



FOI MEMO

Projekt
SLO

Sidnr
1 (24)

Projektnummer
E13663

Kund
Försvarmakten: hkv-
exp@mil.se

FoT-område

Inget FoT-område

Datum

2019-10-07

Memo nummer

FOI Memo 6887

Handläggare
Niklas Granholm

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige.

Sändlista:

Försvarmakten

hkv-exp@mil.se

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige. FOI Memo 6887**Förord**

Den tidigare standardbilden av Arktis som en region präglad av låg spänning och mellanstatligt samarbete har förändrats. Förändringen i Arktis drivs av växelverkan mellan försämrade geostrategisk utveckling med mer av stormaktskonkurrens och snabb uppvärmning av klimatet. Tillgängligheten till Arktis ökar till havs genom att nya transoceaniska farleder öppnas. Statliga och icke-statliga aktörer blir alltmer aktiva i regionen. Flera stater har starka, långsiktiga politiska, militära och ekonomiska intressen i Sveriges norra och nordvästra närområde.

Utvecklingen i Sveriges närområde går i negativ riktning och riskerar att utvecklas till ett hot mot svenska intressen och säkerhet.

Ryssland och USA är de två centrala aktörerna i Arktis. På senare år har också Kina, som en följd av landets snabba maktillväxt, börjat agera allt mer aktivt i Arktis på en rad olika områden. Sammantaget är det de tre sinsemellan mycket olika stormakterna som har störst inverkan på hur Arktis utvecklas framöver. Sveriges norra och nordvästra närområde påverkas därmed och får en ökande försvars- och säkerhetspolitisk betydelse.

Studien beskriver och analyserar den säkerhetspolitiska utvecklingen i Arktis med fokus på Sveriges närområde mot bakgrund av att regionen är stadd i snabb förändring. Geografiskt ligger fokus på Sveriges norra och nordvästra närområde: Nordkalotten med omgivande havsområden i Barents hav och intilliggande delar av Nordatlanten. Några av de viktigare förändringarna på senare tid beskrivs och vart dessa förändringar kan komma att leda. Utvecklingen fram till slutet av maj 2019 täcks. Studien kan läsas i sin helhet eller i för läsaren relevanta delar. Avsikten är inte att ge en total överblick över utvecklingen i Arktis, utan att fokusera på vad som förändrats. Baserat på analysen läggs avslutningsvis några alternativ fram för utvecklingen av svenska handlingslinjer avseende den arktiska och nordatlantiska regionen. Studien har utförts av FOI inom ramen för SLO-projektet.

Niklas Granholm
Forskningsledare,
Avdelningen för försvarsanalys

Inledning – försämrat säkerhetsläge i Arktis

Den tidigare standardbilden av Arktis som en samarbetsregion präglad av låg spänning och mellanstatligt samarbete har förändrats. Generellt ökar den mänskliga aktiviteten i regionen. Detta följer av klimatförändringar, transporter till havs samt den pågående utvecklingen av utvinning av olje-, gas- och mineralresurser. Det medför i sin tur ökade krav på räddningstjänst och sjöräddning, fiskekontroll, miljöskydd och havsövervakning. Den nuvarande kapaciteten är i dessa avseenden otillräcklig för att möta utvecklingen. Suveränitetshävande politik från flera stater är ett tydligt inslag i Arktis och påverkar det mellanstatliga samarbetet i regionen negativt. Ryssland och USA är de två centrala aktörerna i Arktis. På senare år har också Kina, som en följd av landets snabba maktillväxt, börjat agera allt mer aktivt i Arktis på en rad olika områden.

Påverkan på utvecklingen i Arktis följer också ur de förändrade globalstrategiska trenderna. Den tidigare relativt optimistiska omvärldsbilden med globalisering av handelsmönster, nedtoning av stormaktskonflikter och mot ökat samarbete har brutits. Utvecklingen går nu mot alltmer av stormaktskonkurrens och en försvagning av de multilaterala arrangemang som sattes upp post-1945 och post-1990.¹ Därmed påverkas även den arktiska regionen.

Förändringen i Arktis sker som en följd av en växelverkan mellan försämrad geostrategisk utveckling och snabb uppvärmning av klimatet som främsta drivkrafter. Tillgängligheten ökar till havs genom att nya transoceaniska farleder på sikt öppnas. Nya statliga och icke-statliga aktörer, i och utanför regionen, blir alltmer aktiva i Arktis. Militära friktioner i området är tydligt synliga. Flera stater har starka, långsiktiga politiska och militära intressen i Sveriges norra och nordvästra närområde. Utvecklingen i Sveriges närområde går således i negativ riktning och riskerar att utvecklas till ett hot mot svenska intressen och säkerhet.

Sveriges norra och nordvästra närområde förändras därmed och får en ökande säkerhetspolitisk betydelse. Det går inte idag att se att denna utveckling är på väg att brytas. Tvärtom talar mycket för att det ökande intresset för Arktis hos stormakterna leder till ökade friktioner i regionen.

¹ Debatten om dessa hur dessa trender påverkar säkerheten på global nivå är omfattande. Graham Allison, *Destined for War. Can America and China escape Thucydides's Trap?* (London: Scribe Publications, 2017). Robert Kagan, *The Jungle Grows Back. America and Our Imperiled World* (New York: Alfred A. Knopf, 2018). Ivan Krastev, *After Europe*. (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2017). Joseph S. Nye JR, *Is the American Century Over?* (Cambridge: Polity Press, 2015).

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige.

FOI Memo 6887



Den arktiska regionen. FOI-karta.

Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Syftet med denna studie är att beskriva och analysera den säkerhetspolitiska utvecklingen i Arktis med fokus på Sveriges närområde mot bakgrund av att regionen är stadd i snabb förändring. Förändringen ger flertal olika följd effekter på många områden. Att beskriva samtliga dessa ligger bortom uppgiften i denna studie. Geografiskt ligger fokus på Sveriges norra och nordvästra närområde: Nordkalotten med omgivande havsområden i Barents hav och intilliggande delar av Nordatlanten. Tyngdpunkten ligger på att beskriva några viktigare förändringar på senare tid och vart dessa förändringar kan komma att leda. Studien täcker utvecklingen fram till slutet av maj 2019. Avsikten är inte att ge en total överblick över utvecklingen i Arktis, utan att analysera vad som förändrats, begränsat till några tematiska områden över tid.² Energi, nationella handlingslinjer samt militär strategi- och förmågeutveckling hos Ryssland, USA och Kina står i fokus. Baserat på det ges några rekommendationer för utvecklingen av svensk politik med avseende på den arktiska regionen, men inte begränsat till denna.

De tre stormakterna USA, Ryssland och Kina utvecklar sina handlingslinjer för Arktis. Med de omfattande resurser de har till förfogande kommer deras agerande att starkt påverka säkerhetsutvecklingen i Arktis. Hur förhåller sig Ryssland, Kina och USA till

² Där inte annat anges avseende utvecklingen i Arktis har tidigare FOI-studier och analyser av Arktis förändring använts som grund. Se www.foi.se/arktis.

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige. FOI Memo 6887

regionen? Vilka kan implikationerna vara för Sveriges del? Hur ska Sverige förhålla sig till den snabba utvecklingen i vårt norra och nordvästra närområde?

Ryssland i Arktis – strävan efter en stormaktsroll

Rysslands syn på Arktis och hur regionen bör utvecklas präglas av flera faktorer. Dels har landet en flera århundraden lång historia av närvaro utmed den långa sibiriska kusten och en väl utvecklad kunskapsbas för att kunna agera där. Dels är dagens strategiska tänkande präglad av strävan att kunna reglera av ryskt territorium från omvärlden som en del av ett koncept för strategisk avskildhet gentemot västvärlden. Kombinationen av inre repression och yttre aggression spelar en viktig roll. Kontrollen över tillgång till territoriet i norr under fred, kris och krig är ett centralt mål för Ryssland.³

Det väl utvecklade kunnandet om sjöfart, utvinning av naturresurser, klimat- och naturvetenskaplig forskning samt civilt och militärt agerande utgör en god grund för långsiktigt agerande i och kontroll över regionen. Det senaste årtiondets utveckling med en ökande insikt om att regionen blir alltmer tillgänglig har lett till framtagande av strategier för hur man avser utveckla Arktis. Militär och civil säkerhet, sjöfart och energiutvinning har stått i centrum.⁴

Den militära utvecklingen har präglats av strävan efter kontroll över en mer tillgänglig region. Efter en kraftig nedgångsperiod efter Sovjetunionens fall under 1990-talet har äldre baser återöppnats och en lång rad nya har byggts för alla försvarsgrenar och funktioner. Utbyggnaden kan beskrivas som ambitiös, men det råder oklarhet om i vilken grad Ryssland kommer att lyckas uppfylla de mål man föresatt sig. Det råder däremot ingen tvekan om ambitionen att uppnå kontroll över hela sträckningen av Nordostpassagen samt luftrummet så långt norrut som är tekniskt och praktiskt möjligt. De förband och enheter som sätts upp har ofta dubbla roller: både för sök- och räddningstjänst till havs (*Search and Rescue*, SAR) samt havsövervakning med militära syften. I praktiken har Ryssland dragit slutsatsen att en femte nordlig strategisk riktning har öppnats i norr i och med klimatförändringarna, vilket kräver att man agerar för att inte förlora kontrollen över sin del av Arktis.

Lednings- och lydnadsförhållanden för Norra marinen, med hemmahamn i Murmansk, har förändrats så att man sedan 2014 utgör ett femte ryskt *Joint Strategic Command* (JSC). Norra Marinen har givits områdesansvar för Nordostpassagens sträckning fram till Wrangelön samt planeringsuppgifter liksom ansvar för operationerna för densamma. Flyg- och arméförband tillförs successivt för att leva upp till denna roll.⁵

³ Persson, Gudrun (ed.). *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective* –2016, s.121-123. FOI-R—4326—SE, December 2016.

⁴ Granholm, Carlsson, Korkmaz. "The Big Three in the Arctic. China's, Russia's and the United States' strategy for the New Arctic". s. 14f. FOI-R—4296—SE, October 2016.

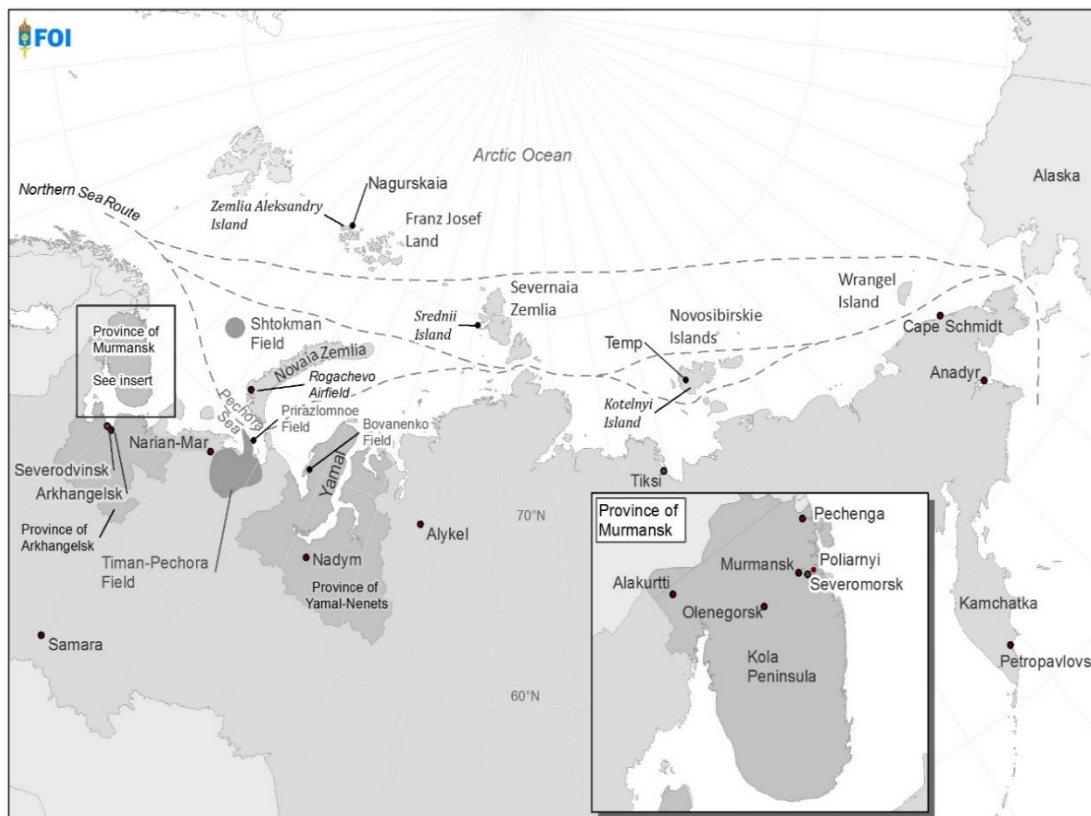
⁵ Intervju med chefen för Norra marinen amiral Nikolaj Jevmenov. "Bezopasnost v Arktike – nasja prioritetnaja zadatja". *Krasnaja Zvezda*, 13 mars 2019. Övers. från ryska av Försvarsavdelningen, Sveriges ambassad i Moskva.

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige.

FOI Memo 6887

Det ryska försvarsministeriet har nyligen beslutat att förändra lednings- och lydheidsförhållanden för Norra marinen så att det från 1 december 2019 kommer att vara ett fristående ryskt militärdistrikt (MD/OSK), vilket fullbordar den förändringsprocess som inleddes 2010. Utvecklingen ger sannolikt också på sikt den Norra marinen i synnerhet och marinen i allmänhet på sikt större tyngd i det ryska militära planeringssystemet i och med att man ges plats i militärledningen.⁶

Övningsmönstret har också förändrats. Under övning Vostok 2018 seglade en marin insatsstyrka från Kolahalvön till Berings sund och tillbaka igen, med övningsmoment under vägen. Det var enligt insatta bedömare första gången detta har genomförts under en enskild seglingssäsong.⁷ Det står klart att Ryssland bygger upp sina militära resurser i Arktis på stor bredd, dels för skydd och kontroll av eget territorium, dels för att skapa möjligheter till maktprojektion med marin- och flygförband från detta område.⁸



Den ryska arktiska regionen. FOI-karta.

En central del i Rysslands strategi för Arktis rör den ubåtsbaserade andraslagsförmågan med kärnvapen. Dessa vapensystem är en viktig komponent för att garantera Ryssland strategisk paritet med USA. Stora resurser sätts in för att säkerställa att denna

⁶ McDermott, Roger. Eurasia Daily Monitor, Jamestown Foundation. Vol. 16, no 58, 24 April 2019.

⁷ Krasnaja Zvezda, 13 mars 2019, a.a.

⁸ Olsen, John Andreas (ed.). RUSI Whitehall Paper, no. 87: "NATO and the North Atlantic: Revitalising Collective Defence", March 2017.

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige. FOI Memo 6887

förmåga kan skyddas och hållas intakt. För Ryssland är dessa vapen närmast existentiella, varför stor grad av hänsynslöshet kan förväntas om dessa system skulle anses hotade. Denna ubåtsbaserade kapacitets huvudsakliga bas- och patrullområden ligger på Kolahalvön respektive i Barents hav. En ny generation av strategiska ubåtar har utvecklats (*Jurij Dolgorukij*-klassen) liksom en interkontinental robot till denna (*Bulava*). Utbygganden av konventionella stödsystem och sensor kedjor av olika slag för att skydda denna förmåga prioriteras högt. Längst i öster ligger en del av andraslagsförmågan baserad på Kamtjatka-halvön, vid Petropavlovsk. Genom denna delade basering finns möjlighet att operera med strategiska ubåtar både i Norra ishavet och i Stilla havet. Med stödsystem och olika slag av sensorer strävar Ryssland efter att ha kontroll över Nordostpassagens in- och utpassager.⁹

Energiutvinningen är en central del för ryska ekonomi att upprätthålla de inkomster Ryssland behöver bl.a. för att betala för den pågående militära upprustningen. Centralt i det ligger utvecklingen kring Jamal-halvön på den sibiriska kusten. Området är sedan tidigare föremål för energiutvinning, främst naturgas. Tidigare har denna gas nästan uteslutande transporterats via rörledningar på land, men ett större projekt har utvecklats med syfte att transportera gasen via fartyg, i flytande form, s.k. *Liquified Natural Gas*, (LNG), från en nybyggd hamn i Sabetta. Ett tiotal LNG-transporterande fartyg har beställts och byggts, fler väntas och LNG-exporten är igång. Utvinningen stöds finansiellt av samarbete med Kina, som har stort behov av naturgas. Kinas s.k. *Belt-and Road Initiative* (BRI, se avsnittet om Kina nedan) har också en arktisk del, vilket passar väl in i stödet till utvecklingen av Nordostpassagen. Total, ett franskt energibolag, har också en andel i Jamal-projektet. Projektet har också åtminstone två ytterligare delprojekt på halvön som är under projektering. På grund av isförhållandena går gasexporten vintertid västerut till Europa, och sommartid österut till Asien, främst Kina, Japan och Sydkorea. De resurser som behövs för att hålla farleden rimligt säker för dessa fartyg har också byggts ut – en förnyelse av den ryska isbrytarflottan pågår, delvis med hjälp av finsk-designade isbrytare och isklassade fartyg byggda i Ryssland och Finland.¹⁰

Jamal-projektet är en strategisk-ekonomisk resurs som enligt ryskt synsätt behöver skyddas och hållas säker från störningar. Detta förstärker ytterligare motiven för att rusta upp de militära resurserna utmed Nordostpassagen.

Den senaste tidens utveckling och militära upprustning tycks nu ha nått en sådan nivå att Ryssland börjat betrakta Nordostpassagen och Kolabaskomplexet som ett sammanhängande basområde från vilken man kan projicera militär makt mot sina grannländer.¹¹ Gentemot Norge, Finland och Sverige har Ryssland nyligen sökt störa ut GPS-systemen för luftfarten, vilket skapat risker för civil flygverksamhet på

⁹ Russia and the Arctic. Discussion and analysis of Russian Strategies. Carlsson, Märta, Granholm, Niklas. FOI-R—3596—SE, March 2013. S.34f.

¹⁰ Aker Arctic. "Update on Aker Arctic's ongoing icebreaking ship projects", 8 September 2019. <https://akerarctic.fi/en/news/update-on-aker-arctic-s-ongoing-icebreaking-ship-projects/>

¹¹ Felgenhauer, Pavel. "Russia Claims Total Military Superiority in the Arctic.". Eurasia Daily Monitor, the Jamestown Foundation. 14 March 2019. <https://jamestown.org>

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige. FOI Memo 6887

Nordkalotten.¹² Kontrollen över sjöfarten utmed Nordostpassagen har också skärpts. Att segla igenom för handelsfartyg skall anmälas 45 dagar i förväg där omfattande krav på data om fartyget, besättning, last och destination skall ingå. Dessutom ska rysk lots medfölja ombord för statsfartyg under hela färden. Som skäl för detta anförs ekologiska och militära skyddsbehov och Ryssland förbehåller sig rätten att använda militärt våld mot de fartyg som inte åtlyder reglerna.¹³ Dessa regler förväntas träda i kraft under sommaren 2019, innan årets arktiska seglingssäsong inleds och i samband med öppnandet av nya, restaurerade och moderniserade baser utmed Nordostpassagen.

Det är tydligt att Ryssland ser Arktis som en strategisk region där stora förändringar är på väg. Agerandet sker på flera områden samtidigt och till vissa delar koordinerat enligt gällande strategier för sjöfart, energi och säkerhet för den arktiska regionen. Utbyggnaden av resurserna för hård säkerhet, sjöfart och energiutvinning stödjer varandra och går åtminstone delvis i takt.¹⁴ Om utvecklingen fortsätter kommer ytterligare medel att behövas. Det råder osäkerhet om Ryssland fullt ut kan finansiera fullföljandet av alla planer för Arktis. Energipriserna på sikt kommer att vara avgörande. Utan en tillräcklig prisnivå nås inte de inkomster som behövs. Viss utvinning kommer sannolikt ändå att ske för att hålla systemen igång, även om de inte går med vinst. Den ryska ubåtsbaserade kärnvapenavskräckningen kommer i det längsta att behållas och på alla sätt understödjas av andra militära system. Denna utveckling kommer därför att fortsatt påverka Nordkalotten och Nordatlanten och därmed beröra Sverige liksom våra nordiska grannländer både direkt och indirekt.¹⁵

Kina i Arktis – det nya svarta

Kinas utveckling mot en global stormakt blir allt tydligare på en rad områden. Även i Arktis ökar Kina sin närvaro på stor bredd. Längre var det svårt att tyda vad Kinas avsikter i Arktis egentligen var, bl.a. då deklarerade handlingslinjer för Arktis saknades. Den övergripande linjen var att dölja sina avsikter, såväl som styrkor och svagheter. Ett mer offensivt agerande är nu tydligt på flera områden, så även i Arktis. Från januari 2018 finns kinesiska handlingslinjer för Arktis samlade i ett offentliggjort vitpaper.¹⁶ I denna motiveras varför Kina ser sig som ”A Near Arctic Power” med anspråk på närvaro, aktiviteter och tillträde till olika arktiska beslutsorgan för forskning och politik. Kinas huvudargument är att eftersom man gjort och gör så mycket i Arktis på flera områden har man också rättigheter till och i regionen. Bland annat är Kina sedan 2013 permanent observatör till Arktiska rådet. Den kinesiska strategin har också en tydlig ekonomisk dimension. Genom tillträde till och kunskap

¹² Agence France Press, “Angry Norway Says Russia jamming GPS Signals Again.” 15 February 2019. <https://www.thelocal.no/20190215/angry-norway-says-russia-jamming-gps-signals-again>

¹³ Sudakov, Dmitri. “Russia Declares Northern Passage Effectively Closed to Foreign Warships”. Checkpoint Asia, 2 June 2019.

¹⁴ Granholm, Carlsson, Korkmaz. “The Big Three in the Arctic. China’s, Russia’s and the United States’ strategy for the New Arctic”. s. 14f. FOI-R—4296—SE, October 2016, s. 14ff.

¹⁵ Olsen, John Andreas (ed.). “Security in Northern Europe. Deterrence, Defence and dialogue”. RUSI Whitehall Paper no. 93. 2018. s. 8f.

¹⁶ The State Council’s Information Office of the People’s Republic of China. “China’s Arctic Policy”. Beijing, China, January 2018.

Titel

Memo nummer

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige. FOI Memo 6887

om Arktis, samarbeten och uppköp av mark och infrastruktur kan utvinning av naturresurser och transportleder säkras för kinesisk kontroll.

Det finns flera exempel på hur Kina har agerat: försöket att köpa en nedlagd dansk marinbas på Grönland som hade lagts ut till försäljning, öppnande av en järnmalmsgruva på Grönland och försök till uppköp av mark på Island med oklara syften.¹⁷ Flera av dessa försök har gjorts av privata affärsmän, men dessa är som alla kinesiska medborgare enligt lag skyldiga att bistå den kinesiska staten om den så begär det. Agerandet har likheter med hur Kina uppträder i andra delar av världen, i Afrika, Indiska Oceanen och Stilla-havs-regionen, med Sri Lanka, Djibouti och Montenegro som exempel. Med löften om byggande av infrastruktur, arbetstillfällen och lån, vinner Kina tillträde till svagare stater och får tillgång till jordbruksmark, gruvor och infrastruktur. Det är rimligt att anta att Kina nu agerar på ett liknande sätt i Arktis. Agerandet har lett till en omfattande debatt i de atlantiska och nordiska arktiska länderna om Kinas avsikter. Ytterst ligger en oro för att de kinesiska villkoren är sådana att det ytterst kan bli fråga om s.k. *nation capture*, d.v.s. att Kina genom olika kontrakt och överenskommelser koordinerat med annan påverkan, binder upp enskilda stater i en för dessa långsiktigt oförmånlig relation. Agerandet ger Kina möjligheter att skapa olika slags stödjepunkter för agerande också i Arktis – civila såväl som militära.

Från att tidigt ha satsat på naturvetenskaplig forskning, har Kinas aktiviteter breddats avsevärt. Med en egen ukrainskbyggd isbrytare, Xuě Lóng, inköpt 1993 kunde arktiskunnande utvecklas. Under 2019 kommer en andra isbrytare, Xuě Lóng 2, att bli operativ, byggd i Kina efter finsk design.¹⁸ Närvaro för naturvetenskaplig forskning har efterhand etablerats med forskningsstationer på Svalbard från 2003. Kinas rymdprogram är både civilt samt militärt. På rymdområdet har Kina agerat i polarregionerna för att köpa in sig på olika markstationer bl.a. för kommunikation med satelliter i polär bana.¹⁹

Kina har också genom det s.k. *Belt and Road Initiative* (BRI) på ryskt initiativ lagt till en arktisk del – *The Polar Silk Road*, en utveckling som blev officiell under 2017-18.²⁰ Syftet är att på sikt få tillgång till Nordostpassagen och handelslederna mellan Asien och Europa och till Amerika och därmed säkra Kinas tillgång till energi.²¹ Den pågående utbyggnaden av infrastrukturen för energiexport utmed den sibiriska kusten som sker i samarbete med Ryssland och andra nationer (franska Total och kanske på sikt också saudiska Saudi Aramco) utgör en central del i det projektet. Särskilt fokus

¹⁷ Lucht, Hans, DIIS Policy Brief "Chinese investments in Greenland raise US concerns". 20 November 2018. <https://www.diis.dk/en/research/chinese-investments-in-greenland-raise-us-concerns>. Matzen, Erik. "Denmark spurned Chinese offer for Greenland base over security: sources". <https://www.reuters.com/article/us-denmark-china-greenland-base/denmark-spurned-chinese-offer-for-greenland-base-over-security-sources-idUSKBN1782EE>, 6 April 2017.

¹⁸ Aker Arctic. "Update on Aker Arctic's ongoing icebreaking ship projects", 8 September 2019. <https://akerarctic.fi/en/news/update-on-aker-arctic-s-ongoing-icebreaking-ship-projects/>

¹⁹ Lindström, Sandra, Rydqvist, John. Kinas rymdprogram och rymdförmågor. FOI-R--4718—SE, mars 2019.

²⁰ Intervjuuppgifter under konferensen "The Arctic: Risks and Opportunities for Europe and North America", George C. Marshall Center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen, 4-8 februari 2019.

²¹ Dr. Deng Beixi. "Cooperation between China and Russia in the Arctic Region". Anförande vid Sveriges ambassad i Beijing, 22 mars 2019.

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige. FOI Memo 6887

ligger på utbyggnaden av utvinningen på Jamal-halvön och flera andra infrastrukturprojekt, främst hamnar och järnvägar, diskuteras.

Kinas agerande i Arktis leder också till frågor om havsrättens utveckling. Kina strävar efter att som kuststat i den exklusiva ekonomiska zonen (EEZ) skall maximera sina rättigheter, med syfte att få kontroll över stora delar av Sydkinesiska havet. Samtidigt betonas rörande Arktis att inga nya gränslinjer skall upprättas eftersom regionen utgör mänsklighetens gemensamma arv. Då FN:s havsrättskonvention, *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), som reglerar havsrätten, är en internationellt rättsligt bindande regim, skulle Kinas ambitioner i Sydkinesiska havet, om de fick genomslag, gälla globalt d.v.s. även i Norra ishavet. Vid samtal med kinesiska akademiker specialiserade på arktisfrågor, hävdar dessa att detta inte utgör något problem då Sydkinesiska havet är ett specialfall och därmed inte påverkar tolkningen av UNCLOS. Denna motsättning mellan regionala intressen och en globalt bindande regim tycks alltså inte utgöra något problem för Kina.²²

Kinas arktispolitik hänger tydligt samman med den övergripande linje som landet driver: en auktoritär stormakt på uppgång som använder sina växande resurser koordinerat, opportunistiskt och med ett långsiktigt perspektiv. Arktis ses, vid sidan av Antarktis, djuphavets botten och yttre rymden, i sammanhanget som en ”New World” som kan erövrats och exploateras.²³ Etablerandet av handelsleder och stödjepunkter av olika slag görs i syfte att säkra tillgång till råvaror, livsmedel, energiresurser, högteknologi och information. Stater i regionen skall påverkas med olika metoder och fås att stödja eller åtminstone inte motsätta sig Kinas ambitioner. Kinas agerande i den arktiska regionen innehåller alla dessa faktorer.

Förenata staterna – arktispolitik under förändring

USA:s arktispolitik har under det senaste årtiondet präglats av en långsam utveckling. Arktisfrågorna har efterhand klättrat uppåt på dagordningen, men ligger inte högst. En tydlig kunskapsuppbyggnad har också skett bland de federala myndigheterna – civila såväl som militära. Detta har understötts av ett antal långsiktigt inriktade *Presidential Decision Directives* (PDD) från tidigare både republikanska och demokratiska presidentadministrationer. Dessa inriktar långsiktigt de federala myndigheternas aktiviteter och kunskapsuppbyggnad på området. Många av de större forskningsinstitutionerna och tankesmedjorna har numera ofta studier och projekt med olika arktiska perspektiv, vilket bidragit till en betydligt mer välgrundad och bättre informerad debatt och diskussion om frågorna. Fördjupad kunskap har efterhand bidragit till bättre beslut och prioriteringar. De viktigaste faktorer som diskuteras i arktissammanhang rör energifrågorna, rörelsefrihet till havs (*freedom of navigation*), klimatförändringar, havsrätten samt de militärstrategiska frågorna och hur dessa kan påverka styrke- och infrastruktur.²⁴

²² Samtal under konferensen ”The Arctic: Risks and Opportunities for Europe and North America”, George C. Marshall Center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen, 4-8 februari 2019.

²³ Brady, Anne-Marie. ”China as a Polar Great Power”. Cambridge University Press 2017. s. 255.

²⁴ Granholm, Niklas. USA och Arktis: Ett amerikanskt dilemma i väntläge? FOI-R—3286—SE. 2011.

Titel

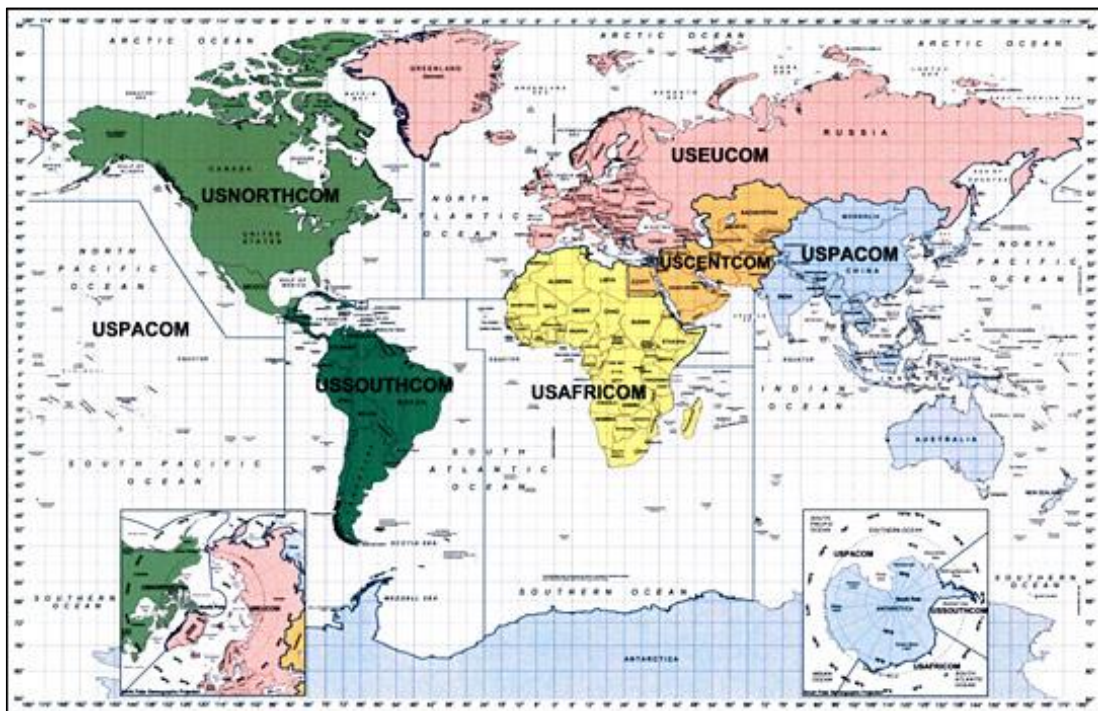
Memo nummer

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige.

FOI Memo 6887

Amerikansk arktispolitik påverkas av den allmänna inrikespolitiska polariseringen som starkt tilltagit under senare år. Det har blivit allt svårare att fatta beslut om satsningar och reformer, och arktisområdet utgör inget undantag. Den inrikespolitiska situationen utgör en bromsande faktor i utvecklingen av amerikanska handlingslinjer för Arktis, samtidigt som insikten om att den strategiska kartan förändras påkallar agerande.

Resurser, infrastruktur och praktiskt kunnande för att kunna agera i Arktis har under lång tid försummats. Den infrastruktur USA haft har inte underhållits. Framförallt när det gäller isbrytare är situationen akut. Två tunga isbrytare för Arktis och Antarktis byggdes på 1970-talet varav endast en är operativ ytterligare några få år. De tunga isbrytarna har också uppgifter avseende stöd till de strategiska ubåtarna, som opererar vid kanten av eller under Norra ishavets istäcke. Med ökande mänsklig aktivitet och flera statliga såväl som icke-statliga aktörer i regionen samt med Rysslands och Kinas ökande aktiviteter i Arktis är behovet av att bygga ut infrastruktur och anskaffa en ny generation av isbrytare brådskande. Detta har nyligen lett till beslut om att utveckla och bygga sex nya isbrytare för U.S. Coast Guard, den amerikanska kustbevakningen. Tre tunga isbrytare och tre medeltunga byggs varav den första skall vara operativ senast 2024. Projektet drivs gemensamt av U.S. Navy och U.S. Coast Guard.²⁵



Den ryska arktiska regionen. FOI-karta.

²⁵ United States Coast Guard. "News Release: Polar Security Cutter contract awarded to recapitalize nation's Arctic capabilities", 23 April 2019. LaGrone, Sam. "VT Halter Marine to Build New Coast Guard Icebreaker". US Naval Institute News, 23 April 2019.

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige.

FOI Memo 6887

Vid sidan av de bromsande faktorerna av inrikespolitisk natur, finns även accelererande faktorer. En efterhand ökande insikt om att de övergripande geostrategiska faktorerna är i snabb förändring medför krav på att politiken utvecklas för att möta förändringarna. Inte minst Rysslands uppbyggnad av arktisk kapacitet och Kinas ökande aktiviteter i Arktis innebär en tydlig impuls för amerikansk policyutveckling på området. De stora energiresurser som finns i norra Alaska – den enda amerikanska delstaten med territorium i Arktis – bidrar till behov av policyutveckling.

På det militära området gjordes 2011 en justering av den övergripande militärterritoriella ansvarsfördelningen, geografiskt och sakmässigt avseende Arktis.²⁶ Sedan dess har USNORTHCOM, Nordkommandot, områdesansvar för Alaska, vilket övertogs från USPACCOM, StillaHAVskommandot. USPACCOM överlämnade i sin tur ett område i Östsibiriska havet och Laptev havet till USEUCOM, Europakommandot. Nordpolen med en cirkelsektor ner till 85:e breddgraden på östra sidan lades under USNORTHCOM. En arbetsfördelning gjordes också så att USNORTHCOM fick ansvar för att driva frågan om kapacitet och resurser för arktiska operationer medan USEUCOM gavs uppgiften att sköta relationerna med de europeiska staterna, inklusive Ryssland, avseende Arktis. Inga övriga geografiska förändringar skedde vid det tillfället och den geografiska indelningen har inte ändrats sedan dess. Om den uppgiftsmässiga fördelningen har förändrats är inte känt, men om den kvarstår pekar det på att en fortsatt samordning mellan USNORTHCOM och USEUCOM behövs avseende hanteringen av arktisfrågornas militära delar.

På senare tid har alltfler uttalanden och åtgärder av olika slag kunnat observeras som pekar på att USA är på väg att lägga om sin arktispolitik i mer aktiv riktning. För det första kommer isbrytarflottan att förnyas då det i den federala budgeten nu finns medel för utveckling av en två klasser av isbrytare. Ett kontrakt för byggande av den första i en serie av totalt sex fartyg (tre tunga isbrytare och tre medeltunga) har nyligen undertecknats. Det har tagit många år att nå dithän, och flera federala myndigheter har länge argumenterat för en sådan satsning. Argumenten har främst rört sig kring att man behöver visa närvaro i Arktis samt i Antarktis (där USA har en större forskningsstation, Mc Murdo-basen) då landet är signatärmakt till Antarktisfördraget. Därtill behövs isbrytare för underhållstransporter till egna baser i Arktis (främst Thulebasen på Nordvästra Grönland). I april 2019 utkom också U.S. Coast Guard med *Arctic Strategic Outlook* som ytterligare stärker argumenten för varför närvaro i Arktis är viktigt för USA.²⁷ Den mellanstatliga konkurrensen parat med klimatförändringarna ökar behoven av kapacitet för att verka i Arktis. Den naturvetenskapliga forskningen om Arktis har också behov av isbrytare och den medeltunga isbrytare man nu förfogar över har otillräcklig kapacitet.

²⁶ Granholm, Niklas. USA och Arktis. Ett amerikanskt dilemma i väntläge? FOI-R—3286—SE. s. 27-28. USA:s krigsmakt har en geografisk och uppgiftsmässig indelning av världen. De sex regionala militärledningarna (Combatant Commands) leder under den centrala militärledningen (Joint Chiefs of Staff) operationerna i sina respektive områden.

²⁷ US Coast Guard. "USCG Strategic Outlook", April 2019.

Titel

Memo nummer

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige. FOI Memo 6887

För det andra ger Rysslands satsning på ”bastionen” på Kolahalvön och i Barents hav möjlighet till militär maktprojektion söderut, ner i Nordatlanten. Särskilt nämns den ryska undervattenskapaciteten som motiv.²⁸ Detta har inneburit att U.S. Navy åter har satt upp andra flottan, *US 2nd Fleet*, med hemmahamn i Norfolk, Virginia. Andra flottan lades ner så sent som 2010, och väntas bli operativ under 2019.²⁹ Uppgifter om hur resurssättningen ser ut är inte tillgängliga ännu, och kan medvetet hållas otydliga. De operativa områden som nämns för andra flottan ligger i Nordatlanten, norr om GIUK-gapet (Grönland-Island-UK, en linje som var en del av den västliga maritima strategin under det kalla kriget) och upp i Barents hav och Norra ishavet.³⁰ Vid Nato:s toppmöte i juli 2018 beslöts att inrätta *Joint Forces Command Norfolk* (JFC-NF), där andra flottan skall ingå. Chefen för 2:a flottan är tillika chef för JFC-NF som ligger under NATO:s befäl. Även JFC-NF väntas bli fullt operativ under 2019.³¹ Övningsmönstret speglar redan denna utveckling och vid NATO-övningen *Trident Juncture* under senhösten 2018, deltog för första gången på mer än 20 år ett amerikanskt hangarfartyg i Norska havet.

För det tredje planerar U.S. Navy att genomföra en s.k. *Freedom of Navigation Operation* (FONOP) i Arktis under seglingssäsongen 2019. Syftet är dels att återuppbygga kunnande för att möjliggöra operationer i Arktis och sända en tydlig signal till främst Ryssland att man inte kommer att tillåta att Arktis stängs av för sjöfart. Rysslands strävan efter att söka dominera och reglera av delar av Arktis kommer att utmanas.³²

I samband med Arktiska rådets ministermöte i Rovaniemi den 7 maj 2019, höll Utrikesminister Michael R. Pompeo ett linjetal rörande USA:s arktispolitik.³³ Talet som refereras nedan är signifikant och visar hur långt omläggningen av USA:s arktispolitik kommit. Här sammanfattas flera av de trender som kunnat observeras under nära ett årtionde och som i talet läggs ihop till en sammanhängande policy. Den arktiska regionen beskrivs av Pompeo som att den nu har blivit en arena för öppen maktkonkurrens och att de åtta arktiska staterna nu behöver ta hänsyn till det. USA kommer nu att engagera sig strategiskt i Arktis då nya hot mot amerikanska intressen i regionen uppstått. Naturresurser blir tillgängliga och nya farleder som öppnas leder till att alla stater ska ha rättighet att verka där under förutsättning att man spelar enligt samma regler och följer lagar och överenskommelser. Talet kritiserade i hårda formuleringar Kinas arktispolitik och avvisade helt Kinas definition av sig självt som en stat nära Arktis (”near arctic state”). Kinesiska investeringar i Arktis är i princip välkomna, men investeringarna i *Polar Silk Road* tycks följa ett mönster där dessa i en

²⁸ Foggo, James G, Fritz, Alarik. ”NATO and the Challenge in the North Atlantic. Whitehall Papers, 93:1, 2018. s. 121-128.

²⁹ Lagrone, Sam. ”U.S. 2nd Fleet Racing Toward a 2019 Operational Capability.” US Naval Institute News, 29 November 2018.

³⁰ Därtill ingår Östersjöregionen i 2:a flottans område. Under sommaren 2019 kommer övning BALTOPS att ledas av Chefen för 2:a flottan.

³¹ Införandet av JFC-NF reser också frågor som rör lednings- och lydnadsförhållanden inom Nato, vilka inte vidare behandlas i detta sammanhang.

³² Pincus, Rebecca. ”Rushing Navy Ships into the Arctic for a FONOP is Dangerous.” US Naval Institute Proceedings. Vol. 145, January 2019.

³³ Pompeo, Michael R. ”Looking North. Sharpening America’s Arctic Focus.”, Rovaniemi, 6 may 2019.

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige.

FOI Memo 6887

del fall har öppnat för en permanent kinesisk säkerhetsnärvaro ("... a permanent chinese security presence."), menade Pompeo. Den civila forskningen kan också användas för militära ändamål, har USA:s försvarsdepartement varnat för. USA:s uppträdande i Arktis bör påverkas av det mönster av aggressivt beteende som Kina uppvisat i andra delar av världen. Exempelen på kinesiskt uppträdande i andra delar världen (dålig kvalitet på infrastruktur, ekologiska skador, rovfiske, överlappande territoriella krav, oförmånliga lånevillkor, etc.) anförs som avskräckande exempel. Pompeo kritiserade även Ryssland hårt. Visserligen stöder USA de miljöskyddsåtgärder Ryssland vidtagit, men oro uttrycks över de territoriella anspråk som Ryssland gör på vad USA anser är internationellt vatten i Arktis. Kraven på lotsar och föranmälning för fartyg som vill passera igenom Nordostpassagen avvisas som illegala. Ryska hot om våldsanvändning noteras också i det sammanhanget. Även här inger Rysslands beteende i andra regioner oro – agerandet mot Ukraina anförs som exempel. Ryssland förtjänar särskild uppmärksamhet då det är en av Arktiska rådets större medlemmar, med viktiga intressen i Arktis.

I Pompeos tal beskrivs också ett flertal åtgärder som administration nu tänker vidta; mer diplomatisk och säkerhetsnärvaro närvaro i regionen, värdskap för fler militära övningar, nya isbrytare, utökade anslag till Kustbevakningen, samt en senior post för Arktis i det amerikanska försvarsministeriet Pentagon. Flera åtgärder väntas, och kommer att offentliggöras inom kort.

Vid Arktiska rådets ministermöte i Rovaniemi den 7 maj, lyckades man inte nå enighet om en gemensam mötesdeklaration, vilket varit vanligt i Arktiska rådet. Enligt uppgift berodde detta på att USA inte ville acceptera skrivningar om klimatförändring som stark påverkansfaktor för Arktis. Istället blev det ett *Joint Ministerial Statement*, en svagare form av uttalande, samt en *Chair's Statement*, där det finländska ordförandeskapet redovisade arbetet under sin tvååriga mandatperiod.³⁴

Att den amerikanska linjen i Arktis under lång tid kunnat sammanfattas som ord men utan särskilt mycket handling, reflekteras i den kritik som nyligen kommit från initierat håll. Under det att både Kina och Ryssland agerar i det nya Arktis, beskrivs amerikansk arktisstrategi under Obama- och Trumpadministrationerna som stagnerande.³⁵ Man har hamnat i ett efterhandsläge och riskerar att lämna regionen till kinesisk och rysk dominans.

U.S. Navy, den amerikanska flottan, färdigställde i januari 2019 efter uppmaning från kongressen i augusti 2018, en ny strategi för Arktis. Den är avsedd att ersätta den gällande strategin från februari 2014. Den nya strategin på endast 14 sidor är visserligen offentlig och öppen, men har inte givits vidare spridning.³⁶ Arktis anses ha en låg konfliktrisk och U.S. Navy kommer att agera i Arktis enligt *Business as usual*, och samtidigt följa utvecklingen av miljön i regionen. Dokumentet imponerar inte på kritikerna då den saknar överblickande analys och brister i detaljer och struktur,

³⁴ Intervjuuppgifter.

³⁵ Conley, Heather, Melino, Matthew. "The Implications of U.S. Policy Stagnation toward the Arctic Region. CSIS, May 2019.

³⁶ Schreiber, Melody. "The US Navy's new Arctic strategy is limited in scope and details, say critics". Arctic Today, 29 April 2019.

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige.

FOI Memo 6887

särskilt i jämförelse med U.S. Coast Guards arktisstrategi. Det är ingen strategi, då den inte beskriver problem eller tilldelar resurser, menar pensionerade konteramiralen och professorn David Titley, som tidigare ansvarade för arktisfrågorna inom U.S. Navy. Titley uttalar skarp kritik mot strategin, och menar att i en strategi måste mål och medel hänga samman, vilket det inte gör i detta dokument. Andra områden och frågor prioriteras högre inom U.S. Navy, och man vill därför inte prioritera isklassade fartyg, infrastruktur och kompetensuppbyggnad för Arktis.³⁷

Sammanfattningsvis är den bild som analysen ger att det trots kritiken och på sina håll byråkratiskt motstånd finns flera tydliga tecken på att USA avser att ändra sina handlingslinjer rörande Arktis i riktning mot ett mer aktivt uppträdande. Huvudskälen är det ryska agerandet, ett mer offensivt agerande Kina, samt samarbetet dem mellan. USA kan helt enkelt inte lämna ett Arktis stort i snabb förändring till Ryssland och Kina. Det är också tydligt att USA anser sig vara i ett efterhandsläge både kunskaps- och resursmässigt. Vissa av åtgärderna som deklarerats kommer att gå relativt snabbt att få till stånd genom omorganisation och ominriktning av existerande resurser, medan andra, t.ex. infrastruktur och nya isbrytare, kommer att ta betydligt längre tid att få på plats.

Sammanfattning: Nordkalotten och Nordatlanten – vårt arktiska närområde

Rysslands strävan att återta en roll som dominerande stormakt i Europa med en bred arsenal av metoder, bidrar till ett delvis nytt säkerhetsläge i Sveriges norra och nordvästra närområde. Förändringen i Arktis mot ett allt varmare klimat innebär ökad tillgänglighet till havs vilket för Ryssland medför att en femte strategisk riktning i norr uppstått som driver på agerandet där. Ryssland söker skapa kontroll över farlederna i hela Nordostpassagen för att kunna använda dem för sina syften, främst energiexport samt som transocean farled mellan Atlanten och Stilla havet.

Militärstrategiskt strävar Ryssland efter att skapa en avreglingszon norr och öster om en linje från Nordkap till Grönlands nordöstra kust. Bakom denna linje ska en ”bastion” för de strategiska ubåtsbaserade kärnvapenubåtarna hållas fri från all påverkan. Det yttersta syftet är att vidmakthålla strategisk paritet med USA på kärnvapenområdet. Upprätthållandet av denna förmåga är en närmast existentiell fråga för Rysslands maktbaser och innebär att en hög grad av hänsynslöshet i ryskt agerande kan förväntas om dessa förmågor skulle uppfattas vara hotade. Det skyddsbehov Ryssland ser genererar behov av en rad stödfunktioner och förband för skydd, bevakning, försvar samt offensiva uppgifter. Rysslands agerande påverkar norra Skandinavien, då ett slags rysk ”intresse-cylinder”, under ytan, på land och i luften, etableras runt Kolahalvön. Denna sträcker sig långt ut i Norska havet, Barents hav och in norra Finland, Sverige och Norge. Inom detta område anser Ryssland att man behöver ha en klar bild av vilka militära resurser som rör sig där för att tidigt kunna upptäcka hot mot norra Skandinavien.

³⁷ Schreiber, Melody, a.a.

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige.

FOI Memo 6887

Rysslands satsning på energiutvinning utmed den sibiriska kusten, med Jamalhalvön som tydligaste exempel, leder också till att Ryssland anser sig ha behov av att kunna skydda farlederna mot olika typer av hot. Satsningen på energiutvinning är en central del av Rysslands strävan efter exportinkomster och förutsätter i sin tur kontroll av Nordostpassagen. Skydds- och kontrollsystemen för sjöfartsskyddet är till del desamma som byggs upp för den ubåtsbaserade nukleära andraslagsförmågan. Då de fyller dubbla syften blir argumenten för varför de bör finnas kvar, moderniseras och byggas ut sannolikt än starkare.

Det rysk-kinesiska samarbetet rörande energiutvinningen i Arktis samt Kinas satsning på en kompletterande arktisk handelsled igenom regionen reser frågan om karaktären av detta samarbete. Är det en genuin och djupgående samarbetsrelation som är på väg att utvecklas eller rör det sig mer om en tillfällig och nyttobaserad relation som snabbt kan förändras? Implikationerna av den ena eller andra karaktären av relationen kan få långtgående följder för utvecklingen i Arktis. På vilket sätt påverkar USA:s parallella balansering av Kina och Ryssland? På vilket sätt fördjupas därmed relationen mellan Ryssland och Kina ekonomiskt, militärt och politiskt? Här finns tydliga indikationer på att ytterligare studier behövs.

Utvecklingen i Arktis möts nu, med viss fördröjning, av västmakterna med nya förband och ledningsfunktioner, tillförsel av nya system, en anpassning av det operativa uppträdandet och ett förändrat övningsmönster. Till det kommer en öppen strategisk kommunikation som till stora delar kan följas genom olika linjetal och vitböcker. Denna utveckling har inletts och kommer att fortsätta under överblickbar framtid. USA som global stormakt kan inte längre ignorera utvecklingen i Arktis. Den utveckling som kan observeras har emellertid vissa svagheter: uttalade strategier hos centrala myndigheter i det amerikanska systemet tycks inte alltid gå i takt med de handlingslinjer som uttalas. Med de potentiellt mycket stora resurser som USA besitter, innebär det att ytterligare en studiefråga anmält sig: På vilka sätt kommer amerikansk strategi för Arktis att utvecklas under de närmaste åren? Hur kommer utvecklingen att påverka den arktiska regionen givet de geostrategiska motsättningar som kan observeras globalt?

Utvecklingen i den nordatlantiska regionen påverkas av dynamiken i Arktis och förändrar vårt norra och nordvästra närområde. Regionerna är inte separata, utan det finns tydliga kopplingar mellan dem. Påverkan från Arktis ger följd effekter ner i den nordatlantiska regionen. Flera parallella utvecklingar påverkar dessutom regionen. För det första har Grönland och Färöarna under lång tid strävat efter full självständighet från Danmark. Länge var denna strävan, främst av ekonomiska skäl, orealistisk även om en högre grad av självstyre för öarna efterhand utvecklats. Klimatförändringarna förändrar dessa förutsättningar. Utvinning av naturresurser, fiske, ökad turism samt sjöburen handel kan på sikt ge sådana inkomster att självständighet kan bli möjlig. Från den danska statsledningens sida söker man hantera frågan genom att stödja utvecklingen mot att utveckla egna självständiga statliga funktioner, särskilt på Grönland, samtidigt som opportunistiska yttre krafter ska hindras från otillbörlig påverkan.

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige. FOI Memo 6887

För det andra har, som en följd av Storbritanniens sannolikt kommande utträde ur EU, lett till att frågan om Skottlands självständighet återkommit på dagordningen; en ytterligare skotsk folkomröstning om självständighet kan följa. Därtill kan problematiken med Nordirlands ställning inom Storbritannien stå i fokus. Beroende på utfallet av den brittiska utträdesprocessen kan den sedan 1998 bilagda konflikten åter komma att flamma upp.

Förändrade suveränitetsförhållanden i den nordatlantiska regionen kan alltså följa för Grönland, Skottland och Färöarna samt en potential för åter uppflammande öppen konflikt på Nordirland. Sammantaget kan utvecklingen komma att leda till en sorts ”balkanisering” i delar av den nordatlantiska regionen, med de statsbyggnadsproblem som ofta följer på sådana utvecklingar. Detta kan i sin tur komma att utnyttjas av icke-status quo-makter som Kina och Ryssland. Genom att på olika sätt underblåsa självständighetsprocesser och inre motsättningar samt skaffa sig olika typer av stödjepunkter och tillgång till naturresurser m.m., rymmer utvecklingen en rad osäkerheter med potential för regional destabilisering.

Vad som är alltmer tydligt är att USA nu verkar vara på väg att utveckla en mer aktiv politik i Arktis för att möta utvecklingen där. Att Ryssland och Kina inte kan lämnas ensamma i att hantera utvecklingen i Arktis, tycks vara den främsta grunden för den policy USA är på väg att sätta. Ett mer aktivt amerikanskt agerande är sannolikt på väg i Arktis. USA är i detta sammanhang ”too big not to care” och är den stat med störst resurser och vana att hantera stora utvecklingar och agera på dem.

Påverkan på och implikationer för Sverige

Då både klimat och geostrategi samtidigt förändras blir effekterna särskilt tydliga i Arktis. Utvecklingen i Arktis generellt och i det norra och västra närområdet i synnerhet påverkar Sverige på flera sätt. Dels är den klimatologiska förändringen sådan att oavsett vilka åtgärder som nu vidtas för att bromsa uppvärmningen kommer isavsmältningen att pågå under många årtionden framåt. Den smältande permafrosten och inlandsisarna samt att Norra ishavet blir allt mer tillgängligt för sjöfart förändrar förutsättningarna för samfärdsel, energi- och mineralutvinning och påverkar regionens militärstrategiska roll.

Den geostrategiska utvecklingen med en pågående snabb omfördelning av resurser och makt för påverkan och inflytande förändrar det internationella systemets funktionssätt. I Arktis ligger de tre stora – USA, Kina och Ryssland – i fokus och bidrar tillsammans med den snabba klimatförändringen till att ett nytt Arktis växer fram.

I Sveriges norra närområde – Nordkalotten, Barents hav, Norska havet och de norra delarna av Nordatlanten – syns denna påverkan tydligt. I och med energiutvinningen utvecklas Nordostpassagen efterhand till en allt viktigare kommersiell farled, först för energi- och mineralexport, därefter för transocean sjöfart mellan Asien och Europa. Rysslands väpnade styrkor och särskilt den Norra marinen, har också intresse av en sådan militärstrategiskt viktig farled för strategiska transporter öster- och västerut. Nordostpassagen som strategisk farled, där Ryssland strävar efter kontroll, har också tydliga säkerhetsimplikationer regionalt för Sverige och våra grannländer. De nordiska

Titel

Memo nummer

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige.

FOI Memo 6887

länderna står därmed inför ett gemensamt problem när Nordkalottens strategiska betydelse ökar.

Närvaron av strategiska ryska kärnvapen på Nordkalotten är sedan länge ett faktum och Ryssland kommer i det längsta att behålla dessa kapaciteter i norr. För Ryssland är bibehållandet av kärnvapenstrategisk paritet med USA ett centralt mål. Avsevärda ekonomiska resurser läggs på denna uppbyggnad – den nukleära liksom på de konventionella stödsystemen. Trenden med modernisering är tydlig. Då de kärnvapenstrategiska systemen till sin natur av Ryssland ses som närmast existentiella för statens överlevnad, är upprätthållandet av deras funktionalitet och skyddet av dem högt prioriterat. En hög grad av hänsynslöshet kan därför förväntas om de skulle uppfattas vara hotade. Som sagts ovan följer av det en rysk ”intresse-cylinder” runt Kolahalvön som sträcker sig långt in i Norra Finland, norra Sverige och Norge samt ut i omgivande havsområden, västerut och norrut. På vilket sätt ska grannländerna förhålla sig till detta?

Den skyddszon eller ”bastion” som återuppbyggnaden av de ryska militära systemen i norr ger, innebär också möjligheter till rysk maktprojektion söderut ner i Nordatlanten. Om atlantförbindelserna skulle störas redan i fredstid med risk för avbrott i kris och krig, skulle det i sin tur medföra ett allvarligt hot mot de nordiska länderna liksom övriga Östersjöländer. Genom störning och/eller avskärning av import- och exportsjöfart samt störningar på eller avbrott i den vitala telekommunikationstrafik som använder sig av kablar på havsbotten, skulle allvarliga problem snabbt uppstå. Regionens starka handelsberoende och omfattande informationsutbyte leder till allvarliga sårbarheter, som vid en kris eller konflikt tidigt, direkt och starkt skulle påverka Sverige och våra grannländer.

Kinas agerande i Arktis och gentemot de nordiska länderna är av en delvis annan karaktär jämfört med Rysslands. Genom den snabba makttillväxten, ekonomiskt, politiskt och militärt, söker Kina påverka globalt på många sätt samtidigt och brett. Målet tycks vara att genom närvaro, ekonomiska incitament, försök till kulturell påverkan, propaganda samt försök att tillägna sig teknologi, uppnå en slags närmast kolonial beroenderelation. Att söka inflytande och kontroll i Arktis genom stödjepunkter av olika slag samt tillgång till naturresurser ingår i de metoder som används, koordinerat och med ett långsiktigt perspektiv. Därtill lägger Kina kraft på att inifrån påverka internationella organisationer i en för landet fördelaktig riktning. Kinas önskade tolkning av UNCLOS och det permanenta observatörskapet i Arktiska rådet är två exempel. Kinas strävan efter för kontroll genom denna typ av agerande med olika påverkansmetoder är ett långsiktigt problem och kan på sikt minska svensk handlingsfrihet.

Delvis överlagrat med den ovan beskrivna utvecklingen är även den nordatlantiska regionen i förändring. Förändrade suveränitetsförhållanden kan i flera fall följa ur detta. Det finns alltså en koppling mellan utvecklingen i Arktis och faktorer med potentiell påverkan på strategiska förhållanden också i Sveriges norra och västra närområde. Dessa förhållanden har ännu inte uppmärksamats och i tillräcklig utsträckning blivit föremål för svenska strategiska överväganden. Inte minst finns säkerhetsmässiga och militärstrategiska aspekter på denna problematik. Genom att

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige.

FOI Memo 6887

stater som Kina och Ryssland önskar förändra *status quo* i regionen, kan en tydlig påverkan på de mindre staterna i den nordatlantiska regionen följa, antingen för att destabilisera utvecklingen där eller för att söka uppnå s.k. ”nation capture”, genom att erbjuda (o-)förmånliga handelsavtal med kontroll över naturresurser och infrastruktur i utbyte. Exempel på sådant agerande finns redan från andra delar av världen.

Diskussion och slutsatser

Perspektivet i denna studie – nya och gamla stormakter i och utanför regionen och hur de påverkar ett Arktis i förändring – är fruktbart för att studera implikationer för svensk säkerhet. Utmaningarna för Sverige och Norden är av flera slag: de kommer samtidigt från flera olika aktörer och behöver mötas med en bred palett av åtgärder. Dessa åtgärder behöver vara koordinerade på lämpligt sätt och utformade så att gemensamt handlande på nationell och regional nivå kan uppnås.

De tre huvudsakliga utvecklingarna kan sammanfattas på följande sätt:

- Framväxten av nya transoceaniska farleder i Arktis och deras strategiska roll, idag och framåt, påverkar Sveriges säkerhet i norr och i väst.
- Närvaron av strategiska kärnvapenresurser i vårt norra närområde genererar ökat intresse för svenskt territorium.
- Den nordatlantiska regionen påverkas till följd av pågående förändring av suveränitetsförhållanden vilket kan innebära negativa säkerhetspolitiska följdverkningar.

De grundläggande förutsättningarna för Sverige innebär att det av strategiskt-geografiska skäl behövs ett perspektiv som vetter österut där östersjöfrågorna dominerar, ett perspektiv västerut för att hantera förhållandena där och ett nordligt för utvecklingen i vårt norra närområde. Under lång tid har Sveriges strategiskt-geografiska fokus legat på annat än nordområdena, vilket innebär att vi nu befinner oss i något av ett efterhandsläge avseende det nordliga perspektivet, liksom för centrala aspekter av det västliga dito.

I ljuset av de förändringar av Arktis strategiska roll som kunde urskiljas från och med 2007 och Sveriges ordförandeskap i Arktiska Rådet 2011-2013, tog Sverige fram en Arktisstrategi. Den utformades dels med tanke på ordförandeskapet, dels givet uppfattningen av den dåvarande omvärldsbilden. Arktiska Rådet har explicita begränsningar i sitt mandat då inga aspekter på militär säkerhet får förekomma där. Som framgår av denna kortfattade analys, har en lång rad utvecklingar sedan dess gjort att 2011 års svenska arktisstrategi i flera delar är föråldrad. Delar av den har fortfarande giltighet, men det är tydligt att den idag är i behov av komplettering och uppdatering. Uppdelningen i ett nordligt respektive västligt perspektiv kan fungera som analytiskt verktyg för att sortera optioner för åtgärder.

Nedan diskuteras de nordliga och västliga perspektiven, medan det östliga ligger utanför ramen för denna studie, trots de beröringspunkter som finns.

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige.

FOI Memo 6887

För det nordliga perspektivet behöver svenska militära resurser avsättas för att möta Rysslands agerande på Nordkalotten, främst till följd av de ubåtsbaserade strategiska kärnvapnens centrala roll. Att det inte behöver eller ens bör vara samma typer av förband, volym och sammansättning, som tidigare fanns där är också tydligt. Rysslands syfte är troligen inte ockupation av övre Norrland i syfte att nå Atlantkusten, utan handlar mer om att skydda den kärnvapenstrategiska kapaciteten, vilket mycket väl kan innebära offensivt agerande i nordområdena. Den vapenteknologiska utvecklingen med avsevärt ökad räckvidd och precision, medför att mycket av kontrollen i ett kris- och krigsscenario för Nordkalotten sannolikt skulle utföras med stort inslag långräckviddiga precisionsvapen och nätverk av spaningssensorer. Inslaget av traditionella markstridsförband är sannolikt mindre än under tidigare perioder och ersätts med special- och specialistförband av olika slag. Slagfältet är på en gång glesare, geografiskt vidare och samtidigt är stridsförloppen snabbare än tidigare. Det framstår som troligt att Ryssland i en kris eller vid öppen konflikt skulle försöka flytta sin flyg- och marinförsvarszon västerut och söderut för att skydda viktiga bas- och operationsområden på Kolahalvön och i Barents hav samt norr och öster därom. Kvalificerade land- och/eller sjöbaserade luftvärns- och sjömålsrobotförband skulle då baseras fram för att stödja det operationsmålet. Militära resurser som kan uppfattas hota de ryska basområdena för strategiska resurser inom eller i närheten av operationsområdena behöver i det fallet bekämpas och neutraliseras.

För Sveriges del kan man tänka sig att detta möts med lämpligt utformade och utspridda flygresurser med hög beredskap, mindre markförband med hög rörlighet och hög beredskap. Med fördel bör dessa vara till en del luftrörliga. Nationella tekniska resurser för att i tid kunna upptäcka och möta hotutvecklingar får en central roll. Den totala volymen av dessa förband för övre Norrland bör sannolikt vara större än idag.

Att Ryssland ser regionen som en sammanhängande helhet som kan påverkas utifrån, gör att det nordiska militära samarbetet behöver fördjupas och vidareutvecklas kvalitativt. Framförallt skulle en utveckling av existerande samarbeten mellan de nordiska flygvapnen innebära en betydligt förbättrad tröskelförmåga.

Att öka förståelse och insikt mellan grannländerna om försvarsproblemen kan nås genom fördjupat och utvidgat utbyte, studier och analyser. Ökad förståelse för de ibland delvis skilda perspektiven avseende tyngdpunkter och synsätt kan leda fram till gemensamt agerande.

För det västliga perspektivet ser det delvis annorlunda ut. För det första har västmakterna nyligen börjat öka sina aktiviteter, för det andra agerar ett ambitiöst Kina för att långsiktigt söka insteg i regionen, och för det tredje ett Ryssland där maktprojektion i första hand med marin- och flygstridskrafter möjliggörs som följd av det ovan nämnda återupprättandet av bastionen i norr.

För Sveriges del framstår de potentiella hoten mot farlederna över Atlanten och in mot den skandinaviska västkusten och vidare in i Östersjön som centrala. Om en kris uppstår där dessa stängs av till följd av hot eller bekämpning skulle det mycket snabbt få svåra följder för Sverige, liksom för våra grannländer runt Östersjön. För att bidra till en stabilisering genom balansering i en västlig hotriktning står utökade uppgifter i

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige. FOI Memo 6887

fred, kris och krig för farleder och luftrum in till svenskt territorium i fokus. Genom att kunna skydda viktiga farleder, hamnar samt infrastruktur, kan både militär och civil motståndskraft hållas intakt så länge som möjligt. Tänkbara operationsområden ligger för svensk del främst i Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön. Ett sådant agerande skulle också bidra till att avlasta de stridskrafter i våra nordiska grannländer samt på kontinenten som är utformade för att kunna verka längre ut i Nordatlanten. De svenska resurserna, särskilt på den marina sidan, är idag otillräckliga för att samtidigt kunna verka i Östersjön och på Västkusten.

I det västliga perspektivet liksom i det nordliga, framstår olika slag av samarbeten och arbetsfördelande åtgärder mellan de nordiska och nordeuropeiska länderna som ett bidrag till att säkra försörjningslinjer och därmed folkförsörjning. På liknande sätt som i det nordliga perspektivet behövs även här utbyte, gemensamma övningar och fördjupande studier och analyser i syfte att nå ökad samsyn och bättre operativ effekt. Deltagande i övningar, närvaro i relevanta staber, lednings- och analysorgan bidrar också till ökad förståelse och handlingsberedskap.

För att kunna bidra till stabilisering av de av våra västliga grannländer där full självständighet kan ligga i korten, behöver sådana processer stödjas på lämpligt sätt utan att länderna i regionen i onödan antagoniseras. Viktigast blir att söka förhindra "nation capture" och/eller destabilisering från Kina respektive Ryssland. Här ligger inte militära åtgärder främst, men är därför inte uteslutna. På det civila området bör utbyte på individnivå, stipendier för studier och längre vistelser understödjas. Handelsutbyten kan med fördel utformas så att kinesiska erbjudanden inte framstår som attraktiva. Vaksamhet avseende påverkansförsök av olika slag bör ingå som en tydlig del i denna verksamhet. Slutligen finns en rent polisiär del i samarbetet: pågår olika typer av illegala påverkansförsök och underrättelseverksamhet som riskerar att underminera grannländerna?

I en sammanhängande plan med åtgärder för att möta de utvecklingar som analyserats i denna studie, bör också olika slag av förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder (*Confidence and Security Building Measures*, CSBMs) ingå. Utformningen av sådana åtgärder ligger utanför denna studies ram. Dialog och olika former av utbyten för att undvika kriser på grund av misstag, missförstånd och för att klargöra intentioner och avsikter kan ge ett bidrag till stabilisering av den flytande utveckling på strategisk nivå som Arktis, Nordkalotten och Nordatlanten idag och sannolikt framöver utgör. Flera olika fora för utbyte om arktiska frågor finns redan som kan vidareutvecklas: Arktiska rådet, *Arctic Security Forces Roundtable* (ASFR), *Arctic Coast Guard Forum* (ACGF) och *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFECO) m.fl. fora kunde på olika sätt ytterligare bidra till dialogen om utvecklingen av säkerhet och stabilitet i Arktis. Möjligen kan *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE) ges en roll i detta sammanhang.

Titel

Memo nummer

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige. FOI Memo 6887

Referenser

Agence France Press, "Angry Norway Says Russia jamming GPS Signals Again." February 15, 2019. <https://www.thelocal.no/20190215/angry-norway-says-russia-jamming-gps-signals-again>

Aker Arctic. "Update on Aker Arctic's ongoing icebreaking ship projects". September 8, 2019. <https://akerarctic.fi/en/news/update-on-aker-arctic-s-ongoing-icebreaking-ship-projects/>

Allison, Graham, Destined for War. Can America and China escape Thucydides's Trap? (London: Scribe Publications, 2017).

Brady, Anne-Marie. "China as a Polar Great Power". Cambridge University Press 2017.

Carlsson, Märta, Granholm, Niklas. "Russia and the Arctic. Discussion and analysis of Russian Strategies". FOI-R—3596—SE, March 2013.

Conley, Heather, Melino, Matthew. "The Implications of U.S. Policy Stagnation toward the Arctic Region. CSIS, May 2019.

McDermott, Roger. Eurasia Daily Monitor, Jamestown Foundation. Vol. 16, no 58, 24 April 2019.

Felgenhauer, Pavel. "Russia Claims Total Military Superiority in the Arctic." Eurasia Daily Monitor, the Jamestown Foundation. March 14, 2019. <https://jamestown.org>

Foggo, James G, Fritz, Alarik. "NATO and the Challenge in the North Atlantic. Whitehall Papers, 93:1, s. 121-128.

Granholm, Niklas. USA och Arktis: Ett amerikanskt dilemma i väntläge? FOI-R—3286—SE. 2011.

Granholm, Niklas, Carlsson, Märta, Korkmaz, Kaan. "The Big Three in the Arctic. China's, Russia's and the United States' strategy for the New Arctic". s. 14f. FOI-R—4296—SE. Oktober 2016.

Jevmenov, Nikolaj. "Bezopasnost v Arktike – nasja prioritetnaja zadatja". Krasnaja Zvezda, 2019-03-13. Översättning från ryskan av Försvarsavdelningen, Sveriges ambassad i Moskva.

Kagan, Robert, The Jungle Grows Back. America and Our Imperiled World. New York: Alfred A. Knopf, 2018.

Krastev, Ivan, After Europe. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2017.

Lagrone, Sam. "U.S. 2nd Fleet Racing Toward a 2019 Operational Capability." US Naval Institute News. 29 November 2018.

LaGrone, Sam. "VT Halter Marine to Build New Coast Guard Icebreaker". US Naval Institute News. 23 April 2019.

Titel

Memo nummer

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige. FOI Memo 6887

Lindström, Sandra, Rydqvist, John. Kinas rymdprogram och rymdförmågor. FOI-R--4718—SE, mars 2019.

Lucht, Hans, DIIS Policy Brief “Chinese investments in Greenland raise US concerns”. 20 November 2018. <https://www.diis.dk/en/research/chinese-investments-in-greenland-raise-us-concerns>.

Matzen, Erik. “Denmark spurned Chinese offer for Greenland base over security: sources”. <https://www.reuters.com/article/us-denmark-china-greenland-base/denmark-spurned-chinese-offer-for-greenland-base-over-security-sources-idUSKBN1782EE> . April 6, 2017.

Nye, Joseph S. JR. *Is the American Century Over?* (Cambridge: Polity Press, 2015).

Olsen, John Andreas (ed.). RUSI Whitehall Paper, no 87. “NATO and the North Atlantic: Revitalising Collective Defence”. March 2017.

Olsen, John Andreas (ed.). RUSI Whitehall Paper no. 93. “Security in Northern Europe. Deterrence, Defence and Dialogue”. 2018.

Persson, Gudrun (ed.). *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective –2016*, s.121-123. FOI-R—4326—SE. December 2016.

Pincus, Rebecca. “Rushing Navy Ships into the Arctic for a FONOP is Dangerous.” *US Naval Institute Proceedings*. Vol. 145. January 2019.

Pompeo, Michael R. “Looking North. Sharpening America’s Arctic Focus.” *Rovaniemi*, 6 may 2019.

Schreiber, Melody. “The US Navy’s new Arctic strategy is limited in scope and details, say critics”. *Arctic Today*, 29 April 2019.

Sudakov, Dmitri. “Russia Declares Northern Passage Effectively Closed to Foreign Warships”. *Checkpoint Asia*, 2 June 2019.

United States Coast Guard. “USCG Strategic Outlook”. April 2019.

United States Coast Guard. “News Release: Polar Security Cutter contract awarded to recapitalize nation’s Arctic capabilities”. 23 April 2019.

The State Council’s Information Office of the People’s Republic of China. “China’s Arctic Policy”. Beijing, China, January 2018.

Samtal, intervjuer och anföranden

Beixi, Deng. “Cooperation between China and Russia in the Arctic Region”. *Anförande vid Sveriges ambassad i Beijing*, 22 mars 2019.

Samtal och anföranden under konferensen ”The Arctic: Risks and Opportunities for Europe and North America”, George C. Marshall Center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen, 4-8 februari 2019.

Titel

Memo nummer

Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige. FOI Memo 6887

Samtal och anföranden under konferensen “The Arctic as a Strategic space: Geopolitics of the Northern Flank”, Försvarshögskolan och George C. Marshall Center for Security Studies, Stockholm 22-24 maj 2019.

Titley, David. Mejlväxling 2019-05-16.