

Too Big Not to Care – USA:s långsiktiga strategier för ett nytt Arktis

Niklas Granholm

Ett nytt Arktis växer fram i växelverkan mellan klimatförändring och geostrategiska förskjutningar

Ett nytt Arktis växer fram. De främsta orsakerna till det är den accelererande isavsmältningen till havs och på land i kombination med en pågående relativ omfördelning av resurser för makt och inflytande på global nivå. I det nya Arktis som är på väg att utvecklas möts tre av de största och sinsemellan mycket olika internationella statsaktörerna: USA, Ryssland och Kina.¹ Centralt för hur det nya Arktis kommer att se ut kommer till stor del att bero på hur relationerna dem emellan utvecklas. De geostrategiska förskjutningarna växelverkar dynamiskt med de klimatologiska förändringarna, men utfallet för Arktis del blir svårt att förutse. De säkerhetspolitiska effekterna i Arktis kommer i sin tur att präglade Sveriges norra och nordvästra närområde framöver.

För denna studie står frågeställningen om utvecklingen av USA:s politik och strategier för Arktis i centrum. På vilket sätt har USA:s strategi och handlingslinjer utvecklats på senare år och vad kan det komma att medföra? Som empiri används de nyligen framtagna amerikanska officiella strategier där handlingslinjerna för Arktis beskrivs, de policyuttalanden som gjorts på nationell nivå samt en del av det direkta amerikanska agerandet rörande Grönland som kunnat observeras under senare tid, som en indikation på framtida handlingsmönster. Därtill har flera samtal och intervjuer med amerikanska forskare och företrädare under hösten 2020 bidragit till analysen. Deltagande i två konferenser vid George C. Marshall Centre, ett tysk-amerikanskt forskningsinstitut, samt en i regi av NATO:s *Allied Command Transformation* har givit viktiga bidrag. Kunskapsuppbyggnaden från tidigare arktisstudier vid FOI har också bidragit.² Sammantaget ger det en bild av hur

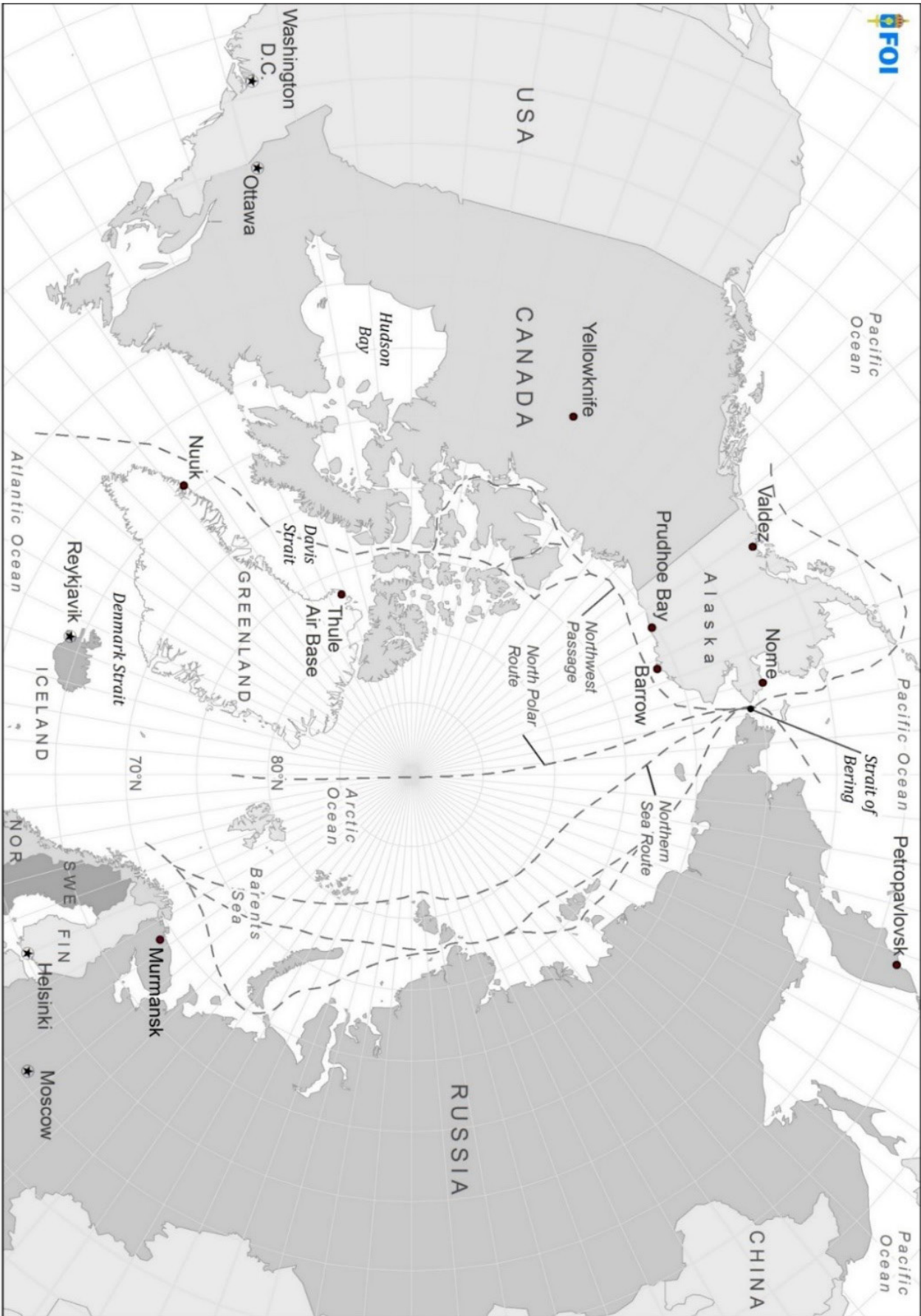
USA tänker sig att hantera det nya Arktis, vilken redovisas i slutet av detta memo.

Metodologiskt är mycket långa perspektiv alltid svåra att hantera i denna typ av framtidsinriktade analyser, särskilt när utvecklingen som nu är inne i en starkt dynamisk fas.³ Om inte annat anges är fem till tio år den bortre horisont som här används och avses. Analysen i denna studie baseras på utvecklingen fram till och med senhösten 2020. Med den starka dynamiken på området får analysarbetet karaktären av ett rörligt mål, varför denna studie inte gör anspråk på fullständighet.

Utvecklingen de senaste tio åren – amerikansk inrikespolitisk polarisering har bromsat hanteringen av Arktis

Den amerikanska debatten om och analysen av Arktis låg länge inte högt på den utrikes- och säkerhetspolitiska dagordningen. Andra teman och ämnen dominerade samtal och analyser. Under den förra presidentadministrationen, 2017-2021, kunde också ett slags fragmentisering observeras. Det amerikanska policyskapande systemet hängde inte ihop. Framförallt var det Vita huset med Nationella säkerhetsrådet som inte kopplade ihop med övriga delar – Försvarsministeriet, Utrikesministeriet, civila forskningsmyndigheter och militära federala myndigheter. Dessa i sin tur fortsatte arbetet med att utveckla strategi och policy, ibland på uppdrag av den lagstiftande delen av beslutsystemet, kongressen. Efterhand har detta avkastat nya strategier på de olika myndigheternas områden med efterhand allt bättre kvalitet. Parallellt med den utvecklingen tog amerikanska tankesmedjor, främst i Washington DC som utgör en del av den policyformulerande miljön, också sig an arktisfrågorna. Idag har i stort sett alla större tankesmedjor något program eller projekt som analyserar någon

- 1 Granholm, Niklas, Carlsson, Märta, Korkmaz, Kaan. *The Big Three in the Arctic. China's, Russia's and the United States' Strategies for the new Arctic.* FOI-R--4296--SE, oktober 2016.
- 2 Granholm, Niklas. Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige. FOI Memo 6887, 2019-10-07. FOI:s övriga Arktis-studier finns tillgängliga på www.foi.se/arktis.
- 3 Problemet med osäkerhet i analyser med långa tidsperspektiv är på inget vis nytt. Se bl.a. Freedman, Lawrence. *The future of War – a History.* Allen Lane 2017. Clausen Mork, Gunnarsson, Jonsson, Kamrani. Modellbaserad prediktion av säkerhetspolitiska händelser. FOI-R--4954--SE. Juni 2020. S.77ff. Tunberger, Blomqvist, Ternblad. Strategi för det oväntade. Länken mellan föränderliga mål och militär förmåga. FOI-R--0642--SE, 2002.



aspekt av Arktis.⁴ Kunskapsbasen för strategi- och policy-utveckling rörande Arktis har alltså blivit betydligt bättre under de senaste tio åren.

Den inrikespolitiska polariseringen har samtidigt ökat och gjort det utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattandet svårare, vilket även inverkar på arktisfrågorna. Ett exempel är synen på klimatförändringen. Om denna enligt vissa uppfattning inte finns, varför ska man då ägna sig åt ett Arktis som inte förändras? Under senare tid har dock en bättre underbyggd amerikansk bild av Arktis förändrade betydelse gjort att USA inte kan ignorera frågorna. Inte minst beror det på att många i det amerikanska systemet anser att Ryssland och Kina inte kan lämnas att agera ensamt i ett Arktis där grundförutsättningarna snabbt förändras.

Nya strategidokument i kort sammanfattning

Som en följd av utvecklingen har flera nya strategidokument tagits fram av amerikanska ministerier och civila samt militära myndigheter. Nedan sammanfattas dessa mycket kortfattat till innehåll och inriktning. Dokument av detta slag har en deskriptiv funktion, men är samtidigt ett sätt att normativt styra det mycket omfattande militära och civila systemet.⁵ De centralt utgivna dokumenten har mer av funktion som direkta direktiv än allmänna råd och anvisningar.

US Department of Defense, DoD

Det amerikanska försvarsministeriet, Department of Defense (DoD), utgav i juni 2019 en ny strategi där mål, medel och operationalisering beskrivs.⁶ Arktis ska förbli en stabil och säker region och USA:s territorium ska skyddas från anfall norrifrån. Internationell samverkan är en del av metoden för att möta utmaningar i regionen. Ett militärt övertag ska fortsatt upprätthållas också i Stillehavsregionen och Europa. För att nå dessa mål har strategin tre huvudlinjer:

- Uppbyggnad av kunskap och förståelse av och om Arktis
- Underlätta för operationer i Arktis
- Stärka den regelbaserade ordningen för Arktis

USA anser genom DoD att säkerhetsmiljön i Arktis har direkta implikationer för USA:s säkerhet, med risk för anfall norrifrån, men ger också möjlighet till maktprojektion norrut. Samtidigt verkar flera faktorer långsiktigt stabiliserande, bland annat multilateralt samarbete. Viktiga farleder genom eller nära Arktis är redan öppna eller är på väg att öppnas under allt längre del av året (se karta s.2). Användningen av de maritima farleder som löper genom Arktis hotas av ryska samt kanadensiska krav på reglering som av USA anses gå utöver vad som är tillåtet enligt internationell rätt. En ökad militär aktivitet syns tydligt och Ryssland anses utgöra ett särskilt problem. Ryska kommersiella intressen följs åt av militär och marin verksamhet i regionen. Stora satsningar görs på militär uppbyggnad, särskilt för att söka kontrollera Nordostpassagen. Kinas agerande i Arktis syftar till att förändra hur regionen styrs genom försök till ekonomisk påverkan. Man avvisar Kinas anspråk på att vara en s.k. "Near Arctic nation".

Ur detta följer tre sammanlänkande nationella säkerhetsintressen: USA ser ett Arktis där hot av olika slag kan uppstå på grund av förändringarna i och med nya aktörers intresse för regionen – hot mot USA:s "Homeland" kan följa.⁷ Uppfattningen om Arktis delas av de åtta arktiska staterna i och med de gemensamma intressen dessa har av en stabil region, menar man.⁸ Samtidigt som multilateralt samarbete baserat på internationellt erkända principer i internationell rätt bidrar till ett stabilt och säkert Arktis är regionen potentiellt en arena för strategisk tävlan som kan leda till maktkamp och aggression mellan stormakterna.

Ur ovanstående bild följer hur DoD tänker sig att operationalisera strategin: för det första blir internationellt samarbete en hörnsten. Att vidareutveckla internationella nätverk för Arktis med allierade och partner är en tydlig strävan. För det andra blir avskräckning centralt genom att tidigt identifiera hot genom en god lägesbild och därmed snabbt och effektivt kunna reagera för att kunna forma säkerhetsmiljön och därigenom minska risken för hot. Strävan efter flexibilitet istället för paritet är nyckel-termer och DoD:s totala resurser (*The Joint Force*) ska utformas och användas för detta. För det tredje ska övriga federala myndigheter stödjas för att kunna få ut det mesta

4 De mer framträdande är CSIS, Center for Strategic and International Studies (CSIS) och The Wilson Center, Polar Institute.

5 Paparone, Chris. *How we Fight: A Critical Exploration of US military Doctrine*. Organization, Vol. 24(4) 2017.

6 Department of Defense. *Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy*. June 2019.

7 Begreppet Homeland, syftande på Homeland Security, kom i fokus efter terroristattacker mot Pentagon och New York den 9 september 2001. Med avseende på Arktis räknas här "Homeland" som de hot som kan komma via Arktis och på olika sätt utgöra ett hot mot amerikanskt territorium. Congressional Research Service. *Defining Homeland Security: Analysis and Congressional Considerations*. January 8, 2013.

8 De åtta arktiska staterna är USA, Kanada, Ryssland, Danmark, Island, Norge, Finland och Sverige.

av de totala resurserna. DoD:s analyser och bedömningar ska kunna delas med andra myndigheter. Urbefolkningarnas perspektiv och erfarenheter ska ingå i den fortsatta strategiutvecklingen. Nytt är också att utvecklingen av strategin för Arktis ska vara en integrerad del av den reguljära planerings-, budgeterings- och implementeringsprocesserna enligt de tre handlingslinjerna i strategin.

US Navy:s strategi för Arktis

Den amerikanska flottans, US Navy, senaste strategi för Arktis kom i januari 2019, men gavs inte någon vidare spridning och presenterades inte heller offentligt.⁹ Strategin är mycket kortfattad på endast 14 sidor och saknade enligt många kritiker en tydlig relation mellan mål, medel och operationalisering av målen.¹⁰ De gällande strategidokumenterna som US Navy hade att förhålla sig till var dock vid tidpunkten upp till fem år gamla och det fanns också inslag av interna motsättningar mellan flottans olika tjänstegrenar. Resursknapphet påverkade sannolikt också utvecklandet av strategin. Strategin var ofullständig redan när den togs fram och har snabbt blivit inaktuell.

Ett nytt strategidokument är under utveckling och väntas 2021. Vissa åtgärder har ändå vidtagits. Andra flottan (*US 2nd fleet*) för Atlanten och Norra ishavet har återuppsatts. I övningsmönstret ingår åter agerande i Nordatlanten och Norra Ishavet. Frågetecken finns dock om resursättningen av Andra flottan, då resurskonkurrens råder gentemot Stillahavsregionen för att balansera Kina. Sammantaget prioriterar nu US Navy Arktis och Nordatlanten högre än tidigare.¹¹

US Army – arktisk strategi utlovas

US Army, den amerikanska armén, har idag ingen sammanhållen strategi för Arktis, men ett dokument för detta väntas under 2021.¹² Armén förhåller sig, liksom de andra försvarsgrenarna, i olika utsträckning till den övergripande strategin som DoD har tagit fram. Armén avser att påbörja uppbyggnaden närvaron i Alaska. Av de uttalanden som finns tillgängliga anser man sig behöva en större komponent av förband och resurser än idag som kan agera i Arktis.

US Air force – strategi för Arktis

Strategin för det amerikanska Flygvapnet, US Air Force (USAF), där rymdstyrkan, den nya försvarsgrenen US Space Force (USSF) också ingår, offentliggjordes i juli 2020 och anknyter på den övergripande nivån tydligt till DoD:s ovan refererade strategi.¹³ Man påpekar från sitt perspektiv på att då Arktis förändras försvagas den roll regionen spelat som strategisk buffert. Hot mot amerikanskt territorium kan därmed på sikt potentiellt öka, men riskerna för öppen konflikt i Arktis ses för dagen som små. USAF och USSF påpekar att de står för cirka 80 % av USA:s investeringar i nationell säkerhet för Arktis. Långa avstånd, svag infrastruktur samt svårigheterna att uppträda på land och till havs talar för flyg- och rymdresurser i Arktis, menar man. Fyra spår formuleras för att operationalisera strategin:

- Övervakning samt spaning.
- Maktprojektion, med möjlighet till ”*all-domain air and space power*”, d.v.s. möjliggöra samtidiga och sammanhängande aktiviteter i både luft- och rymddomänen.
- Samarbete och ökad interoperabilitet med allierade och partners.
- Träning och utbildning.

US Coast Guard:s strategi för Arktis

Den amerikanska kustbevakningens, United States Coast Guard (USCG), strategi är ett omfattande strategidokument från 2019 där mål, medel och operationalisering hänger samman.¹⁴ Kopplingen till den övergripande bild som ges av DoD är tydlig, men är samtidigt självständigt formulerad. USCG påpekar det ökande inslaget av stormaktskonkurrens i Arktis och att regionen därför är en arena för strategisk tävlan, ”*competition*”, mellan USA, Ryssland och Kina. De två sistnämnda staterna utmanar de etablerade regelsystemen för Arktis. Man påpekar sin unika kompetens för att kombinera både civil och militär förmåga, vilket gör organisationen särskilt lämplig för verksamhet i Arktis. Det aktualiserar frågor om jurisdiktion, påverkan för att främja acceptabelt agerande i Arktis, regionalt kapacitetsbyggande, samt bidrag till stärkande av så kallad ”*good governance*”, ett välfungerande system med internationella rättsliga regimer, överenskommelser och

9 The United States Navy. *Strategic Outlook for the Arctic*. Chief of Naval Operations. Januari 2019.

10 Schreiber, Melody. *The US Navy's new Arctic Strategy is limited in scope and details, critics say*. Arctic Today. 29 April 2019.

11 Joint Force Command Norfolk Public Affairs. *NATO's New Command in the Atlantic Reaches Its First Operational Milestone*. September 17, 2020

12 Hilde-Gunn Bye. *Increased interest in the Arctic: The U.S. Army has made a significant pivot*. High North News, 22 October 2020.

13 Department of the Air Force. *Arctic Strategy*. 21 July 2020

14 The United States Coast Guard. *Arctic Strategic Outlook*. April 2019.

normer för regionen. Klimatförändringens påverkan på graden av självförsörjning, terrängen och kusterosion genom hårdare vinterväder är några exempel på faktorer som ökar riskerna på den maritima arenan. Kustbevakningen anger tre nyckelområden som kommer att styra agerandet genom; samarbete med många olika aktörer, civila, militära, inhemska och utländska, genom att USCG visar ledarskap och samverkar tvärs över spektrat av arktiska aktörer, samt kontinuerlig teknisk innovation.

Man betonar också osäkerheten i utvecklingen. Med många samtidiga och snabba utvecklingar blir utfallet svårt att förutse på längre sikt. USA:s säkerhets- och ekonomiska intressen knyts allt tätare samman i Arktis. Då andra statliga aktörer konkurrerar med USA i Arktis skapar det tillsammans ett nytt risklandskap för Arktis.

För USCG spelar USA:s förnyelse av isbrytarflottan, som nu inletts, en central roll för att alls kunna verka i Arktis. Ännu finns endast medel anslagna för byggande av den första tunga isbrytaren av totalt tre tunga och tre medeltunga. Hela utvecklings- och byggnationsprocessen beräknas ta åtminstone tio år, och den första nya isbrytaren beräknas bli färdig 2024.

US Department of State – linjen från utrikesförvaltningen

Under de senaste 18 månaderna har det amerikanska utrikesministeriet, U.S. Department of State, signalerat en både högre och skarpare profil i arktisfrågorna.¹⁵ Obama-administrationen lade klimat- och miljöfrågorna i Arktis främst, men försköt sin politik mot hård säkerhet, en process som inleddes kort efter Rysslands angrepp Ukraina 2014. Under Trumps administration ledde till en förskjutning mot koncept för hård säkerhet, vilket bland annat syntes i linjen gentemot Arktiska rådet. På grund av USA:s dåvarande hållning i klimatfrågan kunde en deklaration vid toppmötet i Rovaniemi i maj 2019 inte göras. Istället blev det ett s.k. ”*Joint Ministerial Statement*”, en svagare form av uttalande.¹⁶

Arktis beskrivs enligt USA som en arena för öppen stormaktskonkurrens, vilket de åtta arktiska staterna behöver ta hänsyn till. Strategiska hot mot USA:s intressen har uppstått i regionen.

State Department har under andra halvåret 2020 vidareutvecklat USA:s politik genom att bland annat att tillsätta en särskild koordinator för arktispolitiken. Man avser också att formulera ett antal nya handlingslinjer för Arktis. Bland dessa kommer en tydlig samarbetslinje gentemot allierade och partnerländer att ingå. En ökad amerikansk närvaro i region på olika sätt kommer att följa och den närvaron kommer att balanseras med vad allierade och partners själva kan bidra med.¹⁷

USA anser sig behöva göra flera saker samtidigt i Arktis. Dels vill man för att kunna nå målet om fredligt samarbete i Arktis, bland annat genom att delta i Arktiska rådets arbete, dels ta sig an utmaningarna mot säkerheten i rätt fora även utanför Arktiska rådet.

USA:s mål är ett Arktis som förblir fredligt och med låg spänning, där det inte finns några hot mot USA:s territorium. De utmaningar man ser rör miljöförändringar, geopolitiska maktförskjutningar, ett mer självsäkert uppträdande Ryssland samt oron för Kinas ekonomiska aktiviteter i regionen. Strävan är en balanserad diplomati där både säkerhetsperspektivet och det vetenskapliga perspektivet ingår, då mycket kunskap om Arktis ännu saknas. USA är också fokuserat på de standarder och praktiker som nu utvecklas runt de ekonomiska aktiviteterna. Bidrag av olika slag från allierade och partners i regionen är därför viktiga i den processen.

Grönland – exempel på amerikanskt agerande i Arktis

Ett exempel på hur USA redan börjat agera i den nya situationen i Arktis illustreras väl av reaktionerna på kinesiska framstötter. Med början under 2016 beslöt den danska regeringen att modernisera tre av flygplatserna på västra Grönland, och en upphandlingsprocess inleddes. Ungefär samtidigt beslöt man lägga ut den tidigare marinbasen och staben för *Greenland Command på Grønnedal (Kangilinnuit* på grönländska) till försäljning.¹⁸ I bägge fallen kom kinesiska bolag med offerter. I samband med det kontaktade den amerikanska regeringen i Washington DC den danska regeringen i Köpenhamn. Budskapet var att USA inte kunde acceptera att kinesiska företag fick verka på Grönland och meddelade att man såg negativt

15 Pompeo, Michael R. *Diplomacy in Action. Looking North. Sharpening America's Arctic Focus*. Rovaniemi, 6 May 2019.

16 Arctic Council, Rovaniemi Joint Ministerial Statement 2019. *On the occasion of the eleventh Ministerial meeting of the Arctic Council*. 7 May 2019.

17 Intervjuuppgifter.

18 McGwin, Kevin. *US defense investments in Greenland infrastructure would keep NATO in, China out and Russia at bay*. September 19, 2018.

på att kinesiska intressen skulle tillåtas köpa den nedlagda marinbasen.¹⁹

President Trump meddelade i mitten av augusti 2019 att han föreslagit att USA skulle köpa Grönland från Danmark. Danmark meddelade kort därefter genom statsminister Mette Frederiksen att Grönland inte var till salu.²⁰ Trump ställde då in det förestående statsbesöket till Danmark. Vad som därtills varit en god dialog mellan allierade hade plötsligt utvecklats till något av en diplomatisk kris.

En tid senare, efter vad man kan anta präglades av en intensiv diplomatisk dialog mellan de två huvudstäderna, kom två amerikanska initiativ. Det första rörde öppnandet av ett amerikanskt konsulat i Nuuk, Grönlands huvudstad. Det andra rörde en investeringsfond för Grönland på drygt 12 miljoner USD.²¹

I juli 2020 besökte utrikesminister Pompeo Köpenhamn, där Grönland var en del av dagordningen.²² Utbytesprogram för studenter, kulturellt utbyte, stöd till grönländskt företagande, teknisk utbildning på Thulebasen och en forskningsatsning på 10-15 miljoner USD årligen, ingick i det paket som då presenterades. Danmark har också börjat öka sin militära närvaro runt Grönland, framförallt med marina enheter.²³ Nyligen löstes också en för Danmark och Grönland viktig fråga som rör kontrakt för underhåll av den amerikanska Thulebasen genom att detta övergick från ett amerikanskt bolag till ett grönländskt.²⁴ Därtill har USA på militär nivå framfört att man önskar baseringsmöjligheter för marina enheter på Grönland och Färöarna, vilket skulle gälla både amerikanska och andra enheter från Nato-allierade.²⁵

USA:s agerande gentemot Grönland visar på ett intressant fenomen i amerikansk politik gentemot Arktis. President Trump agerade utrikes- och säkerhetspolitiskt genom personliga och direkta initiativ, samtidigt som andra federala strukturer agerade parallellt inom ramen för givna instruktioner för att utveckla lösningar på strategiska problem. Hur utvecklingen under den nyillträdda president-administrationen kommer att utvecklas återstår att se, men

det är rimligt att anta att mer traditionella mönster i amerikansk diplomati rörande Arktis nu återkommer.

Sammanfattande diskussion och slutsatser: Synsätt och agerande – USA:s perspektiv

I detta avsnitt läggs den bild som analysen av de amerikanska strategidokumenterna ger samman. Det ger en bild av synen på Arktis ur amerikanskt perspektiv och dess framtid samt vad det kan komma att innebära för kommande amerikanskt agerande där.

I centrum för denna studie står frågeställningen om utvecklingen av USA:s politik och strategier för Arktis. På vilket sätt har USA:s strategier och handlingslinjer för Arktis utvecklats på senare år och vad kan det komma att medföra?

Utvecklingen i Arktis domineras av den tilltagande stormaktskonkurrensen, globalt och i regionen. För USA är det centralt att samtidigt som både den fysiska och säkerhetspolitiska miljön i Arktis snabbt förändras, tilltar konkurrensen mellan stormakterna i regionen och utanför den. Allmänt betonas i de tillgängliga strategiska dokumenterna på olika sätt de traditionella linjerna i amerikansk utrikes- och säkerhetspolitik: stöd till ett regelbaserat globalt system, havens frihet, allianser och samarbeten, samt ytterst förmågan att skydda USA:s intressen och landets territorium från hot av olika slag, inklusive storskaliga militära sådana.

Under denna övergripande nivå finns sedan en tid en klart och tydligt uttryckt insikt om att förändringarna i Arktis inte kan lämnas därhän. Rysslands och Kinas agerande i Arktis utgör, liksom i resten av världen, ett indirekt hot som potentiellt kan utvecklas till ett direkt hot mot det amerikanska hemlandet. Rysslands respektive Kinas agerande i Arktis skiljer sig åt. Medan Ryssland beskrivs som en arktisk stat med ett agerande ses som bekymmersamt på flera sätt, betraktas Kina inte ännu som en militär motpart i Arktis, medan det däremot förhåller sig så i Stilla havet. De metoder man kommer att begagna sig av för att möta agerande i Arktis från dessa två stormakter

19 Intervjuuppgifter.

20 *Danish PM Says Trump's Idea of Selling Greenland is "absurd"*. Reuters, 18 August 2019.

21 Intervjuuppgifter.

22 State Department, Fact Sheet. *Secretary Pompeo Travels to Denmark to Deepen our Historic Alliance*. 21 July 2020. <https://www.state.gov/secretary-pompeo-travels-to-denmark-to-deepen-our-historic-alliance/>

23 Rahbeck-Clemmensen, Jon. *Nye militære spendinger i Nordatlanten og Arktis*. Center for Militære Studier, Københavns Universitet. Mars 2020.

24 Lindstrøm, Merete. *Eksperter: Historisk aftale om Pituffik*. Sermitsiaq, 28 oktober 2020. <https://sermitsiaq.ag/node/225159>. Svendsen, Jacob. *Historisk gennembrudd: Grønland skal igen tjene penge på thulebasen*. Politiken, 29 oktober 2020.

25 Svendsen, Jacob. *Forhandlinger: USA ønsker aftale for krigsskibe i Nordatlanten*. Politiken, 29 oktober 2020.

är kalibrerade därefter. Det är mjukare sådana som betonas, främst ekonomi, internationell rätt och internationellt samarbete genom bi- och multilateralt agerande. Samtidigt diskuteras också hårdare metoder där militärt agerande av olika slag alls inte utesluts i olika nivåer av konkurrens och upp till öppen konflikt. Strategidokumentet speglar att en stormakt som USA har en närmast komplett palett av metoder och gott om resurser till sitt förfogande för att kunna utforma sitt utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska agerande för ett Arktis stätt i snabb förändring.

Det råder en hög grad av samstämmighet i den övergripande synen på Arktis mellan de olika strategidokumentet. US Navy sticker än så länge ut, med en närvarande grund och ofullständig bild som kommer att vidareutvecklas inom kort, och där US Army ännu så länge saknar en uttalad strategi. Skillnaderna som finns betingas av de olika arenorna man har till uppgift att verka i samt olika grad av institutionell erfarenhet av operationer och agerande i Arktis.

På den militärstrategiska nivån betonas att Arktis har betydelse på åtminstone fyra olika sätt. För det första ses regionen som en möjlig anfallsrutt för robotar, flygstridskrafter och interkontinentala missiler. Här finns också kärnvapendimensionen med. Betydelsen av en god lägesuppfattning för att i tid kunna upptäcka hot och negativa utvecklingar i olika tidsspänn följer ur detta. Det finns en klar insikt, tydligast uttryckt av US Air Force och US Space Force, om att detta är en central del av den kommande utvecklingen. Det framhålls också på olika sätt av samtliga analyserade myndigheters strategier att det kommer att krävas nyinvesteringar och kunskapsuppbyggnad för att kunna möta de beskrivna utmaningarna. Samtidigt är detta egentligen inte nytt. Under hela det kalla kriget lades stora resurser för att skapa förvarning för en eventuell attack från norr från strategiska flyg- och sjöstridskrafter. Det nya är tillämpningen av nya teknologier – land-, sjö-, luft- och rymdbaserade – i en delvis ny situation på grund av smältande isar till havs och på land och med delvis nya kontrahenter.

För det andra betonas det strategiska sammanhanget mellan de motsättningar och den konkurrenssituation som råder då man uppfattar att det finns en konfrontation både med Kina, främst i Stillahavsregionen, och Ryssland i den euroasiatiska regionen. Utvecklingen i Arktis kan leda till att de två stormaktskonkurrenterna kan komma att söka begränsa USA:s möjligheter att förflytta militära resurser mellan dessa två regioner via den nordamerikanska kontinenten, något man givetvis vill förhindra. Ur det synsättet

formuleras handlingslinjer som innebär att man kan göra antagandet att tre geografiska områden i och intill Arktis, under delvis olika förutsättningar. Dessa kommer att spela rollen av framskjutna positioner för spaning, förvarning samt basering av militära och marina resurser för att kunna möta och neutralisera olika typer av hot.

Den amerikanska delstaten Alaska är en plats där man redan är aktiv, och där sannolikt fler resurser kommer att både förnyas och placeras. Den andra är Grönland. Här finns sedan lång tid kvalificerade resurser för satellitkommunikation med satelliter i polär bana, för spaning mot inkommande interkontinentala robotar, *Ballistic Missile Early Warning System* (BMEWS), samt en flygbas och en hamn, allt placerat på Thulebasen i nordväst. Den tredje regionen är Kanada. Även här finns sedan länge väl utvecklade samarbetsformer mellan USA och Kanada där en omfattande radarkedja är länkad till luftförsvarscentralen för Nordamerika, North American Aerospace Defense Command (NORAD). Förutsättningarna för samarbetet skiljer sig åt i de tre regionerna. I Alaska har man full handlingsfrihet att agera på amerikanskt territorium, medan hanteringen av Kanada respektive Grönland som del av Danmark medför sinsemellan olika metoder och samarbetsformer. En omfattande koordinerings- och synkroniseringsprocess kommer alltså att krävas.

För det tredje framgår att man inte ser någon skarp gräns mellan den euroatlantiska delen av Arktis och Nordatlanten. Andra flottan med dess uppgiftsställning i Nordatlanten och Norra Ishavet samt den modernisering som genomförs för att kunna operera i Nordatlanten, pekar på att man i marin- och militärstrategiskt avseende ser de två geografiska regionerna som ett sammanhängande område.

För det fjärde betonas att det redan idag finns en lång rad uppgifter som rör ordning och säkerhet i regionen. Klimatförändringen ändrar snabbt förutsättningarna för agerande. Här kommer de civila och polisära uppgifterna in, där framförallt US Coast Guard redan idag behöver utveckla sitt agerande och kunnande för att kunna uppträda och agera i Arktis.

I den samlade bild som framträder framstår den amerikanska riktningen för Arktis som den kommer till uttryck i de olika strategidokumentet, policyuttalandena och agerandet som relativt entydig. Utvecklingen i regionen med en kombination av isavsmältning och ökande stormaktskonkurrens leder till att USA som global världsmakt inte kan ignorera utvecklingen i regionen. Landet har hamnat i ett efterhandsläge gentemot Ryssland och Kina men är för stort för att inte bry sig om Arktis: USA

är helt enkelt *Too big not to care*. Den bild som kommer ur tidigare analyser bekräftas, med den kompletteringen att en tyngdpunktsförskjutning har skett: mer av hård militär säkerhet spelar en större roll. Därtill har strategier och handlingslinjer efterhand blivit allt bättre underbyggda och hänger allt bättre samman.

Under 2019 och 2020 skedde en ytterligare strategiutveckling: genom nyutvecklade dokument där konkretionen i handlingslinjerna ökade, kompletterade med tydliga policyuttalanden samt direkt och praktiskt agerande, blev fler av komponenterna i mer aktiva amerikanska strategier för Arktis tydligare. Fler nya delar i strategin för olika områden kan väntas under det närmaste året.

Samtidigt framskymtar i de delar av strategierna där prioriteringar diskuteras att avvägningar behöver göras gentemot flera andra områden där ytterligare resurser också krävs. Till en del är detta ett uttryck för ekonomi i meningen att ändliga resurser måste prioriteras i tid och rum. Det är också ett uttryck för att det inte är säkert att allt som föreslås i strategierna kommer att finnas på plats inom kort, eller om de i vissa fall alls kommer att realiseras.

Strategier av detta slag kan också läsas som en form av budgetäskanden. Den av de federala myndigheterna presenterade omvärldsbilden kan användas både som yrkande för mer och andra slags resurser, eller omvänt för att tona ner eller söka definiera bort ett område då man av olika skäl önskar använda resurserna till annat, eller helt enkelt motsätter sig centralt utfärdade instruktioner.

En tydlig observation är att de olika militärkulturella miljöerna, präglade av olika byråkratiska kulturer och skillnader mellan de olika domänerna man verkar inom, visar på skilda synsätt mellan de olika försvarsgrenarna. Avseende Arktis ligger alla försvarsgrenarna inom ett spektrum av delvis överlappande synsätt och uppfattningar. Att det amerikanska Flygvapnet, USAF, och den nyinrättade Rymdstyrkan, USSF, liksom Kustbevakningen, USCG, som under många årtionden opererat i respektive domän gentemot Arktis har lång erfarenhet av regionen är tydligt. I andra änden av spektrat finns armén, US Army, som visserligen verkar i Alaska, men ännu saknar en sammanhållen arktisk strategi, och däremellan flottan, US Navy där en aktuell, sammanhållen och operationaliserad strategi har utlovats. I viss mån kan man säga att de skilda kulturerna inom försvarsgrenarna, präglade av de olika

operationsmiljöerna, har spelat in här – kultur påverkar i vissa avseenden strategiutformningen.

En ytterligare observation är att det är olika civila och militära federala myndigheter som hittills har genomfört den alldeles övervägande delen av strategiutvecklingen. Medan det Nationella säkerhetsrådet, National Security Council (NSC), presidentadministrationens centrala policy- och strategiorgan, har deltagit i liten utsträckning, har analys- och studieuppdragen till myndigheterna kommit från kongressen.²⁶ Trumps presidentadministration tycks inte ha prioriterat arktisfrågorna. Under de senaste åren har de undersökta federala myndigheterna varit ledande i den amerikanska strategi- och policyutvecklingen avseende Arktis.

Det totala utfallet av den pågående policybildningsprocess avseende Arktis påverkas alltså av ett antal olika delprocesser, inklusive tydliga inrikespolitiska faktorer vars sammanlagda utfall inte helt säkert kan förutses. Tre teman framstår i det sammanhanget som centrala.

För det första saknas ännu några delar i den övergripande strategiutvecklingen. US Navy:s strategi är under uppdatering och väntas under 2021. Därtill saknas en tydlig strategi för US Space Force, USSF, och det finns inte någon uppgift om när eller om en sådan skulle vara på väg. Även om det hänvisas till USSF i USAF:s strategidokument, så är de konkreta uppgifterna för USSF inte tydligt uttryckta. US Army:s roll är ännu heller inte klart formulerad.

För det andra står det inte klart hur den tillträdande Bidenadministrationen kommer att se på Arktis. Presidentadministrationen kan å ena sidan vilja lägga om tyngdpunkterna mot mer av multilateralt samarbete och tona ner bilden av stormaktskonkurrensen i Arktis. Å andra sidan fortgår den globala geopolitiska utvecklingen med ökande inslag av stormaktskonkurrens, också i Arktis. USA:s agerande är också underbyggt med efterhand alltmer välutvecklade strategier för Arktis. Handlingsutrymmet för att driva en politik som skulle innebära eftergifter mot Ryssland och Kina är sannolikt litet, vilket talar för en fortsatt utveckling också av de försvars- och säkerhetspolitiska delarna av USA:s handlingslinjer rörande Arktis.

För det tredje anmäler sig frågan om i vilken grad de federala myndigheterna agerar oberoende av presidentadministrationen. Med ett mönster under de

²⁶ NSC har givit ut ett kort dokument i form av ett dekret från presidenten rörande utvecklingen av nya isbrytare *Presidential Memoranda: Memorandum on Safeguarding U.S. National Interests in the Arctic and Antarctic Regions*. 9 June 2020. <https://www.whitehouse.gov/issues/national-security-defense/>

senaste fyra åren av att dessa när det gäller Arktis tycks agera med relativt hög grad av oberoende från presidentadministrationen, kan frågan ställas om det i detta fall spelat någon roll för strategi- och policyutvecklingen vem som varit president?

Svaret på den frågan ligger delvis i strukturen på det amerikanska politiska systemet: flera av de senaste årens strategier är framtagna på uppdrag av kongressen. Den svaga interaktionen avseende Arktis mellan presidentadministrationen och de federala myndigheterna under Trump tycks delvis ha ersatts med analys- och utvecklingsuppdrag från kongressen till myndigheterna. Strategi- och policyutveckling har alltså skett, men på ett annat sätt än normalt, något som sannolikt kommer att förändras under Bidens presidentadministration. Det illustrerar att det finns en flexibilitet i det amerikanska systemet som kan kompensera för en svagare interaktion mellan de olika delarna inom systemet. Flera år har dock förlorats som blir svåra att hämta in.

Sammanfattningsvis växelspelar både accelererande och bromsande faktorer, där de accelererande överväger nu i amerikansk strategi- och resursuppbyggnad för Arktis. USA kommer att bli alltmer aktivt på fler områden i Arktis.

Ett fokus på Arktis har byggt upp kunskap i det amerikanska systemet – presidentadministrationen, kongressen, myndigheter, think-tanks, universitetsvärlden – under mer än ett årtionde. Processen har nu fått en sådan kraft, rörelseriktning och grad av acceptans att den inte plötsligt kommer att stanna av, givet att det inte sker någon ny, storskalig och alldeles oväntad eller omvälvande händelse. Den konkurrens och konfrontation på global nivå som USA identifierar kommer sannolikt att bestå under lång tid. Sammantaget talar det för att under åtminstone tio år framåt kommer stora delar av dessa planer och handlingslinjer för ett nytt Arktis att realiseras.

Implikationer för Sverige

Vilka slutsatser kan dras för Sveriges del som en av de åtta arktiska staterna? Följderna av ett i Arktis betydligt mer aktivt USA, medför att vi med stor sannolikhet kommer att få se nya amerikanska förslag på och initiativ till samarbeten, policyutveckling och agerande för den arktiska regionen.

Delar av det amerikanska agerandet syns redan. Det högst konkreta agerandet gentemot Grönland i syfte att hindra Kinas försök till att skaffa sig olika slags fysiska och ekonomiska stöddepunkter där är ett exempel. För Sverige liksom för de nordiska länderna gäller det därför att noggrannare följa utvecklingen i regionen samt att fortsätta vidareutveckla sina handlingslinjer för att kunna möta amerikanska propåer. Ett exempel på detta blir att konkret hantera den ökade övningsverksamheten för arktiska förhållanden som aviserats samt dess följd effekter i kombination med de klara skrivningarna i de olika strategidokumenterna om ökat samarbete med allierade och partnerländer.

Centralt är att insikten blivit vidare spridd om att för USA som global makt utgör den euroatlantiska delen av Arktis (Nordatlanten och Nordeuropa inklusive den skandinaviska halvön) endast en del av en större helhet, varför förståelse av denna helhet behöver inkluderas och fördjupas vid fortsatt utveckling av svenska handlingslinjer för området.²⁷

Den betoning USA gör av samarbeten med allierade och partners understryker också vikten av att de nordiska länderna fortsätter att vidareutveckla handlingslinjer – egna liksom gemensamma.²⁸ En klar bild av vad man själva önskar uppnå samt undvika är önskvärd då USA sannolikt kommer att välkomna en intensifierad dialog med allierade och partnerländer på högsta strategiska samt militärstrategiska nivå. ■

Niklas Granholm är forskningsledare vid Avdelningen för försvarsanalys.

FOI:s Arktisanalyser finns samlade på www.foi.se/arktis

Detta memo är framtaget inom ramen för projektet Långsiktigt stöd till omvärldsanalys för Försvarsmakten (SLO).

²⁷ Regeringskansliet. Sveriges strategi för den arktiska regionen. Stockholm, 29 september 2020.

²⁸ Se Bjarnason, Björn. *Nordic and Foreign Security Policy 2020. Climate Change, Hybrid & Cyber Threats and Challenges to the Multilateral, Rules-Based World Order*. July 2020.

Källor och litteratur

- Arctic Council, Rovaniemi Joint Ministerial Statement 2019. *On the Occasion of the Eleventh Ministerial meeting of the Arctic Council*. 7 maj 2019.
- Bjarnson, Björn. Nordic and Foreign Security Policy 2020. Climate Change, Hybrid & Cyber Threats and Challenges to the Multilateral, Rules-Based World Order. July 2020.
- Bye, Hilde-Gunn. *Increased interest in the Arctic: The U.S. Army has made a significant pivot*. High North News, 22 October 2020.
- Clausen Mork, Gunnarsson, Jonsson, Kamrani. Modellbaserad prediktion av säkerhetspolitiska händelser. FOI-R--4954--SE. Juni 2020.
- Congressional Research Service. *Defining Homeland Security: Analysis and Congressional Considerations*. January 8, 2013.
- Department of the Air Force. *Arctic Strategy*. 21 July 2020.
- Department of Defense. *Report to Congress. Department of Defense Arctic Strategy*. June 2019.
- Freedman, Lawrence, *The Future of War – a History*. Allen Lane, 2017.
- Granhölm, Niklas. Utvecklingen i Arktis – påverkan på och implikationer för Sverige. FOI Memo 6887, 2019-10-07.
- Granhölm, Niklas, Carlsson, Märta, Korkmaz, Kaan. *The Big Three in the Arctic. China's, Russia's and the United States' Strategies for the new Arctic*. FOI-R—4296—SE, Oktober 2016.
- McGwin, Kevin. *US defense investments in Greenland infrastructure would keep NATO in, China out and Russia at bay*, 19 September 2018.
- Joint Force Command Norfolk Public Affairs, *NATO's New Command in the Atlantic Reaches Its First Operational Milestone*. September 17, 2020.
- Lindström, Merete. *Eksperter: Historisk aftale om Pituffik. Sermitisiaq*. 28 oktober 2020.
- Rahbeck-Clemmensen, Jon. *Nye militære spændinger i Nordatlanten og Arktis*. Center for Militære Studier, Københavns Universitet. Mars 2020.
- Paparone, Chris. *How we fight: A critical exploration of US military Doctrine*. Organization, Vol. 24(4). 2017.
- Pompeo, Michael R. *Diplomacy in Action. Looking North. Sharpening America's Arctic Focus*. Rovaniemi, 6 May 2019. <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/>
- Regeringskansliet. Sveriges strategi för den arktiska regionen. Stockholm, 29 september 2020.
- Reuters. *Danish PM Says Trump's Idea of Selling Greenland is "absurd"*. 18 August 2019.
- Schreiber, Melody. *The US Navy's new Arctic Strategy is limited in scope and details, critics say*. Arctic Today, 29 April 2019.
- State Department. *Fact Sheet Secretary Pompeo Travels to Denmark to Deepen our Historic Alliance*. 21 July 2020. <https://www.state.gov/secretary-pompeo-travels-to-denmark-to-deepen-our-historic-alliance/>
- Svensden, Jacob. *Forhandlinger: USA ønsker aftale for krigsskibe i Nordatlanten*. Politiken, 29 oktober 2020.
- Svensden, Jacob. *Historisk gennembrudd: Grønland skal igen tjene penge på thulebasen*. Politiken, 29 oktober 2020.
- The United States Navy. *Strategic Outlook for the Arctic. Chief of Naval Operations*. January 2019.
- The United States Coast Guard. *Arctic Strategic Outlook*. April 2019.
- The White House. *Presidential Memoranda: Memorandum on Safeguarding U.S. National Interests in the Arctic and Antarctic Regions*. 9 June 2020. <https://www.whitehouse.gov/issues/national-security-defense/>
- Tunberger Johan, Blomqvist Jan, Ternblad Sten. Strategi för det oväntade. Länken mellan föränderliga mål och militär förmåga. FOI-R—0642—SE. 2002.

Konferenser, workshops och intervjuer

- NATO ACT, Strategic Foresight Analysis, Oslo, 16-18 september 2019.
- George C. Marshall Centre, Garmisch-Partenkirchen:
- European Security Seminar – North, 6-7 February 2017.
- European Security Seminar – North, 4-8 February 2019.
- European Security Seminar – North, 2-6 mars 2020.
- Ett flertal intervjuer och samtal med amerikanska officiella företrädare under 2019 och hösten 2020.