

Magdalena Madej

Kraków

ROLA RADY ARKTYCZNEJ W DEFINIOWANIU WSPÓŁPRACY W REGIONIE

Wstęp

Arktyka staje się regionem, który zaczyna przykuwać uwagę obserwatorów na całym świecie. Wynika to w dużej mierze ze zmian klimatycznych, które od pewnego czasu są tam już bardzo widoczne. Faktem jest, iż ocieplenie klimatu w rejonie arktycznym zachodzi dwa razy szybciej niż w pozostałych częściach świata. Według danych National Snow and Ice Data Centre obszar morski pokryty lodem osiągnął w Arktyce najniższy poziom od 1979 r., czyli od momentu pierwszego pomiaru w ogóle. Pojawiają się tezy, iż w ciągu kilkunastu najbliższych lat rejon ten będzie całkowicie wolny od lodu¹. Rezultatem tych zmian jest dostęp do nowych złóż surowców, przede wszystkim ropy naftowej i gazu ziemnego², oraz możliwość otwarcia nowych szlaków transportowych³, co może doprowadzić do istotnych przesunięć geopolitycznych i geoeconomicznych w stosunkach międzynarodowych oraz napięć pomiędzy najważniejszymi podmiotami obecnymi w regionie.

Tytułowa Rada Arktyczna to międzyrządowe forum współpracy wysokiego szczebla. Nie jest organizacją międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego, ale instytucją opartą o „miękkie” prawo międzynarodowe (soft law). Jej unikalny status polega na skupieniu w swoich ramach wszystkich ośmiu państw arktycznych, przedstawicieli ludów tubylczych i aktorów pozaarktycznych, wyrażających chęć współpracy w regionie. Doniosłe znaczenie Rady przejawia się także w jej wielo-

¹ *Pole glancing*, <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2012/08/daily-chart-11> [27.01.2013].

² Szacuje się, że na dnie Oceanu Arktycznego może znajdować się około 13% światowych złóż ropy naftowej i 30% gazu ziemnego, a także wiele innych cennych surowców i metali szlachetnych. Vide: *Oil and Natural Gas Resources in the Arctic*, <http://geology.com/articles/arctic-oil-and-gas/> [27.01.2013].

³ Do najbardziej spornych punktów należą Przejście Północno-Zachodnie (spór pomiędzy Kanadą i USA) oraz Północna Droga Morska, do której prawo rości sobie przede wszystkim Rosja. Kwestia przynależności państwowej poszczególnych dróg morskich budzi wiele emocji ze względu na postępujące ocieplenie klimatu i potencjalne korzyści wynikające z tego faktu. Dłużej otwarte drogi morskie w Arktyce spowodują wzrost transportu morskiego w regionie, który stanie się szybszy i mniej kosztowny.

plaszczynowej działalności, poruszającej kwestie przede wszystkim ekologiczne, ale także polityczne, społeczne i kulturowe. Będąc postrzegana przez wielu jako najważniejsze forum współpracy w Arktyce, stanowi doskonały przykład regionalnej kooperacji o bardzo dużym potencjale.

Na potrzeby niniejszej pracy Arktyka będzie rozumiana zgodnie z polityczną definicją samej Rady Arktycznej, którą zaakceptowały wszystkie państwa regionu. Według niej, Arktyka obejmuje całość terenów na północ od koła podbiegunowego wraz z ośmioma państwami arktycznymi. Definicja ta zyskała spore znaczenie dzięki międzynarodowej praktyce, gdyż wiele państw i organizacji międzynarodowych używa, nawiązując do niej w swoich dokumentach, terminów „Arktyka” (the Arctic) i „państwa arktyczne” (the Arcticstates) rozumianych w ten właśnie sposób⁴.

Niniejsza praca ma na celu zobrazowanie funkcjonowania Rady Arktycznej, przedstawienie miejsca i roli Rady w stosunkach międzynarodowych oraz ustosunkowanie się do toczącej się debaty na temat jej przyszłości. Potencjalna reforma Rady jest tematem niezwykle interesującym, gdyż może w znaczący sposób wpłynąć na zmianę roli i miejsca tej organizacji, jak również na poziom relacji pomiędzy najważniejszymi graczami w Arktyce. Zakres pracy obejmuje lata 1987-2013, to jest od momentu wyjścia z propozycją ustanowienia współpracy w regionie arktycznym do czasów obecnych.

Geneza Rady Arktycznej

Impulsem do podjęcia działań mających ustanowić współpracę w rejonie arktycznym było przemówienie Michaiła Gorbaczowa wygłoszone w Murmańsku 1 października 1987 r. Pierwszy sekretarz KPZR skierował do państw arktycznych propozycję odłożenia na bok spornych kwestii i ustanowienia Arktyki strefą pokoju i owocnej współpracy⁵. Chociaż większość państw arktycznych przyjęła tę propozycję raczej chłodno i z dużą dawką sceptycyzmu, Finlandia i Kanada postanowiły potraktować ją jako możliwość nawiązania szerszej współpracy w rejonie arktycznym, która nie byłaby wystarczająco skuteczna bez udziału Związku Radzieckiego⁶.

W 1989 r. rozpoczął się ciąg działań zwanych Fińską Inicjatywą lub procesem z Rovaniem. Fińscy i kanadyjscy przedstawiciele przygotowali wstępną strategię zatytułowaną *Arctic Environmental Protection Strategy* (AEPS), na podstawie której osiem państw arktycznych⁷ miało utworzyć międzynarodowe forum współpracy

⁴ Sweden's strategy for the Arctic region, s. 11, <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/16/78/59/3baa039d.pdf> [27.01.2013].

⁵ Mikhail Gorbachev's speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star to the city of Murmansk, http://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf [27.01.2013].

⁶ S. Ferrara, R. Huebert, D. VanderZwaag, *The Arctic Environmental Protection Strategy, Arctic Council and Multilateral Environmental Initiatives: Tinkering while the Arctic Marine Environment Totters*, „Denver Journal of International Law”, 2002, t. 30, nr 2, s. 143.

⁷ Dania (z Grenlandią), Finlandia, Islandia, Kanada, Norwegia, Rosja, Stany Zjednoczone, Szwecja.

i ochrony środowiska w Arktyce⁸. Finlandia starała się wypracować koncepcję, która byłaby możliwa do zaakceptowania przez wszystkie państwa arktyczne i nie posiadała zbyt dalece idących implikacji politycznych. Według fińskiego ambasadora, Esko Rajakoskiego, który odegrał znaczącą rolę w formowaniu ram kooperacji, aby móc poruszyć kwestię współpracy w Arktyce na forum międzynarodowym, musiały zostać spełnione cztery główne przesłanki: ocieplenie stosunków na linii Wschód – Zachód, brak międzynarodowych instrumentów prawnych, potrzeba podniesienia jakości badań w regionie oraz świadomość postępującej degradacji środowiska naturalnego⁹.

AEPS została podpisana 14 czerwca 1991 r. w fińskim Rovaniemi. Sygnatariusze zobowiązali się do realizacji zadań AEPS, a w szczególności do koordynowania wspólnych badań naukowych, oceny wpływu podejmowanych działań na środowisko arktyczne oraz wdrożenia środków niezbędnych do kontroli zanieczyszczeń i ich redukcji¹⁰. Ich realizacja miała się dokonać przede wszystkim za pośrednictwem czterech ciał pomocniczych¹¹. AEPS była pierwszym krokiem na drodze do koordynacji i instytucjonalizacji współpracy w rejonie arktycznym, jednak zdolność do kompletnego zrozumienia problemów i wyzwań w regionie była ograniczona przez brak kompleksowych naukowych baz danych oraz skoordynowanego programu monitorowania ekosystemu Arktyki.

Motorem napędowym szerszej współpracy instytucjonalnej w rejonie arktycznym była Kanada. To głównie dzięki jej staraniom 19 września 1996 r. osiem państw sygnatariuszy AEPS podpisało w Ottawie Deklarację ustanawiającą Radę Arktyczną. Dokument ten potwierdzał powstanie Rady jako międzyrządowego forum wysokiego szczebla, przejmującego odpowiedzialność za zadania i programy stworzone w ramach AEPS¹². Zgodnie z Deklaracją z Ottawy mandat Rady Arktycznej sprowadza się do zapewnienia środków dla koordynacji i współdziałania państw arktycznych wraz z ludami tubylczymi i pozostałymi mieszkańcami Arktyki, szczególnie w sprawach dotyczących zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, stanowiących dwa filary Rady Arktycznej¹³. Wśród jej głównych celów wymieniono: promowanie współpracy i koordynację działalności państw północy w rejonie arktycznym z uwzględnieniem udziału ludów tubylczych, szczególnie w działaniach dotyczących ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju; nadzorowanie i koordynację działań w ramach

⁸ R. Huebert, *United States Arctic Policy: the Reluctant Arctic Power*, „SPP Briefing Papers: Focus on the United States”, 2009, t. 2, nr 2, s. 10 – 11.

⁹ R. Huebert, *New directions in circumpolar cooperation: Canada, the Arctic Environmental Protection Strategy and the Arctic Council*, „Canadian Foreign Policy Journal”, 1998, nr 5, s. 41.

¹⁰ *Arctic Environmental Protection Strategy*, Rovaniemi 1991.

¹¹ Arctic Monitoring and Assessment Programme; Protection of the Marine Environment in the Arctic; Emergency Prevention, Preparedness and Response in the Arctic; Conservation of Arctic Flora and Fauna.

¹² L. Nowlan, *Arctic Legal Regime for Environmental Protection*, „IUCN Environmental Policy and Law Paper”, 2001, nr 44, s. 7.

¹³ *Declaration on the Establishment of the Arctic Council*, Ottawa 1996.

programów utworzonych przez AEPS; ustalenie zakresu działania Rady i koordynację programu zrównoważonego rozwoju; promowanie edukacji i rozpowszechnianie informacji na temat spraw związanych z Arktyką¹⁴.

Członkostwo w Radzie Arktycznej dzieli się na trzy kategorie: państwa członkowskie, stali uczestnicy i obserwatorzy. Pełnym członkostwem w Radzie cieszy się osiem wspomnianych państw arktycznych, które posiadają największy zakres uprawnień w strukturach Rady. Stali uczestnicy to sześć organizacji reprezentujących ludy tubylcze z całego rejonu Arktyki. Status ten ma zapewnić aktywny udział i konsultacje przedstawicieli ludów tubylczych w pracach Rady. Obecnie posiada go sześć organizacji¹⁵, a liczba ta może powiększyć się co najwyżej o jeden, gdyż istnieje zapis mówiący, że ilość stałych uczestników nie może przekraczać liczby państw członkowskich¹⁶. O status obserwatora w Radzie Arktycznej mogą ubiegać się państwa pozaarktyczne¹⁷, globalne i regionalne organizacje międzyrządowe i międzyparlamentarne oraz organizacje pozarządowe, które, według oceny Rady, mogą wnieść wkład w jej prace. Obserwatorzy mogą brać udział w spotkaniach Rady, przedstawiać odpowiednie dokumenty, a także opiniować kwestie poddane pod dyskusję.

Struktura organizacyjna

Rada Arktyczna została utworzona jako międzynarodowe forum wysokiego szczebla, mające zapewnić współpracę w regionie. Słowo „forum” jest tutaj kluczowe, gdyż oznacza, że Rada nie jest organizacją w rozumieniu prawa międzynarodowego, lecz bardziej platformą dyskusyjną i projektową. Posiada luźną strukturę organizacyjną, decyzje mają zazwyczaj formę zaleceń i podejmowane są w drodze konsensusu¹⁸. Funkcjonowanie Rady na poziomie politycznym zapewniają spotkania ministrów i wiceministrów, na poziomie wykonawczym – spotkania Wyższych Urzędników Arktycznych (Senior Arctic Officials – SAOs), a na poziomie operacyjnym – grupy

¹⁴ Ibidem, pkt 1.

¹⁵ Status stałego uczestnika w Radzie Arktycznej posiadają: Okołobiegunowa Rada Inuitów (Inuit Circumpolar Council – ICC), Rada Saamów (Saami Council – SC), Rosyjskie Stowarzyszenie Tubylczych Ludów Północy (Russian Association of Indigenous Peoples of the North – RAIPON), Międzynarodowe Stowarzyszenie Aleutów (Aleut International Association – AIA), Arktyczna Rada Atapaskańska (Arctic Athabaskan Council – AAC), Międzynarodowa Rada Gwich'inów (Gwich'in Council International – GCI).

¹⁶ *Declaration on the Establishment*, pkt 2.

¹⁷ Status pełnego obserwatora w Radzie Arktycznej posiada sześć państw: Francja, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Polska i Wielka Brytania. Państwa te otrzymały status obserwatora automatycznie w chwili powstania Rady ze względu na swój aktywny udział w pracach AEPS. Obecnie o status ten ubiegają się także Chiny, Japonia, Korea Południowa, Włochy i Komisja Europejska, posiadające status obserwatora *ad hoc*, co oznacza, że muszą składać odpowiedni wniosek przed każdym posiedzeniem Rady. Singapur, Indie i Brazylia również są zainteresowane możliwością uczestnictwa w pracach Rady.

¹⁸ O. Osica, *Daleka Północ jako nowy obszar współpracy i rywalizacji*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2010, nr 1 (4), s. 34.

robocze i grupy zadaniowe. Główne dokumenty Rady Arktycznej, na których opiera się jej organizacja i proces decyzyjny, to: Deklaracja z Ottawy ustanawiająca Radę Arktyczną, Procedury Postępowania Rady Arktycznej (*Arctic Council Rules of Procedure*) i Zakres Upoważnień dla Programu Zrównoważonego Rozwoju (*Terms of Reference for Sustainable Development Program*).

Rada posiada rotacyjny system przewodnictwa, które trwa dwa lata – rozpoczyna się i kończy spotkaniem ministerialnym. Do tej pory każde z państw członkowskich przewodniczyło Radzie jeden raz, obecnie funkcję tę sprawuje delegacja szwedzka¹⁹. Państwo przewodniczące jest odpowiedzialne przede wszystkim za organizację spotkania ministerialnego i wspomaganie prac sekretariatu. Sekretariat odpowiada głównie za kwestie administracyjne, pomaga w organizacji spotkań, zajmuje się dostarczaniem dokumentów i raportów związanych z decyzjami podjętymi przez Radę. W chwili obecnej Rada Arktyczna nie posiada stałego sekretariatu, dlatego jego lokalizacja zazwyczaj zmieniała się co dwa lata wraz z państwem przewodniczącym²⁰. W maju 2011 r. podczas spotkania ministerialnego w Nuuk postanowiono o powołaniu do życia stałego sekretariatu Rady z siedzibą w Tromsø. Ma rozpocząć swą działalność nie później niż w chwili przejścia przez Kanadę przewodnictwa w Radzie w 2013 r.²¹.

Spotkanie ministerialne to najważniejsza, biorąc pod uwagę poziom polityczny, forma interakcji w Radzie. Większość państw członkowskich jest reprezentowana przez ministra spraw zagranicznych, sekretarza lub podsekretarza stanu lub innego właściwego ministra. Ministrowie określają główne kierunki prac Rady Arktycznej. Do ich zadań należy także podejmowanie decyzji w sprawie programów i projektów zgłoszonych do realizacji, decydowanie o przyznaniu statusu stałego uczestnika lub obserwatora oraz rozpatrywanie raportów SAOs z działalności grup roboczych, nad którymi sprawują nadzór²².

Spotkania na szczeblu wiceministrów (Deputy Ministers' Meetings – DMM) to nowa forma politycznego poziomu współpracy w Radzie Arktycznej, która nie jest jeszcze do końca ukształtowana i nie posiada podstaw w żadnym oficjalnym dokumencie Rady. Państwa arktyczne wyrażają jednak potrzebę utworzenia dodatkowej

¹⁹ Ósme spotkanie ministerialne, mające zakończyć okres szwedzkiego przewodnictwa i rozpocząć kanadyjskie, odbyło się w maju 2013 r.

²⁰ Od 2006 r., na mocy porozumienia zawartego pomiędzy Norwegią, Danią i Szwecją, funkcjonuje półstały sekretariat z siedzibą w Tromsø (Norwegia). Jest on obsługiwany przez Norweski Instytut Polarny (Norwegian Polar Institute) usytuowany w tak zwanym Fram Centre (High North Research Centre for Climate and the Environment), które gości wiele firm i instytucji zajmujących się ochroną środowiska, badaniami naukowymi i współpracą w Arktyce. Vide: *Arctic Council Secretariat*, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/contact-us/120-resources/about/contact-us> [27.01.2013].

²¹ *Nuuk Declaration on the occasion of the Seventh Ministerial Meeting of The Arctic Council*, 2011, s. 2.

²² E. Bloom, *Establishment of the Arctic Council*, „The American Journal of International Law”, 1999, t. 93, nr 3, s. 718.

współpracy na poziomie politycznym, która miałyby miejsce co roku, pomiędzy spotkaniami ministerialnymi. Do tej pory odbyły się trzy takie spotkania: pierwsze nieoficjalne w Tromsø w 2008 r. oraz dwa formalne: w 2010 r. w Kopenhadze i dwa lata później w Sztokholmie²³. DMM przejmą zapewne część zadań należących do ministrów, których spotkania odbywają się co dwa lata, co jest zbyt długim okresem, aby efektywnie wyznaczać kierunki działania Rady.

Pomiędzy spotkaniami ministerialnymi prace Rady Arktycznej kierowane są przez Wyższych Urzędników Arktycznych w porozumieniu ze stałymi uczestnikami. SAOs są łącznikami pomiędzy grupami roboczymi a ministrami, a więc między poziomem naukowym a politycznym. Funkcję tę sprawują najczęściej wysocy rangą przedstawiciele ministerstwa spraw zagranicznych, wybierani przez każde państwo arktyczne²⁴. Spotkania SAOs powinny odbywać się co najmniej dwa razy w roku, lecz ich częstotliwość zależy tak naprawdę od woli państwa przyjmującego, które zwołuje je po konsultacji ze stałymi uczestnikami²⁵.

Działania na poziomie operacyjnym Rady Arktycznej prowadzone są przez grupy robocze. Powstanie grupy roboczej musi zostać potwierdzone przez wszystkie państwa członkowskie na spotkaniu ministerialnym. Grupy działają pod kierownictwem SAOs. W skład każdej z nich wchodzi eksperci na szczeblu ministerialnym, agencje rządowe oraz naukowcy. Rada posiada obecnie sześć grup roboczych: Program Monitorowania i Oceny Regionu Arktyki (Arctic Monitoring and Assessment Programme – AMAP)²⁶, Grupa Robocza do spraw Zachowania Morskiego Środowiska Arktyki (Protection of the Arctic Marine Environment – PAME)²⁷, Grupa Robocza

²³ P. Graczyk, *Observers in the Arctic Council – Evolution and Prospects*, „The Yearbook of Polar Law”, 2011, t. 3, s. 601.

²⁴ P. Haavisto, *Review of the Arctic Council Structures. Consultant's Study*, Helsinki 2011, s. 26.

²⁵ *Arctic Council Rules of Procedure*, Iqaluit 1998, pkt 25.

²⁶ AMAP jest najbardziej widocznym elementem Rady Arktycznej, posiada najbardziej ambitny i rozbudowany plan ze wszystkich grup roboczych. Do jego najważniejszych osiągnięć można zaliczyć: publikację dwóch nowatorskich raportów na temat zanieczyszczenia środowiska naturalnego Arktyki: *Arctic Pollution Issues: A State of the Arctic Environment Report* z 1997 r. oraz *AMAP Assessment Report: Arctic Pollution Issues* z roku 1998; raporty będące aktualizacją informacji na temat zanieczyszczenia, ludzkiego zdrowia, radioaktywności i poziomu rtęci w Arktyce; badania naukowe, które odegrały znaczącą rolę w uzasadnieniu potrzeby międzynarodowej kontroli zanieczyszczeń, wliczając wiążące protokoły w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych i metali ciężkich; wkład w negocjacje na temat globalnego porozumienia w sprawie TZO (trwałych zanieczyszczeń organicznych); koordynacja pierwszej fazy projektu mającego na celu wycofanie odpadów zawierających PCB (polichlorowane bifenyle) z terytorium Rosji; rozwój, wraz z CAFF i Międzynarodowym Komitetem Badań Arktycznych (IASC), programu zatytułowanego *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA), który obecnie jest programem Rady Arktycznej, jako całości. Vide: O. Young, *Creating Regimes – Arctic Accords and International Governance*, Ithaca 1998, s. 39; L. Nowlan, *Arctic Legal*, s. 13.

²⁷ PAME powstała w celu podjęcia działań oraz stworzenia właściwych instrumentów koniecznych do zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska morskiego Arktyki, a także, aby wy-

do spraw Zapobiegania Sytuacjom Kryzysowym, Gotowości i Reagowania (Emergency Prevention, Preparedness and Response – EPPR)²⁸, Grupa Robocza do spraw Zachowania Arktycznej Fauny i Flory (Conservation of Arctic Flora and Fauna – CAFF)²⁹, Grupa Robocza do spraw Zrównoważonego Rozwoju (Sustainable Development Working Group – SDWG)³⁰ oraz Program dotyczący Zanieczyszczenia Ark-

czulić odpowiednie międzynarodowe fora na szczególnie wrażliwy charakter pokrytych lodem arktycznych obszarów morskich. Głównymi przesłankami utworzenia PAME były wzmoczona aktywność gospodarcza w regionie oraz zmiany klimatyczne, niosące szczególne zagrożenie dla środowiska morskiego i obszarów nadbrzeżnych Arktyki. Najważniejsze dokumenty to: *PAME Report to the Third Ministerial Conference of the Arctic Environment, Arctic Marine Strategic Plan (AMPS)*, *Arctic Marine Shipping Assessment (AMSA)*, *Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines* (razem z AMAP i EPPR). Vide: *Nuuk Declaration on Environment and Development in the Arctic*, 1993, pkt 2.3.; P. Haavisto, *Review of the Arctic*, s. 28-29.

²⁸ EPPR powstała ze względu na konieczność ustanowienia systemu wczesnego powiadamiania i ulepszenia wzajemnej pomocy w razie wypadku w rejonie arktycznym. Zajmuje się wszelkimi aspektami dotyczącymi zapobiegania, gotowości i reagowania na katastrofy ekologiczne w Arktyce. Członkowie EPPR wymieniają się doświadczeniem i informacjami w tym zakresie, a także opracowują raporty zawierające wskazówki i metody oceny ryzyka oraz ćwiczenia i szkolenia z reagowania kryzysowego. Celem grupy jest przyczynianie się do ochrony środowiska arktycznego przed zagrożeniem i ewentualnymi skutkami przypadkowych uwolnień zanieczyszczeń. Ponadto EPPR odpowiada za kwestie związane ze zwalczaniem skutków klęsk żywiołowych. Wszelkie prace EPPR oparte są o następujące zasady: zaangażowanie ludności tubylczej w działania EPPR, współpraca i komunikacja z innymi odpowiednimi organizacjami, wymiana i dzielenie się informacjami, współdziałanie z podmiotami przemysłowymi. Do głównego dorobku naukowego i technicznego EPPR należy zaliczyć: *Arctic Guide for Emergency Prevention, Preparedness and Response*; *Field Guide for Oil Spill Response in Arctic Waters*; *Environmental Risk Analysis of Arctic Activities*; *Circumpolar Map of Resources at Risk from Oil Spills in the Arctic*. Vide: *EPPR Strategic Plan of Action*, 2010, pkt. 2, 3; E. J. Molenaar, R. Corell, *Background Paper. Arctic Shipping*, Utrecht 2009, s. 26.

²⁹ Do głównych zadań CAFF należy: zrównoważone wykorzystanie arktycznej fauny i flory; współdziałanie na rzecz ochrony arktycznej bioróżnorodności; ochrona arktycznego ekosystemu przed zagrożeniami spowodowanymi działalnością ludzką; dążenie do opracowania bardziej skutecznych przepisów i regulacji prawnych dla odpowiedniego zarządzania arktyczną fauną i florą oraz jej siedliskami, a także podejmowanie działań we współpracy z ludnością tubylczą. Dwa najważniejsze projekty realizowane przez CAFF to *Program Kontroli Okolobiegunowej Bioróżnorodności (Circumpolar Biodiversity Monitoring Program – CBMP)* i *Program Oceny Arktycznej Bioróżnorodności (Arctic Biodiversity Assessment – ABA)*. Vide: *Program for the Conservation of Arctic Flora and Fauna Framework Document*, 1991.

³⁰ Celem SDWG jest proponowanie i realizowanie inicjatyw państw arktycznych dotyczących zrównoważonego rozwoju oraz ulepszanie ekologicznych, gospodarczych, kulturalnych i społecznych warunków wszystkich mieszkańców Arktyki. Przewodnią zasadą SDWG to rozwój inicjatyw, które dostarczają praktyczną wiedzę i przyczyniają się do rozwoju kompetencji ludów tubylczych i społeczności arktycznej w kwestii radzenia sobie z wyzwaniem i korzystania z możliwości pojawiających się w regionie arktycznym. Podstawowe dokumenty grupy to: *Arctic Council Sustainable Development Program, Terms of Reference for a Sustainable Development Program, Sustainable Development Framework Document*.

tyki (Arctic Contaminants Action Program – ACAP)³¹. Każda z grup roboczych pracuje na podstawie określonego mandatu nadanego im przez ministrów i odpowiada za realizację programów i projektów powierzonych im przez Radę Arktyczną³².

Rola Rady Arktycznej w regionie i na arenie międzynarodowej

Ponieważ Rada Arktyczna, jest organizacją w rozumieniu prawa międzynarodowego, posiada ograniczone możliwości organizacyjne i regulacyjne. Pomimo tego ma na koncie liczne osiągnięcia, głównie w dziedzinie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Jest istotnym czynnikiem pogłębiającym współpracę na szczeblu międzyrządowym i społecznym w rejonie arktycznym. W znacznym stopniu przyczyniła się do postrzegania Arktyki jako osobnego regionu na mapie świata, co zwiększa jej pozycję w relacjach międzynarodowych. Znaczenie Rady Arktycznej w regionie wyraża się również przez zmianę wizerunku Arktyki i większe zainteresowanie społeczności międzynarodowej problemami Północy, szczególnie tymi dotyczącymi zmian klimatu.

Arktyka jest obszarem charakteryzującym się bogatą różnorodnością biologiczną, domem wielu zagrożonych, objętych specjalną ochroną gatunków. Podstawowymi zadaniami Rady Arktycznej nadanymi jej w Deklaracji z Ottawy są ochrona środowiska w rejonie arktycznym i zrównoważony rozwój. Dokonuje tego poprzez swój poziom operacyjny, a więc przede wszystkim prace grup roboczych, ich programy i projekty, wspierane przez naukowców, ekspertów i badaczy z całego świata. Efekty ich pracy stanowią bogaty dorobek naukowy oparty na wiedzy, doświadczeniu i najlepszych praktykach. Gromadzenie wiedzy i wytwarzanie przez Radę Arktyczną informacji na temat środowiska naturalnego to ważne osiągnięcie Rady, które miało wyraźny wpływ na negocjacje międzynarodowych, a nawet globalnych porozumień w sprawie ochrony środowiska³³. Szczególnie ważny jest wkład Rady w badania dotyczące zmian klimatu w Arktyce.

Rada Arktyczna pełni istotną rolę z politycznego punktu widzenia – uznawana jest za najważniejsze forum współpracy w regionie. Pozostałe liczące się organizacje międzynarodowe w subregionie to Rada Państw Morza Bałtyckiego i Rada Morza Barentsa działająca w ramach Euroarktycznego Regionu Morza Barentsa³⁴. Choć

³¹ Zadaniem ACAP jest zapobieganie niekorzystnym skutkom zanieczyszczenia środowiska naturalnego Arktyki oraz redukcja, a następnie całkowita eliminacja zanieczyszczeń. Realizuje je poprzez wprowadzanie takich zasad, jak „zanieczyszczający płaci”, idea czystszych produkcji, najlepsze praktyki ochrony środowiska, korzystanie z tradycyjnej wiedzy, uwzględnianie kwestii ekologicznych w sektorach gospodarczym, administracyjnym i badawczym. Vide: *Arctic Council Action Plan to Eliminate Pollution of the Arctic*, Barrow 2000, pkt. 1, 2.

³² *Arctic Council Rules*, pkt. 28-31.

³³ Np. sukcesem zakończyły się starania członków Rady na rzecz podpisania Konwencji Sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych (POPs) z maja 2001 r. Vide: T. Koivurova, D. Vander Zwagg, *The Arctic Council at 10 Years: Retrospect and Prospect*, „University of British Columbia Law Review”, 2007, t. 40, nr 1, s. 158.

³⁴ Rada Państw Morza Bałtyckiego i Euroarktyczny Region Morza Barentsa to organizacje

organizacje te posiadają wspólne cechy, takie jak wielowymiarowość (istnienie wymiaru regionalnego i transnarodowego obok wymiaru międzynarodowego), brak podmiotowości prawnomiędzynarodowej, czy geneza oparta na postzimnowojennej logice współdziałania³⁵, Rada Arktyczna posiada tę przewagę, że wyłącznie wśród jej stałych członków znajduje się cała arktyczna ósemka³⁶. Fakt, iż Rada Arktyczna skupia także przedstawicieli ludów tubylczych oraz aktorów pozaarktycznych i organizacje pozarządowe, daje jej pełną legitymację do podejmowania działań w regionie. Jest jednak instytucją o ograniczonych możliwościach ze względu na brak podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Dodatkowe ograniczenie wynika z faktu, iż deklaracja założycielska Rady Arktycznej posiada zapis o niepodejmowaniu przez Radę kwestii militarnych³⁷. Rada podejmuje niemniej starania na rzecz wzmocnienia swojego znaczenia w regionie i pozycji w relacjach międzynarodowych, co w ostatnim czasie zostało wyrażone głównie przez działania duńskiego przewodnictwa, zatwierdzone w Deklaracji z Nuuk³⁸.

Doniosłe znaczenie Rady Arktycznej w regionie wyraża się również poprzez wspomniane już szerokie zaangażowanie ludów tubylczych w jej działania. Potwierdzeniem chęci Rady do znaczącego zaangażowania się ludów tubylczych w jej prace było włączenie Sekretariatu Ludów Tubylczych (IPS) pod auspicje Rady Arktycznej. IPS wspiera ludy tubylcze w ich działaniach i koordynuje spotkania ich przedstawicieli. Uczestnictwo ludów tubylczych w Radzie przyczyniło się do wzmocnienia poczucia wspólnej tożsamości, zarówno poszczególnych grup autochtonów, jak i całościowej identyfikacji jako ludy tubylcze Północy. Stali uczestnicy współdziałają w pracach nad wypracowaniem odpowiednich projektów politycznych oraz zawierają wspólne stanowisko w międzynarodowych negocjacjach (np. koalicja ludów tubylczych podczas negocjacji w sprawie POPs)³⁹. Istotnym przedsięwzięciem mającym na celu wspieranie kultury ludów tubylczych jest organizowane w ramach Rady Arktycznej Sympozjum Językowe (Arctic Indigenous Languages Symposium), które zostało uwzględnione w planie działania SDWG⁴⁰.

powstałe odpowiednio w 1992 i 1993 r., których celem jest wzmacnianie bezpieczeństwa i stabilności w regionie. Vide: R. Zięba, *Rola ugrupowań subregionalnych w nowym systemie bezpieczeństwa europejskiego*, „Studia Europejskie”, 2000, nr 1, s. 29.

³⁵ O. Osica, *Daleka Północ*, s. 33-34.

³⁶ Wśród członków Rady Państw Morza Bałtyckiego brakuje USA i Kanady, natomiast Euroarktyczny Region Morza Barentsa i Rada Morza Barentsa skupia wszystkie państwa arktyczne, jednak USA i Kanada posiadają jedynie status obserwatora.

³⁷ *Declaration on the Establishment*, pkt. 1.

³⁸ Deklaracja z Nuuk została podpisana w 2011 r. w czasie spotkania ministerialnego kończącego duńskie przewodnictwo. Te działania to przede wszystkim utworzenie stałego sekretariatu, podpisanie pierwszej wiążącej prawnie umowy pod auspicjami Rady i nowy regulamin dla obserwatorów, o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

³⁹ T. Koivuova, D. VanderZwagg, *The Arctic Council*, s. 159.

⁴⁰ *Sustainable Development Working Group 2011 – 2013 Work Plan*, 2011, s. 2.

Rada Arktyczna w znacznym stopniu przyczynia się do postrzegania Arktyki jako osobnego regionu, co jest niezmiernie ważne, gdyż wzmacnia jej pozycję w globalnej strukturze. Pojęcie „region building” jest częścią istotnego trendu w stosunkach międzynarodowych i prezentuje nowe podejście w geopolityce, które skupia się na postrzeganiu mapy świata przez pryzmat regionów. „Region building” na Północy ma zapewnić porządek oparty na zrównoważonym rozwoju, ochronie środowiska naturalnego i stabilnym systemie społecznym poprzez organizacje i instytucje zajmujące się sprawami arktycznymi⁴¹. Pomysł posiada wsparcie państw arktycznych i organizacji ludów tubylczych, ponieważ Arktyka staje się przedmiotem nie tylko geograficznego, ale również politycznego zbliżenia państw Północy, których decyzje mają być podejmowane wspólnie i posiadać panarktyczny zasięg⁴².

Dzięki Radzie Arktycznej dokonuje się zmiana wizerunku Arktyki z, jak to określił Timo Koivurova, zamrażonej pustyni (frozendesert) na Arktykę przemian (Arctic in change)⁴³. Początkowo prace naukowe bazowały na tradycyjnym postrzeganiu Arktyki jako frozendesert – wrażliwego ekosystemu, narażonego na ciągłe niebezpieczeństwo poprzez trudne warunki panujące w regionie, który wymaga podjęcia odpowiednich działań⁴⁴. Zmiana postrzegania Arktyki jako regionu będącego w trakcie intensywnego przeobrażenia nie przysłała od razu z ustanowieniem Rady Arktycznej, ale wraz z jej projektem – ACIA z 2004 r. Przez całe lata 90 analizy dotyczące zmian klimatycznych skupiały się na łagodzeniu ich skutków lub wręcz całkowitemu zatrzymaniu ich dalszego powstawania. Zarówno w dyskursie politycznym, jak i w ogólnodostępnych mediach, nikt nie zastanawiał się nad możliwością adaptacji do tych zmian. Program ACIA dokonał pierwszej analizy zmian klimatycznych w regionie, która dotyczyła również ich konsekwencji dla lokalnej ludności. Raport skupił uwagę opinii publicznej na fakcie, iż Arktyka jest miejscem, gdzie ocieplenie klimatu następuje dwa razy szybciej niż w innych częściach świata, a niektóre skutki zmian klimatycznych są już nieodwracalne i stanowią poważny problem dla ludności i ekosystemów Arktyki. Za sprawą programu Rady Arktyka zaczęła być postrzegana jako region, w którym rozpoczął się proces gruntownej transformacji⁴⁵.

Przyszłość Rady Arktycznej

Arktyka, region o gwałtownie zmieniającej się sytuacji, staje się ważnym punktem na geopolitycznej mapie świata, potrzebuje zatem sprawnego i silnego zarządza-

⁴¹ P. Kankaanpaa, *Knowledge Structures of the Arctic Council for Sustainable Development*, [w:] *The Arctic Council: Its Place in the Future of Arctic Governance*, red., T. S. Axworthy, T. Koivurova, W. Hasanat, Toronto 2012, s. 100 – 102.

⁴² *Globalization and the Circumpolar North*, red. L. Heininen, Ch. Southcott, Fairbanks 2012, s. 277.

⁴³ T. Koivurova, *Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic governance*, „The Polar Record”, 2009, t. 46, nr 2, s 3-4.

⁴⁴ *Arctic Environmental Protection Strategy*, s. 6-7.

⁴⁵ T. Koivurova, *Limits and possibilities*, s. 4.

nia. Mimo że poprzez takie działania, jak utworzenie stałego sekretariatu i podpisanie pierwszej prawnie wiążącej umowy, Rada Arktyczna stopniowo zaczyna nabierać cech organizacji międzynarodowej, droga do jej pełnej transformacji wydaje się być jeszcze daleka. Obecnie Rada musi sprostać takim problemom, jak identyfikacja na arenie międzynarodowej, czy sprecyzowanie ról poszczególnych członków. Ewolucja Rady Arktycznej jest raczej nieunikniona, należy jednak postawić pytanie w jakim kierunku podąży? Osiągnięty poziom współpracy nie wydaje się być zadowalający dla żadnej ze stron.

Deklaracja z Nuuk z okazji siódmego spotkania ministerialnego Rady Arktycznej została podpisana w stolicy Grenlandii 12 maja 2011 r. Duńskie przewodnictwo zaowocowało wieloma istotnymi zmianami, które określa się jako próbę stopniowej reformy Rady. Jedną z nich jest ustanowienie stałego sekretariatu w Tromsø⁴⁶. Każda organizacja międzynarodowa posiada sekretariat lub biuro pełniące funkcje administracyjne i składające się z personelu urzędniczego i pomocniczego. Do najczęstszych zadań takiego organu należy praktyczne oprzyrządowanie i wcielanie w życie uchwał w zakresie, w jakim odnoszą się do działania samej organizacji, a także gromadzenie informacji⁴⁷. Co ważne, sekretariat zapewnia także pamięć instytucjonalną, której brak był dla Rady istotnym problemem⁴⁸. Stały sekretariat Rady Arktycznej będzie stanowił solidną bazę administracyjną dla realizacji celów Rady oraz pozwoli na stabilny i efektywny rozwój. Będzie też dogodnym organem dla wzmocnienia kontaktów i wymiany informacji z innymi pokrewnymi organizacjami międzynarodowymi i forami współpracy⁴⁹. Wraz z sekretariatem powstał również pierwszy w historii budżet i reguły finansowania. Działania te są przyczynkiem do instytucjonalizacji Rady Arktycznej, czyniąc ją czymś więcej niż wysokiego szczebla forum współpracy, ale jeszcze nie organizacją międzynarodową. Pojawia się zatem pytanie, czy sekretariat ma być organem zarządzającym, czy tylko narzędziem wzmocnionego dialogu pomiędzy państwami arktycznej ósemki?

Kolejnym przejawem nowego porządku Rady Arktycznej ustanowionego w Nuuk jest *Umowa o współpracy w lotniczym i morskim poszukiwaniu i ratownictwie w Arktyce (Agreement on Cooperation in Aeroautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic)*. Została opracowana przez grupę zadaniową do spraw poszukiwania i ratownictwa (Task Force on Search and Rescue), utworzoną na spotkaniu ministerialnym w Tromsø w 2009 r.⁵⁰. Wypracowanie tej umowy było praktycznie jedynym celem grupy, co pokazuje jak dużą wagę Rada od samego początku przykładła do tego porozumienia. Umowa wyznacza dla każdego państwa arktycznego obszar, na

⁴⁶ Nuuk Declaration on the occasion of the Seventh Ministerial Meeting, s. 1-2.

⁴⁷ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe: prawo instytucjonalne*, Warszawa 2006, s. 147.

⁴⁸ P. Haavisto, *Review of the Arctic*, s. 34-35.

⁴⁹ N. Sellheim, *The Establishment of the Permanent Arctic Council Secretariat: Challenges and Opportunities*, [w:] *The Arctic Council*, s. 62-67.

⁵⁰ Tromsø Declaration, 2009, s. 5.

którym dane państwo będzie ponosić pełną odpowiedzialność za działania poszukiwawcze i ratownicze⁵¹. Nakłada także obowiązek udzielenia wszelkiej pomocy w razie takiego zdarzenia. Umowa o współpracy w lotniczym i morskim poszukiwaniu i ratownictwie w Arktyce jest pierwszym prawnie wiążącym państwa członkowskie porozumieniem Rady Arktycznej. Jest także pierwszym porozumieniem prawnym, jakie państwa arktyczne kiedykolwiek zawarły. Umowa to ważny krok na drodze wzmacniania pozycji Rady Arktycznej na arenie międzynarodowej. Może też być uznawana za wyrażenie woli państw sygnatariuszy do dalszego zacieśniania współpracy w Arktyce, a także zgodę tychże państw na stopniową ewolucję Rady⁵².

Wpływ na przyszłość Rady mogą mieć także działania poszczególnych państw zainteresowanych obecnością w regionie. W maju 2008 r. w Ilulissat na Grenlandii odbyła się konferencja tak zwanej Arktycznej Piątki (A5), czyli państw arktycznych posiadających dostęp do Oceanu Arktycznego, to jest Danii, Kanady, Norwegii, Rosji i Stanów Zjednoczonych. Podpisano wtedy deklarację, w której państwa Arktycznej Piątki zwróciły uwagę na zmiany klimatyczne w regionie, postulowały wzmocnienie współpracy dotyczącej badań Oceanu Arktycznego, a także potwierdziły, że wszelkie sprawy dotyczące kwestii terytorialnych będą rozwiązywane za pomocą istniejących ram prawa międzynarodowego, w tym Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS)⁵³. W marcu 2010 r. zaproszone przez kanadyjskiego ministra spraw zagranicznych, Lawrence'a Cannona, państwa A5 zebrały się ponownie, tym razem w kanadyjskiej Chelsea, tuż przed obradami G8⁵⁴. Spotkania te wzbudziły wiele kontrowersji ze względu na wykluczenie z obrad pozostałych państw Rady Arktycznej – Finlandii, Islandii i Szwecji – a także przedstawicieli ludów tubylczych. Po zjeździe w Kanadzie pojawiły się głosy, iż był on formalizacją arktycznej G5, co spotkało się z jeszcze większą krytyką niż przy okazji pierwszego spotkania. Ministerstwo Spraw Zagranicznych Islandii złożyło nawet protest do rządów wszystkich pięciu państw uczestniczących w posiedzeniu w Kanadzie⁵⁵. Chociaż spotkanie zostało skrytykowane przez amerykańską sekretarz stanu, Hillary Clinton, która powiedziała, że znaczące międzynarodowe dyskusje na temat spraw regionu powinny toczyć się w gronie tych, którzy posiadają tam uzasadnione interesy, a Arktyka powinna być polem współpracy, a nie tworzenia nowych podziałów⁵⁶, kontynuacja tej formy spotkań może świadczyć o początku nowego trendu w relacjach państw arktycznych. Z punktu widzenia Rady Arktycznej jest to o tyle niebezpieczne, że może prowadzić do osłabienia jej znaczenia.

⁵¹ *Agreement on Cooperation in Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*, 2011, s. 10-15.

⁵² *SAO Report to Ministers*, Nuuk 2011, pkt. C. 3.

⁵³ *The Ilulissat Declaration*, 2008.

⁵⁴ *Formalizing the Arctic G5*, <http://barentsobserver.com/en/sections/politics/formalizing-arctic-g5> [29.01.2013].

⁵⁵ *Iceland protests a meeting of 5 Arctic Council member states in Canada*, <http://www.mfa.is/news-and-publications/nr/5434> [29.01.2013].

⁵⁶ M. Blanchfield, *Clinton rebukes Canada on Arctic meeting*, <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/clinton-rebukes-canada-on-arctic-meeting/article1210187/> [30.12.2012].

Od kilku lat Rada Arktyczna cieszy się wzmożonym zainteresowaniem państw spoza regionu Arktyki, które starają się uzyskać status obserwatora. Przyznanie statusu stałego obserwatora państwom i organizacjom, które zgłosiły swoją aplikację, miało nastąpić już na spotkaniu ministrów w Tromsø w 2009 r., jednak ostatecznie do tego nie doszło. Do grona kandydatów należą Chiny, Japonia, Korea Południowa, Włochy i Komisja Europejska, posiadające obecnie status obserwatora ad hoc. Decyzja o przyznaniu im statusu stałego obserwatora jest skrupulatnie odwlekana, gdyż państwa arktyczne przejawiają tendencję raczej do zacieśniania współpracy z obecnymi obserwatorami niż do wcielania do ich grona nowych członków. Jej wyraz stanowi Deklaracja z Nuuk, która zaostrza kryteria uzyskania statusu obserwatora, a aplikacje kandydatów, mimo że zostały złożone przed spotkaniem ministerialnym z 2011 r., zostaną według nich rozpatrzone⁵⁷. Państwa pozaarktyczne tak czy inaczej będą wzmacniać swoje starania o możliwość uczestniczenia w pracach Rady, gdyż status obserwatora w Radzie Arktycznej może dla nich stanowić jedyną szansę na zaznaczenie swojej obecności i rozwijanie interesów w Arktyce. Świadczyć o tym mogą chociażby opracowywane przez te państwa strategiczne dokumenty⁵⁸ dotyczące rejonu Arktyki lub podejmowane przez nie działania⁵⁹ w regionie. Uzyskaniem statusu stałego obserwatora w Radzie Arktycznej zainteresowani są również Singapur, Indie i Brazylia. W grudniu 2011 r. Singapur wysłał Radzie oficjalne zgłoszenie swojej kandydatury, a niedługo później mianował specjalnego ambasadora do spraw Arktyki. Władze Singapuru, podobnie jak pozostałe państwa azjatyckie, zainteresowane są przede wszystkim możliwością pozyskiwania arktycznych surowców i wykorzystania północnych szlaków żeglugowych⁶⁰.

⁵⁷ Na spotkaniu ministerialnym w Nuuk w 2011 roku przyjęto kryteria, jakie powinni spełniać obserwatorzy i na podstawie których będą oceniani kandydaci na to stanowisko. Zgodnie z nimi aplikanci powinni między innymi uznawać suwerenność i suwerenne prawa państw arktycznych realizowane przez nie w Arktyce oraz wykazać zarówno polityczną wolę, jak i zdolność finansową do partycypowania w pracach stałych uczestników i organizacji ludów tubylczych. Na obserwatorów został nałożony obowiązek składania sprawozdań ze swej działalności oraz informowania Rady o podejmowanych akcjach, które mogą być z jej punktu widzenia istotne. Temat obserwatorów był także poruszany na spotkaniach wiceministrów. W 2012 roku wydali specjalne zalecenia w tej sprawie. Uważają, że obserwatorzy pełnią w Radzie istotną rolę, która powinna uzupełniać szczególny status stałych uczestników w strukturach rady. Potwierdzają decyzje podjęte na siódmym spotkaniu ministerialnym w Nuuk i zapewniają o rozpatrzeniu aplikacji kandydatów na stałego obserwatora podczas najbliższego spotkania ministerialnego, w Kirunie w 2013 r. Vide: *The criteria for admitting observers and role for their participation in the Arctic Council*, Nuuk 2011, s. 50; *Deputy Ministers' Observer Recommendation*, Sztokholm 2012.

⁵⁸ Np. Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady. Kształtowanie polityki realizowanej przez Unię Europejską w regionie Arktyki: postępy poczynione od 2008 r. i dalsze działania.

⁵⁹ Np. przez Chińską Republikę Ludową, vide: L. Jakobson, *China prepares for an ice – free Arctic*, „SIPRI Insights on Peace and Security”, 2010, nr 2.

⁶⁰ A. Tonami, S. Watters, *Singapore: An Emerging Arctic Actor*, [w:] *Arctic Yearbook 2012*,

Podsumowanie

Działania takie, jak utworzenie stałego sekretariatu i podpisanie pierwszej prawnie wiążącej umowy pod auspicjami Rady Arktycznej, mogą sugerować chęć stopniowej reformy Rady, która wydaje się być konieczna. Kanadyjskie przewodnictwo będzie musiało najprawdopodobniej zmierzyć się z debatą na temat wzmocnienia kompetencji Rady i podjąć decyzje, które mogą okazać się kluczowe dla jej przyszłości. Dotychczasowa forma organizacji, skupiająca się przede wszystkim na działaniach ekologicznych, zrównoważonym rozwoju i współpracy z ludami tubylczymi, powinna zostać zachowana ze względu na regionalny charakter Rady, który nie powinien się zmieniać. Należy ją jednak rozwinąć i przystosować do modelu zarządzania obejmującego również sprawy globalne, ponieważ Arktyka staje się miejscem, gdzie swoje interesy realizują nie tylko państwa regionu, ale także aktorzy pozaarktyczni.

Jednym z głównych celów Rady powinno być zatem tworzenie sieci międzynarodowych porozumień i instrumentów, skupiających w swoich ramach organizacje obecne w Arktyce, gdzie Rada Arktyczna stanowiłaby centrum ich koordynacji. Rada, we współpracy z odpowiednimi organami, mogłaby wtedy zapewnić odpowiednie wsparcie pozostałym instytucjom, jak również zyskałaby możliwość bezpośredniego wglądu do wszelkich porozumień, wskazując niedociągnięcia i proponując najlepsze rozwiązania. Rada nie powinna konkurować z innymi organizacjami, ale koordynować i uzupełniać ich prace. Rola Rady w regionie wzrosłaby tym bardziej, gdyby państwa członkowskie porozumiały się co do kwestii zawierania prawnie wiążących dokumentów pod auspicjami Rady, aby umowa o poszukiwaniu i ratownictwie nie była jednorazową kompetencją⁶¹.

Rada powinna jak najszybciej rozwiązać kwestię nowych obserwatorów, gdyż państwa pozaarktyczne, zniecierpliwione oczekiwaniem na podjęcie decyzji, mogą zacząć realizować swoje interesy w regionie poza strukturami Rady, co byłoby dla niej wielce niekorzystne. Parlament Europejski w swojej Rezolucji w sprawie zarządzania regionem arktycznym z 2008 r. „sugeruje, że Komisja powinna być przygotowana do dalszego inicjowania międzynarodowych negocjacji mających prowadzić do przyjęcia traktatu międzynarodowego na rzecz ochrony Arktyki, na wzór układu w sprawie Antarktyki”, na podstawie którego mógłby zostać wyznaczony „obszar pośrodku Oceanu Arktycznego, do którego żadna strona nie rości sobie praw”⁶². Jakkolwiek porównania Arktyki do Antarktydy są mało przystające ze względu na odmienny charakter tych obszarów, podobne sugestie są niepokojące, zarówno dla państw arktycznych, jak i ludów tubylczych⁶³.

red. L. Heininen, Akureyri 2012, s. 104-110.

⁶¹ P. Graczyk, *The Arctic Council Inclusive of Non-Arctic Perspectives: Seeking a new balance*, [w:] *The Arctic Council*, s. 281-283.

⁶² Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie zarządzania regionem arktycznym, 2008, pkt. 15.

⁶³ H. Exner-Pirot, *New Directions for Governance in the Arctic Region*, [w:] *Arctic Yearbook 2012*, s. 232-233.

Rada Arktyczna jest przykładem wielopłaszczyznowej współpracy międzyrządowej. Stanowi efektywne forum ekologicznej kooperacji, w której to dziedzinie Rada posiada największe osiągnięcia. Jest platformą dialogu na temat przyszłości Arktyki, skupiającą organa polityczne i pozarządowe, w tym, co jest niezwykle istotne, przedstawicieli ludów tubylczych. Zmiana postrzegania regionu na *Arcticin change* spowodowała wzrost zainteresowania opinii międzynarodowej Arktyką jako miejscem gwałtownych zmian klimatycznych i nowych możliwości, w których drzeją ekonomiczne korzyści otwarte nie tylko dla regionu, ale dla całego globu. Rada wydaje się być cały czas dominującym forum współpracy w regionie, jednak państwa arktyczne powinny jak najszybciej dokonać rewizji struktur i kompetencji oraz wyboru przyszłego modelu zarządzania, które zadecydują o erozji lub wzmocnieniu roli Rady w przyszłości⁶⁴.

Summary

ROLE OF THE ARCTIC COUNCIL IN DEFINING REGIONAL COOPERATION

The Arctic is a region where the climate changes take place more rapidly than in other parts of the world. The effects of global warming in the Arctic, such as increased shipping opportunities as well as access to natural resources (especially oil and gas), could lead to significant geopolitical and geoeconomic changes in the region. The Arctic, which is becoming a region of strategic importance in international relations, needs an effective governance that can preserve the High North from tensions and increased competition among the states. The Arctic Council, formally established by the Ottawa Declaration of 1996 as a high level intergovernmental forum, seems to have the greatest legitimacy to coordinate the cooperation in the region. Nevertheless, the rapidly changing situation in the Arctic forces revision of its position and reflection about its role in the future. Arctic Council, which operates on a soft law basis, has started to take on some characteristics of an international organization. The Nuuk Declaration of 2011 established a permanent secretariat in Tromsø and created the first legally binding agreement negotiated under the auspices of the Arctic Council. The upcoming years are going to show whether the Arctic Council is the body with the greatest capacity to handle Arctic governance tasks.

⁶⁴ T. Koivurova, *Limits and possibilities*, s. 8.