

KRZYSZTOF KUBIAK

KONTROWERSJE WOKÓŁ PRZEJŚCIA PÓŁNOCNO-ZACHODNIEGO

Przejście Północno-Zachodnie to droga morska z Europy do Azji Wschodniej. Długość trasy między Oceanem Atlantyckim a Spokojnym wynosi około 5780 kilometrów. Na Przejście Północno-Zachodnie składają się cztery szlaki żeglugowe. Żegluga Przejściem Północno-Zachodnim jest nadal ciężka i ryzykowna, ale w porównaniu do trasy przez Kanał Panamski skraca drogę z Europy na Daleki Wschód o cztery tysiące kilometrów.

Obecnie żegluga na wodach Przejścia Północno-Zachodniego ma charakter sezonowy i niemal w całości zdominowana jest przez podmioty kanadyjskie. Wzrost zainteresowania tym przejściem wiąże się z postępującym ociepleniem klimatu.

Według ekspertów dążenie Kanady do uzyskania suwerenności nad wodami Przejścia Północno-Zachodniego poprzez nadanie mu statusu wód historycznych jest przykładem nadmiernego roszczenia morskiego. Kanada traktuje wody Przejścia Północno-Zachodniego jako swoje wody wewnętrzne.

Kanada uprawia politykę „pełzającej jurysdykcji”, opierając się na jednym tylko artykule konwencji o prawie morza z 1982 r. (art. 234).

Stany Zjednoczone Ameryki stoją na stanowisku, że Przejście Północno-Zachodnie jest cieśniną łączącą dwie części morza pełnego, a w związku z tym zgoda władz kanadyjskich na korzystanie z niego nie jest konieczna. 11.01.1988 r. USA i Kanada zawarły umowę o współpracy w Arktyce.

Autor artykułu prognozuje, że w nadchodzących latach najpoważniejsze problemy związane z wykorzystaniem Przejścia Północno-Zachodniego wynikać będą z nierozwiązanych problemów prawnomiędzynarodowych.

WSTĘP

Przejście Północno-Zachodnie (*North Western Passage*) to morska droga z Europy do wschodniej Azji, prowadząca przez Zatokę Świętego Wawrzyńca, Morze Labradorskie, Cieśninę Davisa, Morze Baffina i ciąg cieśnin Lancastera (*Lancaster Sound* – między Ziemią Baffina a wyspą Devon), Barrowa (*Barrow Strait* – między wyspami Somerset i Księcia Walii na południu a Bathurst, Devon i Cornvallisa na północy), Melville'a (*Viscount Melville* – między Wyspami Parry'ego a wyspami Wiktorii i Księcia Walii), Księcia Walii (*Prince of Wales Strait* – między wyspami: Banksa a Wiktorii) do Zatoki Amundsena i na

Morze Beauforta, a dalej przez Cieśninę Beringa na Ocean Spokojny. Długość trasy między Oceanem Atlantyckim a Spokojnym wynosi około 5780 km. Na Przejście Północno-Zachodnie składają się *de facto* cztery szlaki żeglugowe:

- od Cieśniny Lancaster poprzez Cieśninę Księcia Regenta, Bellom, Franklina, Rossa, Rae, a następnie przez zatoki i cieśniny wzdłuż wybrzeża kontynentu do Morza Beauforta i Cieśniny Beringa;
- od Cieśniny Lancaster przez Cieśninę Barrowa i Peel do wejścia do Cieśniny Franklina, a dalej na południe i wzdłuż brzegów kontynentu na zachód do Cieśniny Beringa;
- od Cieśniny Lancaster przez cieśniny: Barrowa i Melville'a (Kanał Perry'ego) do Księcia Walii i dalej przez Zatokę Amundsena do Cieśniny Beringa;
- od Cieśniny Lancaster przez Kanał Perry'ego do zachodniego wylotu Cieśniny McClure'a, a następnie wzdłuż zachodniego wybrzeża Wyspy Banksa przez Zatokę Amundsena do Cieśniny Beringa.

Według nomenklatury Międzynarodowego Biura Hydrograficznego w Monako przez Przejście Północno-Zachodnie rozumie się cały obszar kanadyjskiego Archipelagu Arktycznego między Grenlandią a północnym wybrzeżem Kanady, z wyłączeniem Zatoki Hudsona i Cieśniny Hudsona traktowanych jako odrębne morza. Mimo że żegluga Przejściem Północno-Zachodnim jest nadal niezwykle ciężka i ryzykowna, szlak ten może okazać się bardzo atrakcyjny w przyszłości, gdyż w porównaniu do trasy przez Kanał Panamski potencjalnie skraca drogę z Europy na Daleki Wschód o 4000 km¹.

Szlaki żeglugowe tworzące Przejście Północno-Zachodnie będą wodami Archipelagu Arktycznego (zwanego również Kanadyjskim Archipelagiem Arktycznym). Pod względem administracyjnym wchodzi on w skład dwóch północnych prowincji Kanady: Terytoriów Północno-Zachodnich (część zachodnia) i Nunavut (część wschodnia). Jego powierzchnia to około 1 424 500 km², na co składa się ponad 35 500 wysp, w tym 94 o powierzchni większej niż 130 km². Obejmuje on m.in. sześć z 30 największych wysp świata (dość powiedzieć, że Ziemia Baffina jest większa od Wysp Brytyjskich)². Archipelag rozciąga się południkowo na dystansie 2400 km i równoleżnikowo na dystansie 1900 km, od Cape Columbia na lądzie kanadyjskim po północne krańce Ellesmere Island i od Morza Beauforta na wschodzie po Grenlandię. W ostatnich latach wzrosło skokowo znaczenie ekonomiczne Archipelagu Arktycznego, głównie za sprawą rozpoczęcia eksploatacji złóż rudy żelaza zalegających w rejonie rzeki Mary na Ziemi Baffina (pod względem administracyjnym jest to część Nunavut). Przedsięwzięcia tego podjęła się Baffinland Iron Mines Corporation. Planuje się, że odkrywkowa kopalnia osiągnie pełną zdolność

¹ A. Majewski, *Oceany i morza*, Warszawa 1992, s. 208–209.

² *Arctic Archipelago*, <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0000292> (27.12.2007).

wydobywczą w 2014 r. Pierwszy ładunek rudy kanadyjskiej trafił jednak na rynek europejski już w 2008 r. Najpoważniejszym wyzwaniem jest konieczność budowy linii kolejowej o długości około 100 km łączącej odkrywkę z wybrzeżem, gdzie budowany jest terminal przeładunkowy.

Wytyczenie Przejścia Północno-Zachodniego poprzedzały cztery stulecia darennych wysiłków i ciężkich ofiar. Martin Frobisher w 1576 r. i Hendt Hudson w latach 1610–1611 próbowali odnaleźć północny szlak żeglutowy do Indii i Chin. W 1616 r. Wiliam Baffin spenetrował wschodni odcinek przejścia, a w 1788 r. James Cook usiłował daremnie odnaleźć jego zachodni wylot. Po ogłoszeniu przez sekretarza brytyjskiej admiralicji, że odkrywca przejścia otrzyma premię w wysokości 20 tys. funtów, podjęto wiele kolejnych, często tragicznych w skutkach, wypraw. Dopiero w latach 1903–1906 Roald Amundsen na niewielkim żaglowcu „Gjøa” sforsował przejście ze wschodu na zachód (drugi z omówionych wyżej szlaków). W stronę przeciwną przejście sforsował dopiero w 1944 r. szkuner Królewskiej Kanadyjskiej Policji Konnej „St. Roch” (trzeci z opisanych wyżej szlaków)³.

1. ŻEGLUGA NA WODACH PRZEJŚCIA PÓLNO-CNO-ZACHODNIEGO – STAN OBECNY

Obecnie żegluga na wodach Przejścia Północno-Zachodniego ma charakter sezonowy i niemal w całości zdominowana jest przez podmioty kanadyjskie (rocznie notuje się jedno – dwa przejścia jednostek nienależących do firm kanadyjskich, a i na ogół nie są to statki handlowe). Wschodnia gałąź kanadyjskiej żeglugi arktycznej łączy Montreal z Coral Harbour (u wejścia do Zatoki Hudsona), następnie dalej z portami Zatoki Hudsona (wyspą Sanikiluaq, Arivat, Chesterfield Inlet) i w końcu rzeką Thelon na Jezioro Bakera. Zachodnia gałąź biegnie z Vancouver do: Barrow, Colville River, Beechey Port, Prudohoe Bay, Kaktovik, Demarcation Bay, Herschel Island, Inuvik (i dalej deltą rzeki Mackenzie do Aklavik, Kas’ho Go’tine, Norman Wells, Hay River, Yellow Knife, Lutsel K’e), Tuktoyaktuk, Sachs Harbour, Paulatuk, Ulukhaktok, Kugluthuk, Umingmaktok, Bathurst Inlet, Gjoa Haven,

Wymienione połączenia obsługuje przedsiębiorstwo armatorskie Northern Transportation Company Limited (NTCL), należące do holdingu Norterra stanowiącego własność „pierwszych plemion” z Terytoriów Północno-Zachodnich oraz z Nunavut. Siedziba firmy znajduje się w miejscowości Hay River na Terytoriach Północno-Zachodnich. Obecnie NTCL eksploatuje głównie holowniki i barki.

³ *Ibidem*, s. 208–209.

Northern Transportation Company Limited wywodzi się z firmy Northern Trading Company, która w 1904 r. rzuciła wyzwanie Hudson's Bay Company, wprowadzając do eksploatacji na Małym Jeziorze Niewolniczym parowiec „The Midnight Sun”. Northern Trading Company działała pod tą nazwą do 1931 r., kiedy to zmieniono nazwę na Northern Waterways Limited. W 1934 r. firma przyjęła obecną nazwę. W 1937 roku firma została przejęta przez El Dorado Gold Mining Company. W 1944 r. armator stał się częścią Crown Corporation, kiedy Eldorado Gold Mining została przejęta przez rząd Kanady.

Firma prowadziła działalność na północy od 1963 r. W 1975 r. (pozostając pod kontrolą Północnego Okręgu Kanadyjskiej Straży Wybrzeża) stała się jedynym armatorem utrzymującym połączenia do Churchill, na rzekach i wzdłuż północnych wybrzeży kontynentu. W 1985 r. przedsiębiorstwo zostało nabyte przez Inuvialuit Development Corporation i Nunasi Corporation – dwie firmy należące do pierwotnych mieszkańców Kanady. Obecnie posiada ono 14 holowników o długości od 22,6 do 62,5 m oraz około 100 barek o nośności od 600 do 6000 ton.

Kolejną kanadyjską firmą armatorską uprawiającą działalność żeglugową w Arktyce jest Fednay Group należąca do rodziny Pathy (o węgierskich korzeniach). Jest ona aktywna na rynku żeglugowym od 1944 r., w tym na wodach arktycznych od 1996 r. Obecnie do tego armatora należy 70 własnych bądź czarterowanych jednostek, eksploatowanych na Wielkich Jeziorach, szlaku Świętego Wawrzyńca, północnym Atlantyku i Pacyfiku oraz szlakach arktycznych. Część z nich posiada klasę lodową, ale tylko dwa zdolne są do samodzielnego operowania na akwenach pokrytych lodem.

Spółką wchodzącą w skład grupy, prowadzącą bezpośrednią żeglugę w Arktyce, jest Canarctic. Eksploatuje ona masowce o cechach lodolamaczy „Arctic”⁴ oraz „Umiak”⁵. Pierwszy obsługiwał kopalnię cynku Polaris na Małej Wyspie Cornwallisa (1200 km na północ od kręgu polarnego i 96 km na północ od miejscowości Resolute) i kopalnię Nanisivik (położona 750 km na północ od kręgu polarnego). Eksploatację prowadzono w latach 1976–2002. Po zamknięciu obu arktycznych kopalń statek zabezpiecza kopalnię Raglan w północnym Quebecu i kopalnię cynku Voisey's Bay na Labradorze. Drugi z wymienionych statków, „Umiak I”, zatrudniony jest na trasie między portem cynkowym obsługującym kopalnię Inco Ltd.'s Voisey's Bay w północnej części

⁴ m/v „Arctic” – budowa Port Weller Dry Docks w St. Catharines, wejście do eksploatacji 1978 r., długość całkowita 220,82 m, szerokość 22,82 m, zanurzenie 11,52 m, pojemność brutto 20 236 jednostek, pojemność netto 10 849 jednostek, nośność 27 389 ton, silnik wysokoprężny o mocy 18 040 KM, podwójne poszycie kadłuba, siedem ładowni (ładownie 2, 3, 4, 5 i 6 dostosowane do przewozu ropy surowej), pompy o wydajności 5 x 900 m³/godz. Konstrukcja jednostki spełnia wymogi klasy lodowej Baltic 1A Super, CASPPR Class 3 i CAC 4.

⁵ m/v „Umiak I” – budowa Universal Shipyard w japońskim Maizuru, wejście do eksploatacji 2006 rok, długość całkowita 188,80 m, szerokość 26,60 m, zanurzenie 11,75 m, pojemność brutto 22 465 jednostek, pojemność netto 8766 jednostek, podwójne poszycie kadłuba, pięć ładowni, dźwig o unosie 50 ton, dwa dźwigi o unosie 30, klasa lodowa DNV ICE-15 DAT.

Labradoru a Sudbury w Ontario i Thompson w Manitobie. Wykonuje 12 rejsów rocznie, przewożąc około 360 tys. ton rudy.

Prócz tego masowce Fednay mające klasę lodową transportują cynk wydobywany w Red Dog na Alasce. Firma wiąże też daleko idące plany z eksploatacją złóż jaskółskitu odkrytych nad jeziorem Izok, około 350 km na północ od Yellowknife. Przejawem tego jest inwestowanie w budowę drogi łączącej przyszłą kopalnię z wybrzeżem (211 km) oraz budowa terminalu przeładunkowego w Bathurst Inlet.

Kolejnym wielkim projektem, który zdaniem kierownictwa firmy będzie zwiększał potrzeby w zakresie transportu morskiego w kanadyjskiej Arktyce, jest zamysł uruchomienia eksploatacji złóż żelaza na Ziemi Baffina (pięć rozpoznanych rejonów występowania w rejonie rzeki Mary, około 160 km na południe od Pond Inlet). Oznaczałoby to konieczność wywiezienia około 18 milionów ton urobku w ciągu 25 lat. Pierwszy rejs zaplanowany jest na rok 2014 (cały projekt pochłonie około 4 mld dolarów, z czego 750 mln przypadnie na głębokowodny port). Fednay, przygotowując się do rozpoczęcia obsługi opisywanego przedsięwzięcia, postanowił zamówić od 10 do 17 nowych statków. Aby zebrać niezbędne do ich zaprojektowania doświadczenia, latem i jesienią 2008 r. przeprowadzono kilka testowych przejść do rejonu wydobywania rudy. Służyły one także wspomoczeniu procesu projektowania systemu oznakowania i innych pomocy nawigacyjnych. W ich rezultacie masowce „Federal Franklin”, „Federal Maas” i „Federal Hunter” (każdy o nośności 110 tys. ton) dostarczyły pierwszą rudę z kanadyjskiej północy do Rotterdamu. Zysk z przedsięwzięcia wyniósł 20 mln dolarów.

Holowników i pomocniczego taboru portowego obsługującego prowizoryczny terminal w rejonie rzeki Mary dostarczyła mająca siedzibę w Quebecu firma Ocean Group.

W 2009 r. na skutek światowego spowolnienia tempo realizacji całego projektu spadło, ale po zaangażowaniu kapitału niemieckiego odzyskało pierwotną dynamikę. Podkreślić należy, że niemieckie inwestycje cieszą się poparciem rządu federalnego, który widzi w tym właściwy sposób dywersyfikacji dostaw surowca dla rodzimego przemysłu stalowego.

Działalność w Arktyce prowadzi również mająca siedzibę w Quebecu firma armatorska Groupe Desgagnés. Przedsiębiorstwo posiada osiem kontenerowców, osiem zbiornikowców i barkę do przewozów ładunków naftowych oraz statek pasażerski. Część jednostek posiada klasę lodową. Bezpośrednią działalność żeglugową w Arktyce prowadzi spółka Desgagnés Transarctik. Między lipcem a październikiem jej statki zaopatrują 40 rozrzuconych na wybrzeżu Nunavik osiedli inuickich we wszystkie niezbędne zapasy. Do tego celu służą między innymi najnowsze jednostki armatora – dwa zbudowane w Chinach, a wprowadzone do eksploatacji w 2009 r., kontenerowce „Sedna Desgagnés” i „Zélada Desgagnés”.

Z kolei w partnerstwie z firmą Nunavut Sealink and Supply Inc. (NSSI), na podstawie umowy z rządem prowincjonalnym, armator obsługuje cztery arktyczne regiony Nunavut: Basen Foxe'a, Iqaluit, Południowy Baffin i Kivalliq. Firma aktywna jest również na wodach Labradoru i Nowej Funlandii. Obecnie jest realizowany – oszacowany na 300 mln dolarów kanadyjskich – program odnowienia floty.

Kolejny armator aktywny na północy – Nunavut Eastern Arctic Shipping Inc. we współpracy z Transport Nanuk Inc. obsługuje połączenia między ujściem Rzeki Świętego Wawrzyńca a „głęboką” Arktyką. Spiętrzenie jego aktywności przypada na lipiec– listopad. Firma jest partnerem silnych, należących do Inuitów, kompanii, takich jak: Qikiqtaaluk Corporation, Sakku Investments Corporation, Makivik Corporation. Firma posiada trzy statki.

Między NEAS a Desgagnés Transarctik występują daleko idące podobieństwa. Licząca cztery jednostki flota pierwszego z wymienionych armatorów obsługuje 14 osiedli w północnym Quebecu oraz 22 na terytorium Nunavut. O ile jednak Desgagnés Transarctik działa na podstawie umowy z lokalnym rządem, o tyle NEAS buduje bezpośrednie więzi z silnymi, pozostającymi w rękach inuickich, podmiotami gospodarczymi, których interesy ulokowane są na północy. Nie ulega przy tym wątpliwości, że ponieważ obszary aktywności obu podmiotów się pokrywają, a istota działalności różni w niewielkim stopniu, musi dochodzić między nimi do silnej konkurencji.

Przegląd kanadyjskich firm armatorskich aktywnych w Arktyce kończy się na Coastal Shipping Ltd. – podmiocie należącym do założonej przez Melvina Woodwarda Woodward Group of Companies, z siedzibą w Goose Bay. Firma eksploatuje trzy dostosowane do żeglugi na północy zbiornikowce, a jej zasadniczy cel to zaopatrywanie położonych tam osiedli w paliwa i inne materiały ropopochodne. Jest to więc działalność komplementarna w stosunku do NEAS i Desgagnés Transarctik, które na wodach arktycznych nie zajmują się taką działalnością.

Żegluga arktyczna Kanady realizuje trzy zasadnicze cele:

- zabezpiecza wywóz pozyskiwanych na północy kopalin w jedyny możliwy ze względów geograficznych i ekonomicznych sposób;
- obsługuje lokalny kabotaż – jest to warunek utrzymania handlu, gdyż część osiedli nie dysponuje połączeniami drogowymi z „południem”, a transport lotniczy jest zbyt drogi;
- zabezpiecza zaopatrywanie lokalnych wspólnot w ładunki suche i płynne (w tym paliwa i pochodne ropy naftowej). Podczas sezonu żeglugowego do skupisk ludzkich dostarczane są zapasy na zimę (mniejsze koszty niż w przypadku transportu lotniczego) oraz wywożone produkty miejscowe.

Na każde z wymienionych wyżej zadań reagują wyspecjalizowane podmioty, dla których jest to główny obszar działalności, zaś wielkość i charakter eksploatowanej floty jest ściśle dostosowany do charakteru i wielkości przewozów.

Armatorzy kanadyjscy nie pokonują całego Przejścia Północno-Zachodniego (czyli nie utrzymują połączeń między Atlantykiem i Pacyfikiem), ale penetrują jego wschodnią i zachodnią część, wykorzystując bazy położone na południu. Nie zmienia to jednak faktu, że Kanadyjczycy dysponują znacznym doświadczeniem w uprawianiu żeglugi na akwenach arktycznych, co w bieżącej sytuacji stanowi swoistą „wartość dodaną”. Ewentualne rozpoczęcie regularnej „głębokiej” żeglugi arktycznej, jeżeli sytuacja to umożliwi, będzie dzięki temu zdecydowanie łatwiejsze.

2. WZROST ZAINTERESOWANIA PRZEJŚCIEM PÓŁNOCNO-ZACHODNIM

Wzrost zainteresowania Przejściem Północno-Zachodnim (oraz Północną Drogą Morską) wiąże się przede wszystkim z postępującym w rejonach borealnych ociepleniem klimatu. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat na Alasce, w zachodniej Kanadzie i we wschodniej Rosji temperatury podniosły się o 3–4°C, a prognozy do 2100 r. wskazują na możliwość dalszego podniesienia się średnich temperatur o kolejne 4–7°C⁶. W efekcie tego w Arktyce następuje cofanie się lodów. Jest to zjawisko o znacznej dynamice – jeżeli na przykład w latach 1979–2000 średnia powierzchnia akwenów Morza Arktycznego wolnych od lodów w wrześniu wynosiła 5,3 mln km², to w latach 2007–2008 spadła ona do 4,5 mln km². Z systematycznie prowadzonych obserwacji wynika, że „co roku proces łamania się lodu u wybrzeży Alaski rozpoczyna się całe tygodnie wcześniej, niż miało to miejsce kilka lat temu. W porównaniu z rokiem 1978 powierzchnia pokryta lodem zmniejszyła się o co najmniej 9%, a jednocześnie trudno ocenić, do jakiego stopnia lód ma mniejszą grubość. Uczeni posługując się danymi z systemów hydroakustycznych okrętów podwodnych, szacują, że grubość pokrywy lodowej spadła o 40% w czasie ostatnich 30 lat. Inne publikacje twierdzą jednak, że tylko o 15%. Istnieją jednak prognozy, że latem roku 2100 Morze Arktyczne będzie wolne od lodu”⁷.

Wolny od lodu letni sezon żeglugowy na Przejściu Północno-Zachodnim oznacza przede wszystkim swoiste „zbliżenie” kontynentów – zmniejszenie odległości między Dalekim Wschodem a wschodnim wybrzeżem Stanów Zjednoczonych i Europą, czyli potencjalne skrócenie jednego z największych globalnych strumieni transportowych. Skutki takiego rozwoju wydarzeń to głównie możliwość zmniejszenia kosztów transportu morskiego poprzez obniżenie

⁶ National Snow and Ice Data Center, *Arctic Sea Ice News and Analysis*, <http://nsidc.org/arcticseaicenews/> (28.12.2009); D. Brodawska, *Zmiany klimatu jako nowe zagrożenie bezpieczeństwa*, Warszawa 2009, s. 61.

⁷ D. Gluck, *The Great Thaw*, National Geographic Magazine, September 2004, s. 16. Ch. K. Ebinger, E. Zambetakis, *The geopolitics of Arctic melt*, International Affairs 2009, nr 6, s. 1215–1261.

kosztów paliwa i kosztów załogowych – pod warunkiem utrzymania na niezmiennym poziomie (w porównaniu z żeglugą na innych akwenach) stawek ubezpieczeniowych.

Skrócenie drogi przy wykorzystaniu Przejścia Północno-Zachodniego

Port wyjścia i port docelowy	Trasa przez Kanał Sueski i Cieśninę Malakka [km]	Trasa przez Kanał Panamski [km]	Trasa przez Przejście Północno-Zachodnie [km]
Londyn – Jokohama	21 200	23 300	15 930
Marsylia – Jokohama	17 800	24 030	16 720
Rotterdam – Szanghaj	19 550	25 558	17 570
Hamburg – Seattle	29 780	17 110	15 270
Nowy Jork – Szanghaj	22 930	20 880	17 030
Nowy Jork – Hongkong	21 570	21 260	18 140

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Łuszczuk, *Perspektywy żeglugi arktycznej*, Przegląd Morski 2010 nr 2, s. 11; S.A. Christiansen, *Are the northern sea routes really the shortest? Maybe a too rose-coloured picture of a blue Arctic Ocean*, DIIS Brief 2009, http://www.diis.dk/graphics/Publications/Briefs2009/sac_northern_searoutes.pdf/ (12.01.2010)

Należy podkreślić, że ocieplenie i cofanie się lodów już ma, choć na razie jedynie lokalny, wpływ na żeglugę, a co za tym idzie na gospodarkę. Dzięki niemu znacznie wydłużył się czas, w którym możliwa jest żegluga do Churchill⁸ – portu nad Zatoką Hudsona (a zarazem jedynego kanadyjskiego portu morskiego na Morzu Arktycznym, gdyż Zatoka Hudsona połączona jest z tym akwenem systemem cieśnin w Basenie Foxe'a⁹). Dzięki temu zjawisku Churchill ma szansę na to, by stać się portem uniwersalnym, a nie jedynie punktem obsługi eksportu kanadyjskiego zboża¹⁰.

3. PRZEJŚCIE PÓŁNOCNO-ZACHODNIE – PROBLEMY POLITYCZNE I PRAWNE

Cofanie się lodów i ich letni zanik na wodach Przejścia Północno-Zachodniego i Północnej Drogi Morskiej nie oznaczają jednak, że oba szlaki staną się automatycznie i natychmiast dostępne dla światowej żeglugi. Wynika to z kon-

⁸ R.M. Bone, *The Geography of Canadian North: Issues and Challenges*, Oxford 2003, s. 33.

⁹ Basen Foxe'a (*Foxe Basin*) to zatoka Morza Arktycznego, położona na północ od Zatoki Hudsona. Od Zatoki Hudsona oddziela go wyspa Southampton. Od wschodu i północy ograniczony jest przez Ziemię Baffina, a od zachodu przez Półwysp Melville'a. Basen Foxe'a połączony jest z innymi akwenami przez cieśniny: na zachodzie przez Cieśninę Furry'ego i Hecli z zatoką Boothia, na południu przez Kanał Foxe'a z Zatoką Hudsona, a na wschodzie przez Cieśninę Hudsona z Oceanem Atlantyckim. Basen Foxe'a zajmuje powierzchnię około 170 tys. km². Największą głębokość, ponad 1000 m, osiąga w południowej części. Zatoka jest wolna od lodów od lipca do października. Pływy w Basenie Foxe'a osiągają od 1,3 m na północnym zachodzie i do 9 m na wschodzie.

¹⁰ Tezę tę potwierdza zawinięcie w październiku 2007 r. do Churchill rosyjskiego masowca „Kapitan Swiridow” z ładunkiem estońskich nawozów. Fakt ten uznany został za pierwszy element budowy morskiego „mostu arktycznego” łączącego porty rosyjskiej i kanadyjskiej Arktyki, http://www.portalmorski.pl/cal_y_artykul.php?id=7289 (22.02.2008).

trowersji wokół ich statusu prawnego oraz usiłowań państw nadbrzeżnych ukierunkowanych na utrzymania faktycznej kontroli nad nimi.

Kanada jako pierwsze z „arktycznych” państw wyartykułowała swoje roszczenia do obszarów północnych oparte na „teorii sektorów”. 1.06.1925 r. parlament przyjął *Northwest Territories Act*, rozszerzający zasięg roszczeń terytorialnych aż po biegun północny (pierwsze propozycje w tej kwestii uczyniono na forum Senatu już w 1907 r., zgłaszając przyjęcie deklaracji o wzięciu w posiadanie wysp i wód w sektorze arktycznym), wyznaczając trójkąt oparty wierzchołkiem o biegun i zawarty między południkami wyznaczającymi 60 i 141° długości geograficznej zachodniej¹¹. W następnych latach stanowisko takie znalazło odzwierciedlenie w dekrete z 19.07.1926 r. o utworzeniu *Arctic Island Territories* oraz w modyfikującym poprzednią regulację dekrete z 15.05.1929 r.¹². Należy przy tym podkreślić, że odległość najbardziej wysuniętych na północ terytoriów kanadyjskich od bieguna wynosi około 420 mil morskich. Stanowiło to praktyczną realizację postulatu zgłoszonego przez członka Senatu Kanady Pascala Poiriera (1852–1933).

Kanada wspiera swe stanowisko argumentami historycznymi. W 1763 r. tzw. północnoamerykańska Arktyka stała się posiadłością brytyjską, co potwierdził traktat paryski¹³ zawarty między Wielką Brytanią a Francją i Hiszpanią. Francja scedowała wówczas na Wielką Brytanię prawa do wszystkich swych posiadłości w Ameryce Północnej, z wyjątkiem wysp Saint Pierre i Miquelon, leżących u atlantyckich wybrzeży kontynentu. Tym samym jedno z państw, które wywodziły swoje prawa terytorialne z zasady „ziemi niczyjej” (*terra nulius*), wycofało się z rywalizacji. Kiedy w latach 60. XIX w. Wielka Brytania zmieniła status Kanady na dominium (Ustawa o Brytyjskiej Ameryce Północnej¹⁴ z 1867 r. ustanowiła konfederację, tworząc 1 lipca jedno dominium pod nazwą Kanada), nowemu organizmowi politycznemu przekazano, na mocy dwóch dokumentów zwanych *Order of Council* z 1870 i 1880 r., również prawa suwerenne nad obszarami arktycznymi. W 1897 r. Kanada zorganizowała tzw. District of Franklin, w którego skład weszły: półwyspy Melville i Boothia, wyspy: Baffina, Północny Devon, Ellesmere’a, Granta, North Somerset, Księcia Walii, Wiktorii, Wollastona, Księcia Alberta, Banksa i Parry’ego oraz wszystkie obszary między 141° długości geograficznej zachodniej a Cieśniną Davisa, Zatoką Baffina, Cieśniną Smitha, Kanałem Kennedy’ego i Kanałem Robesona na wschodzie, które nie zostały objęte odrębnymi postanowieniami¹⁵.

¹¹ D. Phara nd, *Canada’s Arctic Waters in International Law*, Cambridge 1988, s. 17–23.

¹² *Ibidem*, s. 20–23.

¹³ Traktat ten, razem z traktatem podpisanym 15.02.1763 r. w Hubertusburgu przez Prusy, Austrię i Saksonię, kończył wojnę siedmioletnią (1756–1763).

¹⁴ *British North America Act, 1867 (The Constitution Act, 1867)*, http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/ca_1867.html (17.03.2009).

¹⁵ *Order of Council, 18 December 1897*, *Canada Gazette*, 14 May 1898, s. 2615.

Kanada opierała swoje roszczenia do obszarów arktycznych wyłącznie na teorii sektorów aż do lat 80. ubiegłego wieku. Jest to o tyle zrozumiałe, że również wśród specjalistów prawa międzynarodowego stanowiska w tej kwestii były rozbieżne. Rząd Kanady stał więc na stanowisku, że teoria sektorów jest elementem zwyczaju międzynarodowego (prawa zwyczajowego). Odwoływano się przy tym do Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (*Statute of the International Court of Justice*), którego art. 38(1)(b) stanowi, że jedną z podstaw orzecznictwa jest „zwyczaj międzynarodowy jako dowód istnienia powszechnej praktyki przyjętej przez prawo”¹⁶. Należy jednak zwrócić uwagę, że Trybunał, orzekając w sprawie szelfu kontynentalnego na Morzu Północnym (*North Sea Continental Shelf Casus*), stwierdził, że aby daną aktywność uznać za zwyczaj, potrzebne są dwa elementy: po pierwsze, powszechność postępowania państw zgodnie z przedmiotowym zwyczajem, po drugie, działanie to powinno być prowadzone w wierze, że jest legalne¹⁷.

Stwierdzenie to w znaczący sposób osłabiało siłę argumentacji odwołującej się do uznania teorii sektorów za element prawa zwyczajowego, gdyż trudno wykazać powszechność jej stosowania w praktyce państw. Sytuację tę w niewielkim stopniu zmieniło zawarcie traktatu antarktycznego w 1959 r., w którym posłużono się teorią sektorów do wytyczenia linii określających poszczególne roszczenia narodowe. Zainteresowane państwa (Stany Zjednoczone, ZSRR, Dania i Norwegia) odmówiły bowiem posłużenia się podobną zasadą w Arktyce, co z rozwiązania antarktycznego czyni najwyżej precedens, a nie zwyczaj. Oprócz tego przeciwko uznaniu rozwiązania antarktycznego za zwyczaj przemawia to, że *de facto* zgodnie z teorią sektorów nie dokonano podziału terytoriów, a jedynie specyfikacji roszczeń¹⁸.

W takiej sytuacji Kanada zaczęła poszukiwać innych przypadków umożliwiających uznanie teorii sektorów za zwyczaj międzynarodowy. Odwołano się

¹⁶ Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, <http://www.vilp.de/Plpdf/p043.pdf> (22.12.2007).

¹⁷ W. F r i e d m a n n, *The North Sea Continental Shelf Cases-A Critique*, *The American Journal of International Law* 1970, vol. 64, no. 2, s. 229–240.

¹⁸ Przed wejściem postanowień traktatu w życie roszczenia do obszarów Antarktydy i wysp przyległych zgłosiły: Argentyna, Australia, Chile, Francja, Norwegia, Nowa Zelandia i Wielka Brytania. Postanowienia traktatu zamrażały na 30 lat roszczenia terytorialne, stwierdzając jednocześnie, że po upływie tego czasu roszczenia takie będą mogły zgłosić państwa będące pierwotnymi sygnatariuszami traktatu (12 krajów, w tym 7 uprzednio zgłaszających roszczenia) oraz państwa, które przystąpiły do traktatu w późniejszym okresie i uzyskały pełnię praw członkowskich (tzw. strony konsultatywne traktatu – 14 państw, w tym Polska, które założyły stacje badawcze). Państwa, które podpisały traktat, lecz nie posiadały stacji badawczych, zostały wyłączone z ewentualnych przyszłych roszczeń terytorialnych. Na mocy podpisanego 30.04.1991 r. w Madrycie układu postanowienia traktatu antarktycznego odnośnie do roszczeń terytorialnych zostały przedłużone do 23.06.2041 r. Jednocześnie ograniczono liczbę państw mogących po tej dacie zgłosić roszczenia terytorialne do państw mających w czasie podpisywania tego nowego układu pełnię praw członkowskich traktatu antarktycznego. W ten sposób liczba państw mogących zgłosić roszczenia została ograniczona do 26 sygnatariuszy z 1991 r. Państwa otrzymujące pełne członkostwo po tej dacie oraz kraje, które do 1991 r. nie prowadziły badań w Antarktyce, nie mogą w przyszłości zgłaszać roszczeń terytorialnych.

m.in. do traktatu granicznego między Stanami Zjednoczonymi a Rosją z 1867 r. dotyczącego sprzedaży Alaski oraz jeszcze wcześniejszego traktatu granicznego między Wielką Brytanią a Rosją z 1825 r. o wytyczeniu granicy między obszarami podległymi Koronie Brytyjskiej a „rosyjską Ameryką”, ale siła argumentów uzyskana na podstawie analizy tych dokumentów była stosunkowo niewielka. W związku z powyższym stanowisko Kanady oparte na teorii sektorów można uznać przede wszystkim za deklarację polityczną, a nie żądanie wsparte argumentami prawnomiędzynarodowymi.

Wobec tego, że zwierzchność terytorialna nad Arktyką oparta na teorii sektorów wydaje się mało prawdopodobna do uzyskania, Kanada zwróciła się ku możliwościom dostarczonym przez konwencję o prawie morza z 1982 r. w artykułach dotyczących wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego¹⁹. W konsekwencji rozciągnięcie kanadyjskiej wyłącznej strefy ekonomicznej na wody Morza Arktycznego, co nie jest kwestionowane, dało Kanadzie poważne uprawnienie funkcjonalne na tych obszarach, zwłaszcza zaś faktyczną możliwość koncesjonowania tam działalności górniczej.

Aby wzmocnić swoje roszczenia, Kanada odwołała się ponownie do wywodzącej się z konwencji argumentacji ekologicznej. W 1985 r. parlament istotnie znowelizował wcześniejsze regulacje, przyjmując Ustawę o zapobieganiu zanieczyszczeniom wód arktycznych (*The Arctic Waters Prevention Pollution Act*), rozciągającą uprawnienia administracji morskiej w kwestiach ochrony obszarów morskich na 100 mil morskich na północ od linii podstawowej wyznaczonej przez wyspy Archipelagu Arktycznego²⁰. Ustawodawca kanadyjski wprowadził ponadto poprawki do Ustawy o morzu terytorialnym i strefach rybołówstwa (*Territorial Sea and Fishing Zones Act*)²¹, zwiększające do 12 mil morskich szerokość wód terytorialnych i zmieniające zasady wytyczania stref rybołówstwa. Ostatecznie doprowadziło to do tego, że Kanada zamknęła systemem prostych linii podstawowych Archipelag Arktyczny, który tym samym, zgodnie z kanadyjską legislacją, stał się szlakiem morskim o wyłącznie wewnętrznym charakterze²². Jednocześnie jednak Kanada zrezygnowała z dochodzenia swoich roszczeń przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości, zdając sobie sprawę, że

¹⁹ Należy podkreślić, że konwencja nie odnosi się w żaden sposób do teorii sektorów. Jedynym jej, zresztą bardzo odległym, odzwierciedleniem takiego podejścia jest przyznanie państwom nadbrzeżnym prawa wydawania i zapewniania wykonania niedyskryminujących przepisów odnoszących się do zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczeń środowiska ze statków na obszarach pokrytych lodem w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej. Kwestie te reguluje art. 234. J. S y m o n i d e s, *Status prawny i roszczenia...*, op. cit., s. 34–35.

²⁰ *Arctic Waters Pollution Prevention Act*, <http://www.tc.gc.ca/acts-regulations/GENERAL/a/awppa/act/awppa.htm#0.2.JZ0KIZ.K1D72S.3HEJED.4> (24.12.2007). Dokument ten szeroko omawia ponadto: R. B. Bilder, *The Canadian Arctic Waters Pollution Prevention Act: New Stresses on the Law of the Sea*, Michigan Law Review 1970, vol. 69, no. 1, s. 1–54.

²¹ Por. *Maritime Jurisdiction*, The International and Comparative Law Quarterly 1971, vol. 20, no. 2, s. 358–359.

²² J.A. Roach, R.W. Smith, *United States Responses to Excessive Maritime Claims*, The Hague–Boston–London 1996, s. 118–121.

oparte są one na słabych przesłankach i nie gwarantują uzyskania pozytywnego orzeczenia.

Kanada stoi na stanowisku, że akweny Przejścia Północno-Zachodniego stanowią jej wody wewnętrzne. Roszczenia te opierają się na teorii „wód historycznych”, która zakłada, że podstawą władzy suwerennej nad danym obszarem morskim jest długotrwałe sprawowanie efektywnego zwierzchnictwa terytorialnego uznawanego przez inne podmioty. Kanada odwołuje się przy tym do ekspedycji brytyjskich odkrywców oraz ustanowienia w obrębie Archipelagu Arktycznego w 1895 r. wspomnianego już Dystryktu Franklin (District of Franklin). Powołano ponadto trzy inne jednostki administracyjne: District of Keewatin, District of Ungava i District of Mackenzie. Tym samym Przejście Północno-Zachodnie znaleźć się miało pod jurysdykcją kanadyjską. Co prawda, jako pierwszy szlak ten pokonał w latach 1903–1906 Roald Amundsen (1872–1928), a pierwsze przejście kanadyjskie nastąpiło dopiero w 1944 r., jednak problem wód historycznych nie jest szczegółowo uregulowany w prawie międzynarodowym²³. Stanowisko Kanady odrzucane jest przez inne państwa, przede wszystkim przez Stany Zjednoczone, ale nie spotkało się ono również z aprobatą Unii Europejskiej.

Przeciwko Kanadzie przemawia poza tym nader ograniczona aktywność tego państwa na obszarze będącym przedmiotem roszczeń oraz na obszarach lądowych mających stanowić „podstawę sektora”. Co prawda w 1948 r. lotniskowiec „Magnificent” był pierwszym okrętem, który wszedł na Zatokę Hudsona, ale później obecność Royal Canadian Navy na wodach arktycznych była zaiste sporadyczna. W 1954 r. marynarka wcieliła do służby lodolamacz „Labrador” (6700 ton wyporności), ale już trzy lata później przekazano go Straży Wybrzeża. Flota nie powróciła na północ aż do lat 70. Tymczasem na wodach arktycznych, do których roszczenia zgłaszała Kanada, rozpoczęły się działania zarówno amerykańskich, jak i sowieckich atomowych okrętów podwodnych. Pierwszą jednostką, która dokonała przejścia pod arktycznym lodem, był w 1958 r. USS „Nautilus”. W warunkach trwającej zimnej wojny Kanadyjczycy mieli nader ograniczone możliwości polityczne i praktycznie zerowe techniczne, by przeciwdziałać takim praktykom.

W latach 1951–1958 znaczną aktywność na kanadyjskiej północy przejawiali (za zgodą Ottawy) Amerykanie. Związane to było z budową sieci posterunków radiolokacyjnych (operacja SUNAC – *Support of North Atlantic Construction*), które miały zapobiec zaskakującemu atakowi – poprzez biegun – sowieckiego lotnictwa na terytorium Kanady i Stanów Zjednoczonych. W 1957 r. Przejściem Północno-Zachodnim przeszły, również z aprobatą Kanadyjczyków, trzy jednostki amerykańskiej Straży Wybrzeża: „Spar” WLB 403, „Storis” WAG 38, „Bramble” WAGL 402.

²³ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1985, s. 225.

W połowie lat 60., w związku z podjęciem decyzji o rozpoczęciu eksploatacji złóż ropy naftowej w Prudhoe Bay, pojawiło się pytanie o optymalny sposób transportu pozyskiwanego na północy surowca do portów i rafinerii wschodniego oraz zachodniego wybrzeża Stanów Zjednoczonych. W celu sprawdzenia możliwości zorganizowana regularnego transportu ropy wodami Przejścia Północno-Zachodniego koncerny naftowe zaangażowane w wydobycie w Prudhoe Bay postanowiły przeprowadzić eksperyment polegający na dostosowaniu nowoczesnego zbiornikowca do warunków arktycznych i skierowaniu go po ropę ku północnemu wybrzeżu Alaski. Rozpoczęty 2.09.1969 r. rejs zbiornikowca „Manhattan” odbywał się już bez zgody władz kanadyjskich. Całe przedsięwzięcie, teoretycznie czysto komercyjne, finansowane przez biznes poszukujący sposobu transportu ropy ze złóż arktycznych na wschodnie i zachodnie wybrzeże Stanów Zjednoczonych, było w istocie ważnym gestem politycznym, swoistym testem determinacji Kanady w kwestii jej stanowiska uznającego akweny Archipelagu Arktycznego za wody wewnętrzne.

Przejsie zbiornikowca „Manhattan” stało się więc ostatecznie powodem interpelacji w kanadyjskim parlamencie, w której zapytano gabinet o powody dopuszczenia tam statku amerykańskiego. Zorganizowano wówczas w sezonie letnim kilka rejsów jednostek zaopatrzeniowych na wodach północnych oraz stałe patrole powietrzne jako bezpośrednią reakcję na wzrost zainteresowania armatorów Przejściem Północno-Zachodnim.

Opisane wydarzenia stały się jedną z przyczyn uczynienia przez administrację premiera Pierre’a Trudeau z kwestii suwerenności Kanady nad Arktyką jednego z fundamentów polityki zagranicznej (za intelektualnego twórcę owej linii politycznej uważa się przy tym bliskiego doradcę premiera Ivana Heada)²⁴. W 1970 r. przyjęto pierwsze regulacje prawne, które odwołując się do argumentacji ekologicznej, faktycznie rozciągały pewne uprawnienia funkcjonalne kanadyjskiej administracji morskiej na 100 mil morskich od linii podstawowej. Zostały one zdecydowanie zanegowane przez Stany Zjednoczone, które uznały je za jaskrawe naruszenie zasady wolności żeglugi²⁵.

W 1969 r., już bez ubiegania się o zgodę kanadyjską, Przejście Północno-Zachodnie pokonała jednostka straży wybrzeża „Staten Island”. W 1985 r. amerykański lodolamacz „Polar Sea” (należący również do Straży Wybrzeża) przeszedł bez zgody Kanady szlakiem dokoła północnych wybrzeży kontynentu. W 1988 i 1989 r. dokonała tego kolejna jednostka amerykańskiej morskiej formacji granicznej – „Polar Star”.

Stany Zjednoczone stały przy tym na stanowisku, że Przejście Północno-Zachodnie jest cieśniną łączącą dwie części morza pełnego, a w związku z tym zgoda władz kanadyjskich na korzystanie z niej nie jest konieczna. Kanada

²⁴ J. Kingsman, *Who is my Neighbour? Trudeau and Foreign Policy*, http://www.canadianstudies.info/lccs/LJCS/Vol_18/Kinsman.pdf (14.11.2010).

²⁵ U.S. Department of State, *Foreign Relations, 1969–1976*, vol. E-1, *Documents on Global Issues 1969–1972*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/e1/53188/htm> (12.11.2010).

odpowiedziała w 1986 r. deklaracją podtrzymującą poprzednie stanowisko, ale Stany Zjednoczone odmówiły jej uznania. Nie przeszkodziło to jednak zawarciu 11.01.1988 r., po dwóch latach negocjacji, dwustronnej umowy określającej generalne zasad współpracy w Arktyce (Porozumienie o współpracy w Arktyce – *Arctic Cooperation*)²⁶. Strony uzgodniły, że działalność ekonomiczna i żegluga w Arktyce nie mogą stanowić zagrożenia dla środowiska naturalnego tego obszaru i jego rdzennych mieszkańców. Ponadto porozumiano się co do współpracy patroli lodowych i wymiany informacji naukowych. Ustępstwem ze strony Stanów Zjednoczonych było przyjęcie zasady, że rejsy lodołamaczy na akwenach uznawanych przez Kanadę za jej wody wewnętrzne będą się odbywać w uzgodnieniu z władzami tego państwa. Zaznaczono jednocześnie, że poczynione ustalenia nie wpływają w żaden sposób na suwerenne prawa obu państw wynikające z konwencji o prawie morza²⁷.

Umożliwiło to wykonanie następnego kroku. W 2003 r. Amerykańska Państwowa Służba Lodowa (US National Ice Service – US NIS), Kanadyjska Służba Lodowa (Canadian Ice Service – CIS) i Międzynarodowa Służba Lodowa (International Ice Service) zawarły umowę, na podstawie której zorganizowano Północnoamerykańską Służbę Lodową (North American Ice Service – NAIS), skupiającą siły wszystkich trzech agencji²⁸.

Mimo to w 2005 r. Amerykanie skierowali na wody arktyczne najnowocześniejszy i największy lodołamacz Straży Wybrzeża (United State Coast Guard Cutter – USCGC) – „Healy”. Przejściem Północno-Zachodnim przeszedł on z Pacyfiku na Atlantyk, demonstracyjnie ignorując procedury, których przestrzegania żądają Kanadyjczycy. W tym samym roku Stany Zjednoczone ujawniły informację, że atomowy wielozadaniowy okręt podwodny „Charlotte” przeszedł pod lodem akweny, do których roszczenia zgłasza Kanada, i po przebiciu lodu o grubości 155 cm wynurzył się na biegunie północnym²⁹. Informacje o tym wydarzeniu marynarka ujawniła 2.12.2005 r., co stanowiło złamanie zasady utajniania działań atomowych okrętów podwodnych i nadało całemu przedsięwzięciu wybitnie polityczny charakter.

W odpowiedzi 9.04.2006 r. Połączone Dowództwo Zadaniowe Północ (Joint Task Force North – JTFN) Sił Zbrojnych Kanady zadeklarowało zmianę stosowanej nomenklatury i zastąpienia w oficjalnych dokumentach i korespondencji

²⁶ W ramach *Arctic Cooperation* zorganizowano m.in. w 1994 r. wspólną ekspedycję badawczą, w której uczestniczył amerykański lodołamacz „Polar Sea” i kanadyjska jednostka tej klasy „St. Laurent”.

²⁷ *Agreement on Arctic Co-operation, signed and in force January 11 1988*, CTS 1988/29, http://www.lexum.umontreal.ca/ca_us/en/cts.1988.29.en.html (25.12.2007).

²⁸ E.T. Bloom, *The Arctic, Remarks to the Conference on the United States, Climate Change and the Arctic Renewed American Interest in a Changing North University of Québec at the Montréal Science Centre, Canada, April 19, 2007*, <http://www.state.gov/g/oes/rls/rm/2007/85350.htm> (11.02.2008).

²⁹ *USS Charlotte Achieves Milestone During Under-Ice Transit*, http://www.news.navy.mil/search/display.asp?story_id=21223 (25.12.2007).

terminu Przejście Północno-Zachodnie (*Northwest Passage*) terminem Wody Wewnętrzne Kanady (*Canadian Internal Waters*)³⁰.

Stany Zjednoczone i większość innych państw potencjalnie zainteresowanych żeglugą przez Przejście Północno-Zachodnie stoją na stanowisku, że wody te stanowią część cieśniny używanej do żeglugi międzynarodowej lub stanowią tzw. wody archipelagowe. Akceptacja pierwszego poglądu oznaczałaby, że w obrębie Przejścia Północno-Zachodniego obowiązywałoby niepodlegające zawieszeniu prawo przejścia tranzytowego³¹, czyli (jak definiuje to art. 38 konwencji o prawie morza) korzystanie z wolności żeglugi i przelotu wyłącznie dla nieprzerwanego i szybkiego tranzytu przez cieśninę między jednym obszarem morza otwartego lub wyłącznej strefy ekonomicznej a drugim obszarem morza otwartego lub wyłącznej strefy ekonomicznej³².

Przyjęcie dla Przejścia Północno-Zachodniego koncepcji obszaru archipelagowego oznaczałoby, że statki korzystałyby tam z prawa nieszkodliwego przepływu według zasad określonych dla morza terytorialnego³³.

W obu przypadkach – przyjęcie koncepcji cieśniny używanej do żeglugi międzynarodowej lub koncepcji obszaru archipelagowego dla Przejścia Północno-Zachodniego – Kanada utraciłaby więc prawo zamykania tej arterii lub selektywnego udzielania zgody na korzystanie z niej. Rząd w Ottawie z taką sytuacją nie zamierza się pogodzić.

W 2006 r. pojawiły się sugestie, że zmiana podejścia do problematyki bezpieczeństwa narodowego, jaka zaszła w Stanach Zjednoczonych po zamachach z 11 września, może doprowadzić do ewolucyjnej zmiany stosunku do kanadyjskich roszczeń w Arktyce. Amerykanie bowiem, w stopniu znacznie większym niż wcześniej, zainteresowani są wprowadzeniem restrykcyjnej kontroli żeglugi na wodach oblewających kontynent. Podstawą do formułowania takich opinii stała się akceptacja przez byłego ambasadora amerykańskiego w Ottawie, Paula Cellucciego, tezy o pozytywnym wpływie na bezpieczeństwo Stanów Zjednoczonych kontroli żeglugi na wodach arktycznych sprawowanej przez Kanadę. Została ona sformułowana w referacie *The Northwest Passage Shipping Channel: Is Canada's Sovereignty Really Floating Away?*³⁴, wygłoszonym w trakcie 7th Graduate Student Symposium, zorganizowanego przez Canadian Defence

³⁰ N. Vander Klippe, *Northwest Passage gets political name change 'Internal Waters' hoped to bolster Canada's case*, <http://www.canada.com/edmontonjournal/news/story.html?id=6d4815ac-4fdb-4cf3-a8a6-4225a8bd08df&k=73925> (25.12.2007).

³¹ O tym, że sytuacja, w której z Przejścia Północno-Zachodniego korzystać będzie można bez asystry lodolamaczy, jest coraz bliższa, świadczy ekspedycja statku należącego do Kanadyjskiej Królewskiej Policji Konnej, a noszącego symboliczną nazwę „St. Roche II”. W sierpniu 2000 r. ten niewielki katamaran przeszedł w ciągu 100 dni z Vancouver do Halifax, a w grudniu pokonał Przejście Północno-Zachodnie ze wschodu na zachód, powracając w ciągu 169 dni do Victorii w Kolumbii Brytyjskiej. *St. Roch II Expedition*, <http://www.athropolis.com/news/st-roch.htm> (14.06.2008).

³² J. Symonides, *Nowe prawo...*, *op.cit.*, s. 102.

³³ *Ibidem*, s. 151.

³⁴ Por. A. Charron, *The Northwest Passage Shipping Channel: Is Canada's Sovereignty Really Floating Away?*, <http://cdfai.org/PDF/Charron,%20Andrea-Paper.pdf> (25.12.2007).

and Foreign Affairs Institute. Oficjalnie jednak Stany Zjednoczone, za pośrednictwem obecnego ambasadora Davida Wilkinsa, podtrzymują swoje pierwotne stanowisko.

We wrześniu 2008 r. oba państwa przeprowadziły jednak wspólną ekspedycję arktyczną, w trakcie której na pokładzie amerykańskiego lodolamacza „Healy” pracował kanadyjski zespół naukowy. Podczas trzech tygodni prowadzono badania geologiczne ukierunkowane na określenie granic szelfu kontynentalnego Alaski³⁵.

4. WZMACNIANIE KANADYJSKIEJ OBECNOŚCI W ARKTYCE

Wobec kontrowersji międzynarodowych dotyczących statusu Przejścia Północno-Zachodniego Kanada podejmuje działania ukierunkowane na wzmocnienie tytułu prawnego do zgłaszanych roszczeń poprzez stałą obecność sił państwowych w Arktyce. Służy temu na przykład utrzymywanie floty sześciu lodolamaczy Straży Wybrzeża. Problem polega jednak na tym, że są to jednostki stosunkowo słabe i stare, a ponadto muszą one realizować zadania również na Atlantyku. Kanada stoi więc wobec konieczności wzmocnienia tego komponentu sił. W celu poprawy sytuacji w 2007 r. ogłoszono budowę od sześciu do ośmiu uzbrojonych patrolowców dla marynarki (tzw. typ Polar Class 5) – zdolnych do żeglugi w lodach³⁶ (rozważa się ponadto możliwość zamówienia od jednego do trzech dużych lodolamaczy)³⁷. Program kosztował będzie 3,1 mld dolarów kanadyjskich (dla porównania budżet obronny Kanady na rok finansowy 2009–2010 zamknął się kwotą 18,8 mld dolarów kanadyjskich), z czego 274 mln przeznaczonych zostaną na rozbudowę infrastruktury bazowej w Esquimalt (na południu wyspy Vancouver w Kolumbii Brytyjskiej) i Halifax. W kolejnych budżetach zarezerwowano 4,3 mld dolarów na 25-letnią eksploatację jednostek³⁸. Prócz tego plany obejmują pozyskanie trzech jednostek logistycznych o wyporności około 28 tys. ton każda, zdolnych do żeglugi w lodzie o grubości 0,7 m, a przeznaczonych do wsparcia działań patrolowców. Data wejścia do służby pierwszego z ewentualnych nowych lodolamaczy to 2017 r., a szacowany koszt jedno-stki wynosi 830 mln dolarów kanadyjskich (środki te pochodziłyby jednak

³⁵ C. Elsworth, *US mission to Arctic will lay claim to gas reserves*, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/2549271/US-mission-to-Arctic-will-lay-claim-to-gas-reserves.html> (22.10.2008).

³⁶ Dep't of National Defence / Canadian Forces News Release, *Armed Naval Icebreakers – the Arctic/Offshore Patrol Ships*, <http://www.sfu.ca/casr/doc-dnd-icebreaker.htm> (27.12.2007).

³⁷ *Armed Icebreakers and Arctic Ports for Canada's North? Costing Three New Canadian Heavy Armed Icebreakers*, <http://www.sfu.ca/casr/id-iquaitport3.htm> (27.12.2007). Podkreślić należy, że w 2007 r. stocznia Versatile Pacific Shipyards Inc. otrzymała list intencyjny ministra transportu, dotyczący budowy dużego lodolamacza za kwotę 240 mln dolarów kanadyjskich.

³⁸ W. Nałęcz, *Północna Droga Morska*, Bellona 2009, nr 2, s. 52.

nie z budżetu obronnego, lecz ze środków Departamentu Rybołówstwa i Oceanów, któremu podlega eksploatująca lodołamacze kanadyjska Straż Wybrzeża³⁹. Dodać do tego należy zamiar utworzenia manewrowego punktu bazowania Nanisivik, przy wykorzystaniu infrastruktury pozostałej po zamkniętej kopalni cynku. Obecnie wzmocnianie obecności w Arktyce oraz udział w operacji w Afganistanie są głównymi czynnikami wzrostu wydatków obronnych Kanady (w ostatnich trzech latach średnio o 11,1% rocznie)⁴⁰. Konstatacja ta rzuca ciekawe światło na priorytety kanadyjskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Kolejny element wzmocniania obecności w Arktyce i budowania legitymacji roszczeń to zorganizowanie Systemu Meldowania o Ruchu Statków w Arktycznej Strefie Kanady (*Vessel Traffic Reporting Arctic Canada Traffic Zone* – NOR-DREG). Zasadnicze cele systemu to: podniesienie poziomu bezpieczeństwa transportu morskiego na wodach arktycznych przez ustanowienie bezpośredniego połączenia między statkami a ośrodkiem koordynacyjnym Straży Wybrzeża, zapobieganie zanieczyszczeniom wód arktycznych poprzez monitorowanie ruchu statków w celu wymuszenia przestrzegania postanowień Ustawy o zapobieganiu zanieczyszczeniom wód arktycznych (*Arctic Waters Prevention Pollution Act*) oraz części XV Kanadyjskiej ustawy o żegludze (*Canada Shipping Act*⁴¹), ale również wzmocnienie kanadyjskiej suwerenności nad wodami arktycznymi⁴². System uruchomiono w 1976 r. i współpraca z nim miała, przynajmniej formalnie, charakter dobrowolny.

W czerwcu 2009 r. rozszerzono regulacje zawarte w *Arctic Water Prevention Pollution Act* z 1985 r. z początkowych 100 mil morskich na 200 mil morskich od linii podstawowej Archipelagu Arktycznego⁴³. W grudniu 2009 r. kanadyjska izba reprezentantów przyjęła ustawę zmieniającą nazwę północnych cieśnin z „Przeście Północno-Zachodnie” na „Kanadyjskie Przeście Północno-Zachodnie” (*Canadian Northwest Passage*)⁴⁴. Kolejnym krokiem było nadanie NOR-DREG charakteru obowiązkowego. Decyzję w tej sprawie ogłoszono (uczynił to minister rybołówstwa i oceanów Gail Shea w trakcie specjalnej

³⁹ S. Hobson, C. Newell, *Shrinking ice cover creates opportunities and threats*, *Jane's Navy International* 2009, nr 2, s. 17.

⁴⁰ B. Curry, D. Leblanc, *Budget 2010. Defence priorities subject to tough budget decisions*, <http://www.theglobeandmail.com/news/national/budget/defence-priorities-subject-to-tough-budget-decisions/article1479089/> (2.03.2010).

⁴¹ *Shipping Act*, <http://laws.justice.gc.ca/en/C-10.15/index.html> (26.12.2007).

⁴² *Vessel Traffic Reporting Arctic Canada Traffic Zone* (NOR-DREG), http://www.ccg-gcc.gc.ca/cen-arc/mcts-sctm/mcts-services/vtrarctic_e.htm (25.12.2007).

⁴³ *An Act to amend the Arctic Waters Pollution Prevention Act*, http://www2.parl.gc.ca/Sites/LOP/LegislativeSummaries/Bills_ls.asp?lang=E&ls=c3&source=library_prb&Parl=40&Ses=2 (10.11.2010).

⁴⁴ R. Boswell, *Arctic sea route to be renamed 'Canadian Northwest Passage'*, <http://www.vancouver.sun.com/news/Arctic+route+renamed+Canadian+Northwest+Passage/2300092/story.html> (11.12.2010).

konferencji prasowej) 1.07.2010 r.⁴⁵. Zgodnie z nowymi regulacjami uczestnictwo w systemie obowiązkowe jest dla:

- wszystkich statków o nośności powyżej 300 ton;
- zestawów holowanych i pchanych, jeżeli nośność holownika (pchacza) i jednostki holowanej (pchanej) jest większa niż 500 ton;
- wszystkich statków transportujących ładunki niebezpieczne, w tym zestawów holowanych i pchanych⁴⁶.

Według szacunków kanadyjskiej Straży Wybrzeża nowe regulacje obejmują 98% jednostek żeglujących Przejściem Północno-Zachodnim. Kierownicy jednostek pływających, którzy nie podporządkują się nowym przepisom, mogą zostać ukarani grzywną w wysokości 100 tys. dolarów kanadyjskich lub karą pozbawienia wolności na rok⁴⁷.

Nowe regulacje wywołały zdecydowany sprzeciw, a jako pierwsza wypowiedziała się w tej materii Bałtycka i Międzynarodowa Konferencja Morska⁴⁸. Jej rzecznik wyartykułował opinię, że przepisy kanadyjskie stanowią naruszenia obowiązującej Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu z 1974 r., która w rozdziale V, regulacji 11, pkt 2⁴⁹ stanowi, że jedynie Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO) jest władna rozszerzać obowiązujące i tworzyć nowe regulacje dotyczące systemów meldowania o ruchu statków. Zdaniem BIMCO Kanada, chcąc wprowadzić nowe przepisy, powinna skonsultować się z Podkomitetem Bezpieczeństwa Nawigacji IMO. BIMCO odwołuje się też do zapisów rozdziału 5 konwencji, regulacji 12, stanowiącego, że system meldowania o ruchu statków może mieć charakter obowiązkowy tylko w obrębie wód terytorialnych (12 mil morskich) państwa nadbrzeżnego⁵⁰, zaś kanadyjskie przepisy obowiązują w obrębie pasa o szerokości 200 mil morskich.

Mimo wyżej wymienionych zastrzeżeń władze Kanady nie zamierzają poddawać nowych przepisów pod osąd IMO, wychodząc z założenia, że odnoszą się one do akwenów pozostających pod wyłączną jurysdykcją Kanady i konsultacja nie jest tu konieczna.

Należy się spodziewać, że w sprawie obowiązkowego charakteru NORDREG, którego implementowanie jest ewidentnym przejawem tak zwanej pelżającej

⁴⁵ M. Bennett, *Canada introduces mandatory vessel-tracking for ships in Arctic waters*, <http://arctic.foreignpolicyblogs.com/2010/06/25/canada-introduces-mandatory-vessel-tracking-for-ships-in-arctic-waters/> (10.11.2010).

⁴⁶ *Mandatory reporting of vessels to Coast Guard strengthens Canada's northern sovereignty*, <http://www.tc.gc.ca/eng/mediaroom/releases-2010-h078e-6019.htm> (10.11.2010).

⁴⁷ L. Ryan, *Canada to get tough with Arctic rules offenders*, <http://www.lloydslist.com/ll/sector/regulation/article173180.ece> (10.11.2010).

⁴⁸ Bałtycka i Międzynarodowa Konferencja Morska (Baltic and International Maritime Conference – BIMCO) to założona w 1905 r. organizacja pozarządowa zrzeszająca obecnie około 1000 firm armatorskich (kontrolujących około 65% światowego tonażu), 1500 firm brokerskich, 100 klubów i organizacji stowarzyszonych. Szeroko zagadnienie to omawia: D.R. Bugajski, *Międzynarodowe organizacje morskie*, Gdynia 2009, s. 139–142.

⁴⁹ Por. SOLAS, rozdz. V, reg.11, <http://www.sailing.org/downloads/sailors/SOLASV.pdf> (11.11.2010).

⁵⁰ *Ibidem*.

jurysdykcji (to znaczy wykorzystywanie pretekstu w postaci konieczności poddana wód arktycznych szczególnej ochronie ze względów ekologicznych i innych) oficjalne stanowisko zajmą zarówno pozostałe państwa regionu, jak i „główni gracze” spoza obszaru borealnego, w tym Unia Europejska i Chińska Republika Ludowa. Trudno przy tym z jednej strony zakładać, że podejście kanadyjskie spotka się z ich aprobatą, z drugiej zaś, że rząd w Ottawie wykaże się wolą poważniejszych kompromisów. Postawić można więc hipotezę graniczącą z pewnością, że sprawa statusu Przejścia Północno-Zachodniego w coraz większym stopniu będzie ciążyć na relacjach Kanady z innymi podmiotami zainteresowanymi żegluga tym szlakiem, zwłaszcza że w 2010 r. w sezonie letnim było ono całkowicie wolne od lodu. Zwiększenie intensywności ruchu statków wodami Archipelagu Arktycznego jest zatem już faktem, a nie wyłącznie teoretyczną możliwością.

Nie sposób jednak nie dostrzec, że działania Kanady stanowią bardzo interesujący przykład posłużenia się systemem zbudowanym w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa żeglugi dla wsparcia roszczeń do obszarów morskich. Z drugiej jednak strony próba uzyskania uprawnień władczych w odniesieniu do Przejścia Północno-Zachodniego poprzez odwoływanie się do argumentacji ekologicznej jest stosunkowo słabo osadzona w prawie międzynarodowym. Konwencja o prawie morza w części XII (Ochrona i zachowanie środowiska morskiego) zawiera jedyny artykuł (art. 234) poświęcony specyfice warunków polarnych. Stanowi on, że państwo nadbrzeżne ma prawo wydawania i zapewnienia wykonania niedyskryminujących przepisów prawnych dla zapobiegania, zmniejszenia i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego ze statków na obszarach pokrytych lodem w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej, w której szczególnie surowe warunki klimatyczne oraz obecność lodu pokrywającego taki obszar stwarzają zagrożenie lub wyjątkowe niebezpieczeństwa dla żeglugi, a zanieczyszczenie środowiska morskiego mogłoby wyrządzić poważną szkodę równowadze ekologicznej lub nieodwracalnie ją zakłócić. Artykuł zawiera jednak bardzo poważne ograniczenie, stanowiąc, że przepisy powinny uwzględniać potrzeby żeglugi⁵¹.

5. ZAGADNIENIE NADMIERNYCH ROSZCZEŃ

W opinii ekspertów dążenie Kanady do uzyskania suwerenności nad wodami Przejścia Północno-Zachodniego poprzez nadanie im statusu wód historycznych jest klasycznym niemal przykładem tak zwanego nadmiernego roszczenia morskiego (*excessive maritime claims*) i to w wymiarze zarówno terytorialnym, jak i jurysdykcyjnym. Owe nadmierne roszczenie polega na włączaniu, w sposób

⁵¹ D.R. Bugajski, *Prawa żeglugowe okrętu wojennego w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009, s. 89.

sprzeczny z prawem międzynarodowym, w skład obszarów morskich podlegających jurysdykcji państwa kolejnych akwenów, co ogranicza zakres przestrzenny praw i wolności komunikacyjnych. Najczęściej roszczenia terytorialne realizowane są w formie sprzecznego z prawem morza wyznaczenia linii podstawowych, od których mierzone są zewnętrzne granice wszystkich obszarów morskich. W przypadku Kanady sytuacja kształtuje się jednak odmiennie. Państwo to zamknęło (w 1985 r.) systemem prostych linii podstawowych Archipelag Arktyczny (uznając przebiegający szlak morski za wyłącznie wewnętrzny), a jednocześnie artykułuje roszczenia funkcjonalne, uznawane za nadmierne, gdyż niemające dostatecznego wsparcia w istniejącym prawie międzynarodowym. W praktyce może to doprowadzić do stanu, w którym przejście statków obcej bandery Przejściem Północno-Zachodnim będzie się odbywać zatem tylko według prawa państwa nadbrzeżnego, czyli Kanady, i za jego zgodą⁵².

Powtórzyć należy – o czym wspomniano wyżej – że większość działań podejmowanych przez Kanadę wspiera tylko jeden artykuł – art. 234 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza sporządzonej w Montego Bay 10.12.1982 r. – zwany artykułem arktycznym.

Korzystając z przytoczonej podstawy prawnej, Kanada (i Federacja Rosyjska) wydaje regulacje, ignorując konieczność zapewnienia im „niedyskryminującego” charakteru. W praktyce więc zapis, który miał zapewnić równowagę między interesami państwa nadbrzeżnego i użytkowników morza uprawiających żeglugę, zmienił się w narzędzie „pełzającej jurysdykcji”. Nie ulega wątpliwości, że „temperatura” dysputy dotyczącej dostępności Przejścia Północno-Zachodniego dla żeglugi międzynarodowej będzie rosła w miarę cofania się lodów. Nie można przy tym wykluczać, że w nadchodzących latach najpoważniejsze problemy związane z wykorzystaniem przejścia będą wynikać nie z trudnych warunków klimatycznych, ale z nierozwiązanych problemów prawnomiędzynarodowych.

THE NORTHWEST PASSAGE CONTROVERSY

(Summary)

The Northwest Passage is a sea route – or, to be exact, it is a collected name for four routes – that connect Europe and East Asia. Despite its considerable length (it spans circa 5780 kilometers) and notorious nautical difficulties it provides a decent alternative to the route through the Panama Canal due to being roughly 4000 kilometers shorter. In the present day the route is seasonal and is predominately operated by Canadian entities. Recently however it has seen increased interest due to climate change.

⁵² D.R. Bugajski, *Nowe arktyczne drogi morskie*, Przegląd Morski 2011, nr 4, s. 21–26.

While Canada claims the waters of the Northwest Passage to be their internal waters, some experts say this claim, notwithstanding its historical grounds, may be deemed an abuse of sovereignty. Canada exercises creeping jurisdiction there, with Article 234 of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS 1982) as its sole justification. The United States, on the other hand, believes the Passage is in fact a strait connecting two areas of open sea and thus should remain part of international waters. On 11 January 1988 USA and Canada have signed an agreement on cooperation in the Arctic.

The Author predicts the more disagreements over the Northwest Passage in the coming years as the core problem continues to be unresolved.