

Katarzyna Skrzyszewska*

Joanna Kizielewicz**

Akademia Morska w Gdyni

CELE POLITYKI MORSKIEJ NAJWIĘKSZYCH GOSPODAREK MORSKICH ŚWIATA W ŚWIELE MIĘDZYNARODOWYCH USTAŁEŃ

Streszczenie

W artykule porównano politykę morską wobec mórz i oceanów, kreowaną na forum międzynarodowym, z politykami morskimi wybranych państw oraz UE. Postęp technologiczny sprzyja odkrywaniu nowych możliwości wykorzystywania akwenów morskich w działalności gospodarczej, stąd konieczność uregulowania podstawowych kwestii dla bezpieczeństwa wód oraz ludzi. Celem artykułu był przegląd strategii wobec mórz i oceanów w różnych krajach. Rozwiązania światowe zestawiono z politykami morskimi: narodowymi oraz unijną. Wybrano kraje o największych gospodarkach morskich – a więc i największym wpływie na kondycję mórz. W pracy wykorzystano metodę analizy krytycznej oraz porównawczej. Podstawowymi źródłami były akty normatywne i raporty związane z różnymi aspektami gospodarowania zasobami morskimi. Wynikiem przeprowadzonych badań jest ocena zgodności celów narodowych polityk morskich z zaleceniami wypracowanymi na forum międzynarodowym.

Słowa kluczowe: UNCLOS, priorytety polityk morskich, zintegrowana polityka morska

* Adres e-mail: k.skrzyszewska@wpit.am.gdynia.pl.

** Adres e-mail: j.kizielewicz@wpit.am.gdynia.pl.

Wprowadzenie

Dokumentem, który w wymiarze globalnym reguluje kwestie własności i eksploatacji mórz, jest ogłoszona w 1982 roku Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS). Była ona ważnym elementem procesu porządkowania najbardziej podstawowych spraw związanych z akwenami morskimi, takimi jak kwestie: mórz terytorialnych, cieśnin, przez które odbywa się żegluga międzynarodowa, wyłącznych stref ekonomicznych, prawa dostępu państw śródlądowych do morza i od strony morza, wolności tranzytu itd. W dokumencie zdefiniowano: wolność morza pełnego, obowiązki państwa bandery, piractwo, prawo do układania podmorskich kabli i rurociągów i wiele innych. Konwencja zaczęła obowiązywać dopiero po dwunastu latach od jej podpisania. Wobec głębokich i szybkich zmian wywołanych globalizacją okazało się, że ustalone dekadę wcześniej rozwiązania zawarte w UNCLOS są niekompletne – jeżeli chodzi o zakres problemów, i podmioty odpowiedzialne za ich monitorowanie. Oprócz zmian społeczno-gospodarczych oraz technologicznych ekosystem morski znalazł się w obliczu narastających zagrożeń będących skutkiem zmian klimatycznych, wynikających przede wszystkim z podnoszenia się temperatury wody morskiej oraz jej zakwaszania. Stąd kolejnym krokiem w porządkowaniu spraw związanych z eksploatacją mórz stały się postanowienia tzw. Szczytów Ziemi oraz narodowe polityki morskie. Celem badań przedstawionych w artykule była ocena podstawowych założeń polityk morskich wybranych państw pod kątem zgodności zawartych w nich zapisów z dokumentami odnoszącymi się do kwestii morskich o zasięgu światowym.

1. Dorobek Szczytów Ziemi w zakresie mórz i oceanów

Już w trakcie Szczytu Ziemi w 1992 roku, zwrócono uwagę na konieczność zintegrowanego podejścia do zarządzania oceanami i wybrzeżami. W dokumencie programowym Agenda 21 ochronie mórz i oceanów poświęcono rozdział XVII. Zapisano w nim, iż konieczne są nowe metody postępowania służące ochronie oraz zrównoważonemu rozwojowi mórz i obszarów nadmorskich. A to „(...) wymaga nowego podejścia do zarządzania i rozwoju obszarów morskich oraz wybrzeża na poziomie narodowym, subregionalnym, regionalnym oraz globalnym (...) z uwzględnieniem:

- 1) zintegrowanego zarządzania oraz zrównoważonego rozwoju obszarów morskich, biorąc pod uwagę wyłączone strefy ekonomiczne,
- 2) ochrony środowiska morskiego,
- 3) zrównoważonej eksploatacji żywych zasobów morskich na pełnych morzach,
- 4) zrównoważonej eksploatacji żywych zasobów morskich na akwenach morskich pod narodową jurysdykcją,
- 5) wzmocnienia międzynarodowej, w tym regionalnej, współpracy i koordynacji”¹.

W Johannesburgu, podczas Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w 2002 roku, zwrócono uwagę, że morski ekosystem ma przełomowe znaczenie w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego rozwoju gospodarczego i dobrobytu, dlatego w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów morskich i wybrzeży konieczne są współpraca i koordynacja na poziomie globalnym i lokalnym różnych podmiotów. Jako najważniejsze wskazano: ratyfikowanie przez wszystkie kraje Konwencji UNCLOS, realizację postanowień zawartych w XVII rozdziale Agendy 21, wezwano też do „zarządzania obszarami morskimi i wybrzeżem na poziomie narodowym oraz wspomagania państw nadmorskich w rozwijaniu narzędzi i mechanizmów zintegrowanej polityki morskiej”².

2. Polityki morskie wybranych krajów

Inicjatywy podejmowane na forum międzynarodowym w kwestiach związanych z eksploatacją mórz ewoluowały na przestrzeni dwudziestu lat. Pytanie: „Do kogo należą wody mórz i oceanów?”, zostało zastąpione następującym: „Kto i w jaki sposób ma zarządzać morzami i oceanami?”³. Odpowiedzi znalazły się w narodowych politykach morskich, których prekursorami były państwa: Brazylia, Kanada, Australia i Chiny. Również tam, gdzie gospodarka morska odgrywa kluczową rolę, szybko (w porównaniu z UE) stworzono dokumenty regulujące podstawowe kwestie związane z morzem. W tabeli 1 przedstawiono

¹ Agenda 21, UNCED Rio de Janeiro 1992, s. 168.

² *Report of the World Summit on Sustainable Development*, A/CONF.199/2, s. 22–23.

³ J.L. Suárez de Vivero, *The European vision for oceans and seas – social and political dimension of Green Paper on Maritime Policy for the EU*, „Marine Policy” 2007, nr 31, s. 409.

próbę uporządkowania spraw podnoszonych w politykach poszczególnych państw jako najważniejsze. Przyjęto trzy kryteria:

- stosunek do obszarów morskich (morze jako źródło zasobów lub morze jako element środowiska naturalnego wymagający specjalnego traktowania),
- podmiot odpowiedzialny za wdrażanie polityki morskiej,
- cel gospodarowania zasobami morskimi i oceanicznymi (priorytety: rozwój społeczno-gospodarczy wraz z ochroną spuścizny i dziedzictwa kulturowego lub utrzymanie militarnej pozycji państwa na arenie międzynarodowej).

Analizując informacje zawarte w tabeli 1, wyraźnie widać, że zarówno Agenda 21, jak i dorobek Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju nie są taktowane priorytetowo. Podejście do morza jako obszaru wymagającego działań ochronnych reprezentowane jest przez kraje bogate, w których PKB *per capita* kilkukrotnie przekracza średnią światową⁴. Kraje biedne traktują morza i oceany przede wszystkim jako źródło zasobów. W obu grupach są wyjątki: tak bogata Japonia, jak i Chiny⁵ z PKB *per capita* poniżej średniej światowej zauważają konieczność ochrony środowiska morskiego, ponieważ jest ono ważne dla obu gospodarek. Postawa tych krajów wynika z rozbudowanego przemysłu rybołówstwa oraz akwakultury roślin wodnych, co wymusza działania ochronne wobec wód morskich⁶.

Rozwiązanie kwestii odpowiedzialności za przygotowanie i wdrażanie polityki morskiej oddaje charakter ustroju. Kraje, w których wskazuje się na konieczność wspólnego zarządzania gospodarką morską, należą do grupy państw o wysokim (Australia) i średnim (Kanada, USA, Japonia, Norwegia) stopniu wolności gospodarczej. Polityki morskie, w których założono, że zarządzanie gospodarką nie jest przekazywane na niższe szczeble administracji, kreowane są

⁴ W 2012 roku średnia wartość światowego PKB *per capita* w tys. USD (ceny bieżące) wynosiła 10, Australii – 67,5, Japonii – 38,5, Kanady – 51,9, Norwegii – 100,8, USA – 53,1. Źródło: The World Bank, www.worldbank.org (20.08.2014).

⁵ PKB *per capita* w 2012 r. – 6,8 tys. USD. Źródło: tamże.

⁶ Chiny są światowym liderem w połowach ryb (15% udział), hodowli ryb (62% udział) i akwakulturze roślin morskich (54% udział). Japonia, choć ma mniejszy udział w dostarczaniu ryb (4,5% w połowach, 1% w hodowli), prowadzi uprawy roślin morskich o najwyższej, spośród wszystkich producentów, wartości. Tona japońskich roślin morskich kosztuje średnio 3 tys. USD, chińskich – nieco ponad 200 USD. Źródła: *The State of World Fisheries and Aquaculture 2014*, FAO, www.fao.org (29.08.2014), *Global Capture Production Statistics updated to 2012*, FAO, www.fao.org (29.08.2014).

w krajach o niskim stopniu swobody w podejmowaniu decyzji przez obywateli oraz podmioty gospodarcze – Brazylii, Chinach, Rosji⁷.

Tabela 1. Podejście w polityce morskiej wybranych państw do najważniejszych kwestii związanych z ochroną i eksploatacją wód morskich

Kraj	Najważniejsze dokumenty dotyczące polityki morskiej	Oceany i morza jako:		Odpowiedzialność za wdrażanie		Cel gospodarowania zasobami morza	
		Przedmiot ochrony	Źródło zasobów	Wszyscy interesariusze	Przedstawiciele władzy państwowej	Rozwój społeczno-gospodarczy	Polityczny*
Australia	<i>Australia's Oceans Policy</i> (1998)	+		+		+	
Brazylia	<i>Política marítima nacional</i> (1994) <i>Política Nacional para os Recursos do Mar</i> (2005)		+		+	+	
Chiny	<i>White Paper on the Development of China's Marine Programmes</i> (1998)	+	++		+		+
Japonia	<i>The Basic Act on Ocean Policy</i> (2007)	+	++	+		+	
Kanada	<i>Ocean's Act</i> (1996) <i>Canada's Ocean Strategy</i> (2002)	+		+		+	
Norwegia	<i>Stortingsmelding nr 12 til Stortinget Rent og rikt hav</i> (2002)	+		+		+	
Rosja	<i>Морская доктрина РФ до 2020 г.</i> (2001)		+		+		+
USA	<i>Oceans Act</i> (2000) <i>An Ocean Blueprint for the 21st Century</i> (2004)	+		+	++		+

* pozycja państwa na arenie międzynarodowej, morze jako źródło dominacji

Źródło: opracowanie na podstawie: *Australia's Oceans Policy*, www.environment.gov.au (1.08.2014), *Política marítima nacional*, www.planalto.gov.br (1.08.2014), *Política Nacional para os Recursos do Mar*, www.planalto.gov.br (1.08.2014), *White Paper on the Development of China's Marine Programmes*, www.china.org.cn (1.08.2014), *The Basic Act on Ocean Policy*, www.kantei.go.jp (1.08.2014), *Canada's Ocean Strategy*, www.dfo-mpo.gc.ca (1.08.2014), *Stortingsmelding nr 12 til Stortinget Rent og rikt hav*, www.regjeringen.no (1.08.2014), *Морская доктрина РФ до 2020 г.*, www.scrf.gov.ru (1.08.2014), *An Ocean Blueprint for the 21st Century*, www.opc.ca.gov (1.08.2014).

⁷ 2014 *Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation, „Wall Street Journal”, www.heritage.org/index/ranking/ (28.08.2014).

W odniesieniu do celu gospodarowania zasobami morza podział na dwie grupy państw jest czytelny. Dla większości państw morze stanowi źródło zasobów zwiększających możliwości produkcyjne, sprzyjających rozwojowi gospodarczemu oraz społecznemu (Australia, Brazylia, Japonia, Kanada). Dla Chin, Rosji i USA morze to przede wszystkim zasób decydujący o bezpieczeństwie kraju, dzięki któremu państwa te mogą zabezpieczać swoje interesy i pozycję na forum międzynarodowym⁸.

3. Problemy i cele europejskiej polityki morskiej

Dla Unii Europejskiej gospodarka morska jest ważna zarówno z punktu widzenia historii, jak i terażniejszości. Obecnie europejskie postrzeganie morza skupia się na czterech aspektach (tab. 2.).

Tabela 2. Wyzwania i problemy zarządzania obszarami morskimi w Unii Europejskiej

Bezpieczeństwo	Badania i rozwój	Gospodarka	Polityka
Energia – źródła i dostawy	Zagrożenia środowiskowe	Akwakultura	Problemy społeczne
Narastająca fala emigrantów	Niebieska biotechnologia	Zasoby ludzkie	Mniejszy stopień interwencjonizmu państwa
Terroryzm	Wydobycie minerałów z głębin morskich	Finansowanie	Rosnąca liczba interesariuszy

Źródło: opracowanie na podstawie J.L. Suárez de Vivero, *The European Vision for oceans and seas – Social and political dimension of the Green Paper on Maritime Policy for the EU*, „Marine Policy” 2007, nr 31, s. 411.

W odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa europejskie problemy są inne niż wskazane w Johannesburgu bezpieczeństwo żywnościowe – w Europie nie zależy ono bowiem bezpośrednio od zasobów ożywionych w otaczających mo-

⁸ Wszystkie są w czołówce państw o najwyższej sile militarnej oraz największej flocie okrętów wojennych: USA 1. miejsce pod względem siły militarnej i 3. pod względem wielkości floty wojennej, Rosja – odpowiednio 2. i 5., Chiny – 3. i 2. Źródło: *Countries Ranked by Military Strength 2014*, Global Fire Power, www.globalfirepower.com/, <http://globalfirepower.com/navy-ships.asp> (27.08.2014).

rzach. W przypadku Unii Europejskiej jest ono zapewnione⁹, a problem stanowi raczej bezpieczeństwo energetyczne¹⁰ oraz wewnętrzne – w obliczu rosnącego ryzyka działań terrorystycznych oraz nasilającej się fali emigrantów.

W odniesieniu do kwestii „badania i rozwój” najistotniejszymi są „niebieskie” biotechnologie, zagrożenia ze strony środowiska, jak również opracowanie metod wydobycia zasobów naturalnych z dna oceanu oraz predykcja skutków takich działań.

Kwestie związane z gospodarką to przede wszystkim rozwój akwakultury, niedostateczne zasoby osób z odpowiednimi kwalifikacjami do pracy w gospodarce morskiej oraz trudności związane z problemami finansowania inwestycji eksploracji dna morskiego.

Sprawy z obszaru polityki dotyczą trudnych do rozstrzygnięcia zagadnień prawa do morza i obowiązków wobec niego: zmniejszania zatrudnienia w branżach tradycyjnych dla wybrzeży europejskich, podejmowania działań związanych z ochroną wód i wybrzeża, konfliktu interesów podmiotów prowadzących działalność gospodarczą opartą na morzu.

Mimo wielu problemów i wyzwań związanych z europejskimi obszarami morskimi prace nad unijną polityką zostały podjęte późno. Dopiero w 2007 roku KE ogłosiła tzw. niebieską księgę „Zintegrowana polityka morska UE”, której ideą jest „(...) zintegrowane i międzysektorowe podejście” oraz skoordynowany sposób prowadzenia „(...) działań politycznych dotyczących morza na różnych szczeblach podejmowania decyzji”¹¹. Politykę morską podporządkowano pięciu głównym celom. Są to: zrównoważona eksploatacja mórz i oceanów; stworzenie bazy wiedzy i innowacji; podniesienie jakości życia w regionach nadmorskich; eksponowanie przywództwa UE w międzynarodowej gospodarce morskiej; promowanie „morskiego charakteru Europy”¹².

Cele te odnoszą się do wszystkich obszarów objętych zintegrowaną polityką morską UE, czyli: transportu morskiego, rybactwa, turystyki, środowiska,

⁹ Nawet najbardziej państw UE (Rumunia, Bułgaria) problem ten nie dotyczy. *Global food security index 2014. An annual measure of the state of global food security*, The EIU Ltd., 2014, s. 13.

¹⁰ Wśród dwudziestu państw zużywających najwięcej energii znajdują się: Dania, Niemcy, Francja, Polska, Włochy, Holandia. *International Index of Energy Security Risk®. Assessing Risk in a Global Energy Market 2013 Edition*, Institute for 21st Century Energy, U.S. Chamber of Commerce, www.energyxxi.org (26.08.2014).

¹¹ COM(2007) 575, s. 2.

¹² Tamże, s. 7–15.

badania, energii, przemysłu, edukacji, dziedzictwa kulturowego. Ich realizacja opiera się na „(...) różnych metodach, m.in. poprzez wprowadzanie aktów normatywnych oraz wsparcie organizacyjne i finansowe”¹³. Oceniając stopień adekwatności zintegrowanej polityki morskiej do postanowień Szczytów Ziemi z 1992 i 2002 roku, należy stwierdzić, że unijne rozwiązania wpisują się w nie całkowicie. Problemem może okazać się realizacja europejskiej polityki morskiej. Nie jest ona bowiem obowiązująca dla poszczególnych państw członkowskich. Jej zapisy stanowią wyłącznie ramy, w które powinny wpisywać się polityki narodowe. Trudności w koordynacji działań wynikają z jednej strony z zasobów poszczególnych państw, z drugiej – z postrzegania rangi spraw morskich i ich wpływu na gospodarkę narodową. Doskonałym, acz niechlubnym tego przykładem jest polska polityka morska. Działania w celu jej opracowania zostały podjęte w 2009 roku i do tej pory (czwarty kwartał 2014 roku) dokument „Polityka Morska Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020” wciąż ma postać projektu.

Podsumowanie

Podstawą tworzenia narodowych polityk morskich są UNCLOS oraz dorobek tzw. Szczytów Ziemi (Rio de Janeiro – 1992 rok, Johannesburg – 2002 rok). UNCLOS reguluje kwestie przynależności, a dokumenty programowe Szczytów – zarządzania obszarami morskimi. Polityki morskie państw o największych gospodarkach morskich wskazują, że cele polityki morskiej oraz sposób jej uprawiania wynikają z partykularnych interesów tychże krajów, a nie z globalnych przesłanek. W odniesieniu do UE „Zintegrowana polityka morska” jest dokumentem zgodnym z założeniami zrównoważonej eksploatacji zasobów morskich sformułowanymi w Rio de Janeiro oraz Johannesburgu. Nie oznacza to, że gospodarowanie zasobami morskimi przez członków UE będzie pokrywało się z tymi założeniami. Każde z państw, mające dostęp do morza, zostało zobowiązane do opracowania własnej, narodowej polityki. Na ile po-

¹³ J. Kizielewicz, *Polityka gospodarcza rządu i Unii Europejskiej wobec regionów nadmorskich i jej wpływ na rozwój turystyki morskiej w Polsce*, w: *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 307, Polityka ekonomiczna*, red. J. Sokołowski, G. Węgrzyn, Wrocław 2013, s. 258.

szczególne polityki będą wpisywały się w politykę unijną, będzie można ocenić po zakończeniu procesu kreowania narodowych polityk morskich.

Literatura

- 2014 Index of Economic Freedom*, The Heritage Found, „Wall Street Journal”, www.heritage.org.
- Agenda 21*, UNCED, Rio de Janeiro 1992.
- An Ocean Blueprint for the 21st Century*, www.opc.ca.gov.
- Australia's Oceans Policy*, www.environment.gov.au.
- Canada's Ocean Strategy*, www.dfo-mpo.gc.ca.
- Countries Ranked by Military Strength 2014*, Global Fire Power, www.globalfirepower.com.
- Global food security index 2014. An annual measure of the state of global food security*, The Economist Intelligence Unit Limited 2014.
- Global Capture Production Statistics updated to 2012*, FAO, www.fao.org.
- International Index of Energy Security Risk®. Assessing Risk in a Global Energy Market 2013 Edition*, Institute for 21st Century Energy, U.S. Chamber of Commerce, www.energyxxi.org.
- Kizielewicz J., *Polityka gospodarcza rządu i Unii Europejskiej wobec regionów nadmorskich i jej wpływ na rozwój turystyki morskiej w Polsce*, w: Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 307, Polityka ekonomiczna, red. J. Sokołowski, G. Węgrzyn, Wrocław 2013.
- Морская доктрина РФ до 2020 г.*, www.scrf.gov.ru.
- Política marítima nacional*, www.planalto.gov.br.
- Política Nacional para os Recursos do Mar*, www.planalto.gov.br.
- Przyszła unijna polityka morska: europejska wizja oceanów i mórz*, COM(2006) 275.
- Report of the World Summit on Sustainable Development*, A/CONF.199/2.
- Skrzeszewska K., *Polska gospodarka morska w kontekście polskiej oraz europejskiej polityki morskiej*, w: *Współczesne problemy rozwoju lądowo-morskich systemów transportowych*, red. J. Dąbrowski, T. Nowosielski, Gdańsk 2013.
- Stortingsmelding nr 12 til Stortinget Rent og rikt hav*, <http://www.regjeringen.no>.
- Suárez de Vivero J.L., *The European vision for oceans and seas – social and political dimension of Green Paper on Maritime Policy for the EU*, „Marine Policy” 2007, nr 31.
- The Basic Act on Ocean Policy*, www.kantei.go.jp.
- The State of World Fisheries and Aquaculture 2014*, FAO, www.fao.org.

White Paper on the Development of China's Marine Programmes, www.china.org.cn.
Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, COM(2007) 575.

**THE OBJECTIVES OF THE EUROPEAN MARITIME POLICY
IN THE LIGHT OF INTERNATIONAL FRAMEWORK AND SOLUTIONS ADOPTED
BY THE WORLD'S LARGEST MARITIME ECONOMIES**

Abstract

In the article, the maritime policy, which was created on the international forum, was compared to maritime policies of selected countries. Technological and scientific progress favours the discovery of new possibilities of using sea areas in business activity. Hence it's necessary to regulate the basic issues connecting with the safety of people and the seas. The purpose of this article was to review of strategies of seas and oceans created at various levels. Global solutions were compared to national maritime policies. The countries, which policies were analysed, are the largest maritime economies – therefore they have the greatest influence upon the seas' condition. The method of critical analysis and benchmarking were used in this article. The study was generally based on the normative acts and reports related to various aspects of the management of marine resources.

Keywords: UNCLOS, maritime policy objectives, integrated maritime policy

JEL Codes: L52, Q38

Translated by Katarzyna Skrzyszewska