

Krzysztof Birkenmajer

Polska Akademia Nauk

Instytut Nauk Geologicznych

Ośrodek Badawczy w Krakowie

31-002 Kraków, ul. Senacka 3

X POSIEDZENIE SCAR GOSEAC W SZWAJCARII, wrzesień 1998 r.

W dniach 18—28 IX 1998 r. odbyło się kolejne, już dziesiąte, spotkanie Grupy Specjalistów SCAR GOSEAC (Scientific Committee on Antarctic Research, Group of Specialists on Environment and Conservation), powołanej w 1988 r. na Zebraniu Delegatów SCAR w Hobart (Australia). Jednym z głównych dyskutowanych problemów było określenie przyszłej roli GOSEAC jako doradcy SCAR w sprawach ochrony przyrodniczego środowiska Antarktyki, wobec powołania przez XXII Posiedzenie Państw-stron Układu o Antarktyce (Tromsø, Norwegia, 1998 r.) stałego Komitetu Ochrony Środowiska (Committee on Environmental Protection, CEP).

Wobec przejęcia przez CEP spraw związanych z opracowywaniem projektów planów zarządzania (management plans) w jednolitym systemie ochrony ASPA (Antarctic Specially Protected Areas) i ASMA (Antarctic Specially Managed Areas), rola GOSEAC zredukuje się w przyszłości prawdopodobnie głównie do ogólnych rozważań na temat zasad ochrony środowiska antarktycznego.

Jacek Machowski

Wyższa Szkoła Humanistyczna

w Puławsku

40 LAT MINEŁO... KILKA REFLEKSJI NA ROCZNICĘ TRAKTATU ANTARKTYCZNEGO

*Jeżeli gałązka oliwna ma być poniesiona w świat z lodowych
równin Antarktydy, to jakkolwiek mogłoby to wydawać się para-
doksalne, to jednak jest ona miejscem nie gorszym dla tak doniostej
misji aniżeli jakiekolwiek miejsce na kuli ziemskiej¹*

¹ Z przemówienia przedstawiciela Republiki Południowej Afryki na ceremonii podpisania Traktatu Antarktycznego.

Przypadająca w bieżącym roku okrągła rocznica podpisania Traktatu Antarktycznego skłoniła mnie do osobistych refleksji i spojrzenia 40 lat wstecz oraz wyciągnięcia wniosków z funkcjonowania tego niezwyklego instrumentu dyplomatycznego. Mieszkając w Ameryce, miałem okazję stać się naocznym świadkiem jego narodzin i podpisania w Waszyngtonie w dniu 1 grudnia 1959 roku. Spotkany tam wówczas w drodze na Alaskę prof. dr Alfred Jahn, wiązał z tą umową wielkie i uzasadnione nadzieje na ugruntowanie dopiero co zainaugurowanej obecności Polski na Antarktydzie. Pomimo rozlicznych rozczarowań nadzieje te podzielałem, śledząc uważnie przez następne cztery dekady działanie Systemu Traktatu Antarktycznego (STA), jaki rozwinał się na bazie tej umowy, tworząc unikatowy w skali historycznej i globalnej zwarty mechanizm prawnomiędzynarodowy².

Wielokroć zastanawiałem się, w jaki sposób ten niedoskonały instrument prawny zdołał nie tylko tak długo przetrwać (co już samo w sobie jest rzadkie) w annałach dyplomacji, ale co więcej, jak udało mu się uporządkować stosunki polityczno-prawne na tak rozległym obszarze naszej planety, obejmującym całą część świata z jednym z kontynentów — Antarktydą?

Dokument ten, będący wynikiem „zgniłego” (jak to określili jego pracownicy) zimnowojennego kompromisu, był od swych urodzin ułomny politycznie i prawnie. Nie rozwiązywał bowiem żadnego z kontrowersyjnych problemów antarktycznych, a tylko je „zamrażał”, przyjmując tę najgorszą z dyplomatycznych metod załatwiania spraw. Traktat Antarktyczny nie rozwiązał podstawowego politycznego problemu roszczeń terytorialnych, ani nie określił jednoznacznie statusu tej części świata. Nie rozwiązał też żadnego z kluczowych problemów prawnych: suwerenności i jurysdykcji. Nie próbował nawet załatwić ważnych spraw ekonomicznych, choćby takich jak warunki eksploatacji antarktycznych bogactw naturalnych i mineralnych, czy ochrona unikalnego środowiska Antarktyki. Czytając postanowienia tego zwięzłego i miejscami nieporadnego dokumentu, liczącego zaledwie 14 artykułów, trudno oprzeć się wrażeniu, iż jedynym jego celem, podkreślonym zresztą w Preambule, było uratowanie Antarktyki dla pokoju i nauki oraz uchronienie jej przed zagrożeniami wojny atomowej i stworzenie bezkonfliktowych warunków dla badań naukowych. Tak było też w istocie i było to maksimum możliwe do osiągnięcia w warunkach dopiero co rozpoczętej „odwilży” zimnowojennej. Tymczasem paradoksalnie rozliczne formalne słabości Traktatu Antarktycznego stały się jego siłą, która

² Zob. Jacek Machowski *Sytuacja Antarktyki w świetle prawa międzynarodowego*. Ossolineum, Wrocław 1968 i CİNTE, Warszawa 1977 (ang.) oraz *Funkcjonowanie układu w sprawie Antarktyki. Sprawy Międzynarodowe* 1980, nr 2, s. 145—158 i 1989, nr 12, s. 55—74.

umożliwiła mu nie tylko przetrwanie, ale przekształcenie się w nieformalną „Konstytucję Antarktyki”, jedynej na naszej planecie całej części świata wyłączonej spod suwerenności i jurysdykcji państw oraz korzystającej de facto z unikalnego politycznie i prawnie statusu międzynarodowego.

Ale zanim to nastąpiło to w ciągu minionych czterech dekad przeszedł Traktat Antarktyczny niezwykłą ewolucję, przeżywając liczne wzloty i upadki, miotany na wzburzonych falach światowej polityki. Jednocześnie wykazywał on zdumiewającą zdolność przetrwania i przystosowania do zmieniających się warunków międzynarodowych oraz opanował sztukę posługiwania się niekonwencjonalnymi metodami prawnymi. Przewidziane Traktatem (art. IX) okresowe Spotkania Konsultacyjne Stron przeobraziły się w nieformalny „parlament” i „rząd” Antarktyki, działające na podstawie wspomnianej, jakże niedoskonałej „konstytucji”. To właśnie na Spotkaniach Konsultacyjnych zapadają brzemiennie dla Antarktyki decyzje, to tam uchwalono ponad 200 zaleceń i przygotowano projekty umów międzynarodowych, które stanowią dziś obszerny *corpus iuris Antarcticae*, funkcjonujący na zasadach powszechnego prawa międzynarodowego i kształtującego się zwyczajowego prawa antarktycznego, regulując w sposób niemalże doskonały stosunki polityczno-prawne tej rozległej części świata³.

Na Spotkaniach Konsultacyjnych od pierwszego zebrania zaczęto poprawiać niedostatki Traktatu Antarktycznego i wypełnić jego luki prawne w drodze uchwalania zaleceń i inicjowania umów, szczególnie w zakresie eksploatacji antarktycznych bogactw naturalnych i mineralnych. Konwencje w sprawie ochrony fok antarktycznych (1972), ochrony żywych zasobów morskich Antarktyki (1980), eksploatacji zasobów mineralnych Antarktyki (1988), choć zawarte formalnie poza Traktatem Antarktycznym, ale powiązane z nim postanowieniami koordynacyjnymi, stały się filarami prawnymi powstałego STA. Ukoronowaniem tego procesu prawotwórczego stało się podpisanie w 1991 r. Protokołu do Traktatu Antarktycznego o ochronie środowiska. Reguluje on nie tylko ten ważny i zaniedbany w samym Traktacie problem, ale również w sposób nowatorski ukazuje formalno-prawne perspektywy w miarę bezkonfliktowego rozwoju STA. Nabierają one szczególnego znaczenia wobec faktu, iż byłoby to otwarcie przysłowiowej puszkii Pandory, wypełnionej wzajemnymi roszczeniami, pretensjami i urazami. Mogłoby to zagrozić dalszemu istnieniu Traktatu w sprawie Antarktyki, który mimo swej niedoskonałości od 40 lat skutecznie wypełnia swe zadania w tej części świata.

³ Zob. *Spotkania Państw Stron Układu o Antarktyce*, Biuletyn Polarny. Jacek Machowski, 1993, nr 1, s. 37; 1994, nr 2, s. 58—62 oraz Krzysztof Birkenmajer, 1996, nr 4, s. 16—17 i 1998, nr 6, s. 57—58.

Na drodze swego 40-letniego rozwoju oparł się Traktat Antarktyczny niejednemu zamachowi na swoją tożsamość, zagrożoną nie tylko przez postzimnowojenne konflikty na osi stosunków Wschód-Zachód, ale również przez antagonizmy na osi stosunków Północ-Południe. Hermetyczne Spotkania Konsultacyjne ograniczone wyłącznie do 12 pierwotnych sygnatariuszy Traktatu Antarktycznego, przez kilkanaście lat skutecznie opierały się pukającym do ich drzwi nowym kandydatom do ekskluzywnego „Klubu Antarktycznego”. Dopiero w 1977 r. zostały one sforsowane przez Polskę, która dzięki swym konsekwentnym działaniom otworzyła sobie i innym państwom drogę do statusu konsultacyjnego w STA, przyczyniając się do radykalnego poszerzenia składu Spotkań Konsultacyjnych.

Nie uchroniło to STA od gwałtownych oskarżeń ze strony państw rozwijających się o blokowanie im wstępu do „Klubu Antarktycznego”, zakończonych postawieniem w 1983 r. tej kontrowersyjnej sprawy na forum ONZ. Na kolejnym niebezpiecznym wirażu znalazł się STA na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w związku z gwałtownym sprzeciwem ekologów, wywołanym podpisaniem konwencji o eksploatacji antarktycznych bogactw mineralnych, która okazała się sukcesem prawnym, ale też klęską polityczną. Ich gniewną repliką stał się wspomniany Protokół w sprawie ochrony środowiska antarktycznego.

Powraca więc zadane na początku pytanie, dzięki czemu STA działający na podstawie tak ułomnego instrumentu prawnomiędzynarodowego, jakim jest Traktat Antarktyczny, zdołał przetrwać kolejne polityczne zawirowania i działać skutecznie przez 40 lat, bez stworzenia sobie choćby minimum zaplecza organizacyjnego, np. w formie stałego sekretariatu międzynarodowego. Jestem przekonany, iż dzieje się to głównie dzięki szczególnej roli odgrywanej przez uczonych w tym niezwyklej systemie współpracy międzynarodowej, stworzonym z ich inicjatywy i z ich udziałem.

Dla uczonych jest Antarktyka gigantycznym i unikalnym laboratorium oraz miejscem i przedmiotem ich badań naukowych. Kiedy więc — od razu po zakończeniu II wojny światowej — stała się ona poligonem wojskowych i politycznych manewrów, grożących przekształceniem jej w drugi po Arktyce „najzimniejszy front zimnej wojny”, nieformalna „międzynarodówka uczonych” podjęła w swoich krajach i na forum światowym zdecydowane przeciwdziałania, uwieńczone imponującymi wynikami III Międzynarodowego Roku Geofizycznego w latach 1957—1958 i Traktatem Antarktycznym w 1959 r., będącym bezpośrednim rezultatem tego wspólnego naukowego przedsięwzięcia.

Mimo, iż udział uczonych, choćby w charakterze ekspertów, jest w kształtowaniu współczesnych stosunków międzynarodowych znaczący, to ich rola

w STA jest wręcz dominująca, przy silnym wsparciu pozarządowego Naukowego Komitetu Badań Antarktyki (SCAR). Jako aktywni i wpływowi członkowie delegacji swoich państw na Spotkania Konsultacyjne, oddziałują oni pozytywnie na stanowiska swoich rządów, łagodząc często ostrość konfliktów politycznych kompromisowymi propozycjami. Trzeba bowiem pamiętać, iż Traktat Antarktyczny pozostaje przede wszystkim instrumentem dyplomatycznym polityki międzynarodowej. Mimo to, dzięki zdecydowanej postawie uczonych, można z ufnością i optymizmem spoglądać w przyszłość Antarktyki, gdzie u progu XXI wieku obok takich dominujących dotąd czynników jak polityka, nauka i ekonomia, pojawił się nowy, zyskujący na znaczeniu: ekologia. Zorganizowanie w styczniu 1999 r., po raz pierwszy w historii na Antarktydzie, konferencji ministrów spraw zagranicznych 24 państw, poświęconej ochronie środowiska polarnego, świadczy o nadaniu tej sprawie wysokiej rangi na liście priorytetów współczesnych problemów globalnych. Przypadające na rok 2000 — po raz pierwszy w Polsce — Spotkanie Konsultacyjne Państw Traktatu Antarktycznego otwiera przed naszym krajem nowe możliwości odegrania znaczącej roli w rozwiązywaniu problemów antarktycznych.