania kryzysowego.

⁵⁵ H. Haftendorn, *op. cit.*, s. 351.

⁵⁶ Zob. *Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen on emerging security risks*, Lloyd's of London (1.10.2009), [www.nato.int], dostęp: 12.09.2012].

Sojusz będzie kontynuował także swoje tradycyjne zadania, do których należą kontrola przestrzeni powietrznej oraz zbieranie informacji, co jest obecnie realizowane przez *NATO Integrated Air Defence System* (NATINADS) oraz dzięki regularnym lotom samolotów AWACS. Na razie rozwiązania przyjmowane na forum Rady Arktycznej nie wykluczają takich scenariuszy, jednak kwestia oceny zaangażowania NATO w Arktyce z perspektywy innych uczestników zainteresowanych tym regionem stanowi pole do odrębnych badań.