

NIKLAS GRANHOLM (RED.), PETER HALDÉN, ROBERT LARSSON,
FREDRIK LINDVALL, BO LJUNG, KARLIS NERETNIEKS, INGMAR OLDBERG



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Niklas Granholm (red.), Peter Haldén,
Robert Larsson, Fredrik Lindvall, Bo Ljung,
Karlis Neretnieks, Ingmar Oldberg

Arktis

– strategiska frågor i

en region i förändring

Titel	Arktis – strategiska frågor i en region i förändring
Title	The Arctic – Strategic Issues In a Changing Region
Rapportnr/Report no	FOI-R--2469--SE
Rapporttyp Report Type	Underlagsrapport Base data report
Månad/Month	Januari/January
Utgivningsår/Year	2008
Antal sidor/Pages	69 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Utrikesdepartementet
Forskningsområde Programme area	1. Analys av säkerhet och sårbarhet 1. Security, safety and vulnerability analysis
Delområde Subcategory	11 Forskning för regeringens behov 11 Policy Support to the Government.
Projektnr/Project no	E 12506
Godkänd av/Approved by	Sara Gullbrandsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency

164 90 Stockholm

Sammanfattning

Denna förstudie av utvecklingen i Arktis har till syfte att belysa och inventera de viktigare faktorer och problem som Sverige kommer att behöva förhålla sig till under de närmaste åren. Utgångspunkten är de strategiska förändringar som pågår i Arktis. Studiens tidshorisont varierar mellan de olika faktorerna, men ligger om inte annat anges inom tio år.

Studiens inriktning ligger främst på de ekonomiska, territoriella, militärstrategiska och klimatologiska faktorerna. De olika strandstaternas intressepolitik står också i fokus.

Samtliga i studien studerade faktorer är i rörelse. Arktis är svåranalyserat på grund av att problemen är sammansatta. Området har också en svårfångad karaktär som gör att utvecklingen i området relativt snabbt kan rusa iväg i en oväntad riktning.

Förstudien har probleminventering som främsta syfte. För en mer heltäckande bild av olika faktorer och aktörers intressen krävs i de flesta fall en djupare analys. Framförallt bör analysen fördjupas avseende hur olika parter intressen kan tänkas sammanfalla eller divergera inom de olika sakområdena.

Nyckelord: Arktis, USA, Ryssland, klimat, FN:s havsrättskonvention, UNCLOS, Norge, Island, Kanada, Danmark, militärstrategi, kärnvapen, andraslagsförmåga, energi, olja, naturgas, sjöfart, farleder.

Summary

This pilot-study of developments in the wider Arctic area has as its main purpose to make an inventory of the main factors and issues that Sweden will have to take into account in the coming years. The starting point of the analysis is the ongoing strategic change in the region. The perspective is, if not stated otherwise, within the next ten-year time span.

The focus of the study is on the economic, territorial, military strategic and climatological factors, as well as the policies of the arctic nations.

All of the factors studied here are under change and for this reason the region is difficult to analyse. Also, the elusive character of the Arctic makes it hard to predict how different factors may support or cancel each other out. This points to a need for further analysis to underpin further policy development. This applies in particular to the analysis of how the interests of the different actors can converge or diverge in different areas.

Keywords: Arctic, USA, Russia, Climate, UNCLOS, Norway, Iceland, Denmark, Canada, Military Strategy, Nuclear Weapons, Second Strike Capability, Energy, Oil, Natural Gas, Sea Lanes of Communication, SLOC's.

Innehållsförteckning

1	Studiens bakgrund och inriktning	7
2	Sammanfattning och slutsatser	9
3	Arktis ur militärstrategisk synvinkel	11
	Inledning och problemöversikt.....	11
	Kvarstående kalla krigsfaktorer	12
	Nya faktorer	14
	Huvudaktörer – tänkbara konsekvenser: en sammanfattning.....	16
4	Arktis och energifrågorna	18
	Reserver	18
	Strandstaternas energiintressen	21
	Transport av energin och risken för militarisering av energifrågorna	25
	Slutsatser.....	28
	Referenser	30
5	Klimatförändringarna i Arktis.....	32
	Klimatförändringar till lands i Arktis	34
	Polarregionernas vidare roll klimatförändringarna	35
6	Effekter på sjöfarten.....	36
	Fyra skäl till intresset från sjöfartens sida.	36
	Nya farleder	37
	Strandstaternas agerande.....	38
7	Rysslands intressen i Arktis	39
	Rysk terminologi.....	39
	Rysslands territoriella anspråk	39
	Rysslands växande ekonomiska intressen	41

	Växande militära ambitioner i Arktis.....	43
	Rysslands syn på sina arktiska grannar	45
	Slutsatser	47
8	USA och Arktis	48
	Hittills låg profil hos amerikansk säkerhetspolitik avseende Arktis	48
	Ökande amerikanska militära intressen i Arktis, men bara begränsad ökning av militär närvaro.....	50
	Områdets betydelse för missilförsvar och transkontinentala rutter ökar	51
	Slutsatser	53
9	Norge och Arktis	54
	Bakgrund	54
	Utmaningar för Norge.....	54
	Andra länders intressen	56
	Norska synsätt och prioriteringar	59
	Potential för nordiskt samarbete	61
	Slutsatser	61
10	Danmark, Kanada och Island	62
	Danmark.....	62
	Kanada.....	65
	Island.....	66

1 Studiens bakgrund och inriktning

Det finns ett behov av att analysera de arktiska frågorna dels för att bidra till utvecklingen av svenska handlingslinjer, dels få till stånd en fortlöpande bevakning av dessa frågor. Denna studie har på kort tid tagits fram vid FOI:s avdelning för Försvarsanalys på uppdrag av Utrikesdepartementets avdelning för Öst- och Centraleuropa som även handhar frågor om Arktis.¹

Arktiska rådet är den instans där alla strandstater finns representerade. Också Sverige har en representant i rådet. Flera svenskar har genom åren arbetat med naturvetenskaplig polarforskning, men andra frågor är i stort sett obeaktade från svensk sida. Bland annat klimatförändringen leder dock till att intresset ökar för polarområdet, särskilt men inte uteslutande för strandstaterna. Potential för såväl samarbete som konflikter i olika frågor finns. Som grund för svenska ställningstaganden i dessa och relaterade frågor behövs nu ett samlat kunskapsunderlag.

Studien skall ses mot denna bakgrund. Syftet är att i detta första steg inventera och belysa de viktigare faktorer och problem som Sverige kommer att behöva förhålla sig till under de närmaste åren med utgångspunkt i de pågående strategiska förändringarna i Arktis. Studiens tidshorisont varierar mellan de olika faktorerna, men ligger om inte annat anges inom tio år.

Studiens inriktning ligger främst på de ekonomiska, territoriella, militärstrategiska och klimatologiska faktorerna. De olika strandstaternas intressepolitik står också i fokus. Minoritetsbefolkningarnas situation, fiskebestandsfrågor samt naturmiljöhot behandlas mer kursivt. Arktiska rådets verksamhet har inte kunnat inrymmas. Till dessa frågor kan det finnas anledning att återkomma då de för det första är viktiga i sig och för det andra kan fungera som ”proxy” för andra bakomliggande frågor. Då fokus legat på de olika staternas agerande har andra multilaterala organisationer roll i Arktis inte behandlats mer än indirekt. Externa nationella aktörer med intressen i Arktis (t.ex. Storbritannien, Spanien, Tyskland, och Nederländerna) har inte heller de kunnat analyseras inom denna studies ram.

Dokumentet skall ses som en förstudie som främst har till syfte att inventera de olika problemområdena. För en mer heltäckande bild av olika faktorer och aktörers intressen krävs i de flesta fall en djupare analys. Framförallt bör analysen

¹ Det finns flera olika definitioner av Arktis. I denna studie definieras Arktis som området från Nordpolen ner till och med 60 grader nordlig bredd.

fördjupas avseende hur olika parter intressen kan sammanfalla eller divergera inom de olika sakområdena.

Redan en så översiktlig studie som denna indikerar att förhållandena i Arktis kommer att stå under omfattande förändringstryck kommande år. I stort sett alla faktorer som studerats i denna begränsade studie är i rörelse. Hur dessa faktorer kommer att samverka eller motverka varandra har endast kunnat antydast. Fortsatta studier av området skulle kunna bidra med underlag för svensk policyutveckling och svenska ställningstaganden, med kort varsel såväl som på längre sikt.

* * *

Arbetet har letts av förste forskare Niklas Granholm. Bidrag till de olika delavsnitten i studien har skrivits av forskare Peter Haldén, forskare Robert Larsson, forskare Fredrik Lindvall, laborator Bo Ljung, generalmajor Karlis Neretnieks och forskningsledare Ingmar Oldberg. Kvalitetskontroll har skett genom att rapportutkastet granskats av överingenjör Johan Tunberger.

2 Sammanfattning och slutsatser

- Samtliga i studien studerade faktorer är i rörelse. Två slutsatser följer ur detta. För det första, Arktis är ett mycket svåranalyserat område på grund av sina sammansatta problem. För det andra har området av samma skäl en svårfångad karaktär som gör att utvecklingen i området relativt snabbt kan rusa iväg i en oväntad riktning. Detta talar för en mer kontinuerlig bevakning och analys av området ur olika synvinklar för att snabbare än idag kunna bidra till utvecklingen av svensk arktispolitik.
- Även om klimatförändringarnas hastighet och omfattning i Arktis inte kan förutsägas med särskilt stor precision, kommer länderna med olika slag av anspråk i regionen att agera som om dessa redan vore ett faktum. Vi kan sannolikt därför räkna med ett ökat intresse för regionen och mer av suveränitetshävdande (*sovereignty assertion*) framöver från strandstaterna, även från de mindre aktörerna. Likaledes kommer ekonomiska intressenter från olika branscher (t.ex. sjöfart, olje-, gas- och mineralutvinning) att visa ökat intresse för regionen.
- Isavsmältningen öppnar upp Arktis som en framtida arena för både konkurrens och samverkan inom civila (ekonomiska) och militära områden. Länder med intressen i Arktis kommer att ställas inför beslut där olika åtgärder inom dessa områden måste vägas samman. Detta reser nya frågeställningar om framtida maktbalans, koalitioner i olika frågor, privata aktörers roller kontra statliga, etc.
- Isavsmältningen, samt teknologisk utveckling leder till att nya och kortare farleder för sjöfarten kommer att öppnas. Gränsdragningsfrågor i Arktis kommer därmed upp på dagordningen, liksom jurisdiktionsfrågor, sjösäkerhetsaspekter och miljöaspekter. Kopplat till detta ligger frågan om utbyggnad och lokalisering av ny infrastruktur såsom transit- och terminalhamnar.
- Den militärstrategiska betydelsen av Arktis är åter i ökande. Området hade även under åren efter det kalla krigets slut en militärstrategisk residual, bland annat som operationsområde för strategisk nukleär andraslagsförmåga. I kraft av ryska ambitioner, isavsmältning och generellt ökat intresse för Arktis, kommer Ryssland och USA att sätta dagordningen för utvecklingen av regionens militärstrategiska ställning. De mindre aktörerna har att förhålla sig till detta. Baskomplexet på Kolahalvön kommer att vara en av de faktorer som ökar i betydelse, vilken alltså blir en faktor att ta med i Sveriges, Norges och

Finlands säkerhetspolitiska överväganden. NATO kommer sannolikt att spela en mindre roll i den säkerhetspolitiska utvecklingen i Arktis.

Säkerhetspolitiskt kommer de olika nordatlantiska staternas agerande att vara av större vikt. Den troligen ökande militära närvaron i Arktis utgör markörer för aktörernas nationella mål. Det förefaller dock inte sannolikt att detta skulle leda till militära konflikter i större skala. En kommande exploatering av naturresurser och de potentiella ekonomiska vinster detta ger torde verka återhållande.

- I Arktis finns ett flertal territoriella tvister. De gäller dels grunden för anspråk på territorium, som bland annat hänför sig till framställningar enligt regelverket i FN:s havsrättskonvention (UNCLOS), där oceanografisk mätning av kontinentalsockelns utsträckning utgör en viktig grund, dels om tvister rörande gränsdragningen för sjöterritoriet mellan två stater. Ett särfall utgörs av Svalbardstraktaten, där Norges tolkning skiljer sig från alla andra signatärstaters avseende status för det omgivande havsområdet. De flesta av dessa tvister kommer troligen att kunna lösas genom internationell skiljedom eller bilaterala överenskommelser. Detta kommer dock att ta många år, och kan bidra till ökad spänning.
- Ryssland är i energihänseende den viktigaste aktören men saknar i dagsläget förmågan att ta tillvara de eventuella nya reserver man skulle kunna hitta i norra Arktis. På kort och medellång sikt är Ryssland därför inte intresserat av reserverna *per se*, utan snarare att tillse att ingen annan tar kontroll över dem. Därtill blir Arktis en arena för att legitimera och manifesteras en strategiskt betingad utrikespolitik. Den ryska försvarsmakten stöder och använder ekonomiska argument för höjda anslag och utökad närvaro i Ishavet. Samtidigt har Rysslands militära verksamhet där intensifierats under förevändning att det militära hotet från NATO - läs USA - i Arktis ökat.
- För Sverige kan det svensk-norska försvarssamarbetet påverkas av både sammanfallande och skilda geopolitiska och näringspolitiska ambitioner avseende Arktis. En eventuell vidareutveckling av samarbetet bortom gemensam utbildning och materielanskaffning skulle komma att innebära frågeställningar av konkret och direkt säkerhetspolitisk natur som Sverige kunde ställas inför. Utvecklingen i *The High North* gör att dessa behöver analyseras vidare.

3 Arktis ur militärstrategisk synvinkel

Bo Ljung, Karlis Neretnieks, Niklas Granholm

Inledning och problemöversikt

Hur Arktis kommer att utvecklas ur militärstrategisk synvinkel kan diskuteras med utgångspunkt i följande. En rimlig tidshorisont kan vara två-tre decennier. En åtskillnad bör göras mellan de stora aktörerna (USA och Ryssland) och övriga (mindre stater) med intressen i Arktis. En ytterligare åtskillnad bör göras mellan Arktisområdets roll i ett globalt sammanhang och frågor som rör Arktis på regional nivå. Den förra rör stormakterna USA och Ryssland, och kanske också Storbritannien och Frankrike som kärnvapenmakter, den senare involverar samtliga strandstater och andra stater med direkta intressen i regionen.

De stora och dominerande staterna sätter genom sina större resurser – diplomatiska och fysiska – de ramar och betingelser som de mindre ofta har att forma sin säkerhetspolitik inom. För de mindre staterna är därför internationell lag – konventioner, fördrag m.m. – ett viktigt stöd för deras agerande.

Tillgång till energiråvaror och andra råvaror, transportvägar och distributionsmöjligheter samt kärnvapenbalansen är exempel på säkerhetspolitiska intressen som kommer att styra staternas agerande framöver i Arktis. Blir området en arena för geopolitik och maktpolitik? Kommer militära medel att utnyttjas som stöd för säkerhetspolitiska intressen? I vilken utsträckning vill och förmår de stora staterna dominera området? Hur kan ett aktions- respektive reaktionsmönster komma att se ut? Hur kommer de mindre staterna att förhålla sig? Hur kommer de att utveckla sin politik och hävda sin handlingsfrihet i relation till det mönster de större skapar?

Havsisens avsmältning kommer att öka det arktiska områdets tillgänglighet. Prognoser om fortsatt avsmältning, liksom om höga bestående energipriser, kan också komma att öka aktörernas intresse av militär närvaro som politisk markör

för nationella mål. Men redan den tekniska utvecklingen kommer sannolikt att öka möjligheterna till närvaro – det må gälla exploatering av gas och olja, sjötransporter eller militära installationer. Det förefaller dock inte sannolikt att detta skulle kunna leda till militära konflikter i större skala. De politiska kostnaderna skulle knappast stå i rimlig relation till potentiella vinster, och risken för okontrollerad eskalation vore uppenbar.

Mer sannolikt förefaller i stället att ett maktpolitiskt spel om ekonomiska zoner och utvinningsrättigheter m.m. kan ta sig uttryck i en militär närvaro med i första hand marinstridskrafter och flygförband. Denna kan visserligen öka efter hand, men har som primärt syfte att markera (långsiktiga) politiska avsikter och att övervaka motsvarande verksamhet från andra stater. Detta utesluter inte en risk för friktioner och skärmytslingar som kan inverka negativt på det politiska klimatet och försvåra samarbete om till exempel fiske eller utvinning av energiråvaror och mineraler.

Satsningar kommer säkerligen att göras för att utveckla konventionella militära förband bättre lämpade för den arktiska miljön. Det gäller särskilt länder som i stort saknar sådana förband i dag, såsom USA. Amerikanerna kan också komma att trycka på sina allierade (Danmark, Norge, Storbritannien och Kanada) för att dessa skall utveckla sin förmåga till militära operationer i Arktis. Tendensen är att detta redan sker utan direkt amerikansk påverkan.

På den kärnvapenstrategiska nivån kommer Arktis betydelse att kvarstå och kanske öka – sammanhängande med teknisk utveckling av förvarningssystem och missilförsvar, men också med den ryska Norra marinens troligen växande betydelse för rysk kärnvapenstatus. En viktig faktor att analysera är Rysslands framtida ambitioner som internationell aktör.

Kvarstående kalla krigsfaktorer

Som residual från det kalla kriget finns ett antal faktorer vilkas betydelse minskat men som likväl kvarstår.

Den ryska ubåtsburna kärnvapenstrategiska andraslagsförmågan, ingående i Norra marinen och med baser på Kolahalvön är här central. Antalet kärnvapenbärande ubåtar har minskat väsentligt på den ryska sidan, och nedgick periodvis till noll eller någon enstaka patrullering i Nordatlanten och Norra Ishavet. Kärnvapensystemen har getts högsta prioritet i den ryska upprustningsplan som löper fram till 2025, och innebär i dagsläget primärt en nödvändig modernisering men knappast en antalsmässig utökning. Arktisregionen och baskomplexet på Kolahalvön (inklusive skydds- och stödfunktioner) är alltså av central betydelse för Ryssland under lång tid framöver.

Vi kommer att få se fortsatt rysk patrullering i Arktis med kärnvapenbärande ubåtar, och sannolikt i något utökad omfattning. Detta beror av i vilken utsträckning Ryssland åter önskar och förmår bli en internationell maktspelare. Det förefaller sannolikt att baskomplexet på Kolahalvön kommer att öka i betydelse för Rysslands totala militära förmåga, både konventionellt och kärnvapenstrategiskt. Det torde också medföra en ökande rysk övningsverksamhet i Arktis. Skyddet av ökande rysk ekonomisk verksamhet här är dessutom ett motiv som framförs för förnyelse av Norra marinen och dess baser på Kolahalvön.

På motsvarande sätt kvarstår den arktiska regionens betydelse som patrulleringsområde (stationeringsområde) för främst de amerikanska men också de brittiska och franska kärnvapenstrategiska ubåtarna. Också västsidans patrulleringsverksamhet har fortsatt efter det kalla kriget, om än troligen i minskad omfattning. Härutöver bedrivs också spaningsverksamhet, bl.a. ubåtsbaserad, med syfte att följa de ryska kärnvapenbestyckade ubåtarna.

Även om havsisens successiva avsmältning kommer att minska möjligheterna till dold patrullering (under istäcket) med kärnvapenubåtar kommer Arktis betydelse här för att bestå. Förutom områdets roll som avskjutningszon för dessa ubåtar går anflygningsvägarna för strategiskt bombflyg och landbaserade interkontinentala missiler över Arktis. Området spelar därmed fortfarande också roll när det gäller rysk respektive västlig förvarning mot missilangriff – med flera olika sammankopplade system, satellit-, land- och fartygsbaserade. Arktis har alltså fortfarande kvar rollen som viktigt område i den strategiska kärnvapenbalansen mellan USA och Ryssland.²

Ishavet och Nordatlanten utgjorde under det kalla kriget också en potentiell stridszon för övervakning och bekämpning av motpartens resurser. Detta gällde såväl parternas kärnvapenstrategiska resurser som de för väst viktiga förbindelserna över Atlanten. Även om det akuta skedet nu är historia sker fortfarande viss patrullering bl.a. med attackubåtar, d.v.s. ubåtar avsedda att bekämpa andra ubåtar, på västsidan. Ryssland har också nyligen återupptagit flygpatrullering över Nordatlanten och annonserat att marina övningar i Atlanten och Medelhavet skall återupptas. Såvitt bekant drivs alltså även de olika sensorsystemen (på och under ytan) – för övervakning, lägeskontroll och lägesförståelse. Sammantaget har alltså Arktis en kvarstående betydelse som område för övervakning, patrullering och övning för att vidmakthålla förmåga och inhämta underrättelser.

² För en aktuell diskussion om utvecklingen av en amerikansk förstaslagsförmåga och vilka följder detta kan få för den strategiska kärnvapenbalansen se Johan Tunberger, "Konsekvenser av amerikansk nukleär överlägsenhet: Farewell to MAD?". FOI-Memo 2271, 2007-12-12.

Nya faktorer

Flera omständigheter talar för att det strategiska mönstret i Arktis kan komma att förändras framöver med ökad militär närvaro som trolig följd. Hur stor denna blir avgörs inte bara av hur snabbt och i vilken omfattning tillgängligheten ökar genom isavsmältningen, energiutvinningen utvecklas etc., utan också hur det allmänna säkerhetspolitiska klimatet förändras.

För Ryssland framstår Arktis norr om den ryska landmassan som ett område för expansion och ekonomisk exploatering. USA har hittills ägnat litet intresse åt Arktis (bortsett från dess militärstrategiska roll), och som den enda supermakten med verkligt globala intressen har man under de närmaste decennierna också andra regioner och frågor att beakta. Ett exempel kan vara behovet av att långsiktigt balansera ut en växande kinesisk militär förmåga i Stillahavsregionen och Asien. Det förefaller dock inte troligt att USA skulle låta Ryssland få en dominerande roll i Arktis – även om det innebär att USA snarare kommer att reagera än agera i området. Det bör även tillfogas att det långsiktiga mönstret i området inte uteslutande formas av strandstaterna, utan också av andra större aktörer – såsom Japan och Kina – som kan komma att etablera intressen i området inom exempelvis sjöfart eller energiutvinning. Det behöver dock inte innebära militär närvaro från dessa aktörers sida.

För en ökad närvaro genom patrullering i takt med att tillgängligheten ökar talar dock behoven av att övervaka och skydda råvarukällor, fiskevatten och fartygsleder inom de ekonomiska zoner strandstaterna besitter. Denna patrullering kan ske med såväl civila kustbevakningsresurser som militära resurser. Det är möjligt att militära resurser kommer att utnyttjas mindre frekvent för direkta civila övervakningsuppgifter eftersom detta kan uppfattas som provokativt av andra strandstater. En indikator på hur denna fråga utvecklas kommer att vara vilka fartygstyper som anskaffas kommande år.

Det förefaller däremot troligt att militär övervakning och närvaro – på, under och över havsytan samt i rymden – kommer att öka som stöd för de intressen och anspråk de olika staterna kan ha. Detta kan accentueras under en följd av år framöver, så länge de territoriella frågorna inte är avgjorda mellan strandstaterna. Inget synes tala för att detta kommer att ske inom en snar framtid. Risker för en kapplöpning om råvaruresurserna i Arktis kan inte uteslutas, med friktioner och påverkan på fartygstrafiken som följd. Skulle dessutom det internationella säkerhetspolitiska klimatet försämrats uppstår risk för allvarigare konfrontationer. Ingen part torde dock ha något att vinna på att sådana konfrontationer övergår i öppen konflikt. Det kommer emellertid att innebära ökade krav på berörda parter förmåga att diplomatiskt hantera den typen av situationer.

Mot denna bild skall ställas de möjligheter till samarbete på det ekonomiska området som den ökade tillgängligheten öppnar. Det kan gälla såväl olje- och gasutvinning som fiske och shipping, sjöfartsövervakning och räddningstjänst m.m. De vinster detta skulle innebära går parterna förlustig om konfrontationer blir vanliga. Vilken väg utvecklingen tar går givetvis inte att säga. Även en gynnsam utveckling kommer dock sannolikt att medföra viss ökad militär närvaro i Arktis. Som staternas markering av deras politiska och ekonomiska intressen behöver den inte uppfattas som onaturlig.

Även om det i fråga om konventionella militära styrkors användning i Arktis finns förutsättningar för en pragmatisk och balanserad utveckling tecknar analysen av de kärnvapenstrategiska systemen en annan bild. Betydelsen av Arktis för dessa system kommer sannolikt att öka. Skälen är följande.

För det första finns risk för ytterligare kärnvapenspridning, särskilt i Asien. Om nya stater – och delvis också stater som redan innehar kärnvapen – förmår utveckla långräckviddiga missiler kommer anflygningsbanorna för dessa uppenbarligen att gå över det arktiska området (om USA är målet).

I Ryssland pågår som nämnts en förnyelse av land- och ubåtsbaserade missilsystem.³ Detta är inte enbart av ondo – det bör öka säkerheten i systemen. Den degradering (försämring och förslitning) som systemen genomgått efter Sovjetunionens fall, i fråga om förvarning, ledning, vapenbärare och vapen, har successivt ökat risken för misstag och felfunktion. För överskådlig tid finns också ett ryskt behov att skydda baskomplexet på Kolahalvön och havsområdena kring detta (med konventionella styrkor) – och därmed de stora ryska investeringarna i SSBN-ubåtar.⁴ Dessa blir en viktig del av garantin för Rysslands andraslagsförmåga för lång tid, förutsatt att utvecklingsarbetet lyckas.

Också på västsidan (USA, Storbritannien⁵ och Frankrike) sker en successiv förnyelse av de offensiva strategiska vapensystemen. Mer notabelt är dock utvecklingen av defensiva system, dvs. missilförsvarssystem. Detta är ett teknik- och kostnadsintensivt område där USA har en exklusivt ledande position som lär bestå under överblickbar tid. Rysk missilförsvarsförmåga kommer inte att vara i paritet med amerikansk.

³ Se t.ex. Robert Larsson: "Ryska kärnvapenpolitiska utspel 2006-2007". FOI-R-2343-SE, underlagsrapport oktober 2007.

⁴ *Strategic Submarine Ballistic Nuclear*. Kärnkraftsdriven ubåt med kärnvapenladdade ballistiska robotar.

⁵ Se Niklas Granholm: "The Future British Nuclear Deterrent". FOI Memo 2049, May 2007.

Arktis utgör följaktligen en försvarszon av stor betydelse för såväl USA som Ryssland. Ett utökat amerikanskt missilförsvar – förvarnings- och ledningssystem samt system för vapeninsats – kommer att innebära ett ökat amerikanskt strategiskt intresse för Arktis.

Huvudaktörer – tänkbara konsekvenser: en sammanfattning

Det förefaller mindre troligt att de militärstrategiska Arktisfrågorna kommer att diskuteras med NATO och EU som plattformar. Dessa organisationer kommer därför knappast att ha annat än möjligen en begränsad roll under de närmaste två decennierna för den arktiska frågan. Aktörer blir i stället staterna, och bland dem i första hand Ryssland och USA. I det följande sammanfattas i punktform de ovan diskuterade konsekvenserna för dessa två av en ökande tillgänglighet i Arktis.

Ryssland:

- Modernisering av baskomplexet på Kolahalvön samt större militär närvaro där.
- Utökad patrullering i Arktis och Nordatlanten med ubåtar, ytfartyg och flyg.
- Utbyggnad av övervakningssystem, för spårning av USA/NATO till havs, i luften och i rymden.
- Möjlig gruppering av framtida ryska missilförsvarssystem.

USA:

- Ökad militär närvaro i Arktis, patrullering till havs och i luften.
- Ökat behov av baser eller förberedd infrastruktur för basering i det arktiska (alternativt närliggande) området.
- Utbyggnad av övervakningssystem för spårning av ryska och eventuellt andra stridskrafter till havs, i luften och i rymden. Utbyggnad och gruppering av missilförsvarssystem.
- Press på allierade (Danmark, Norge, Storbritannien, Kanada) att ”dra sitt strå till stacken”.

- Den sammanfattande slutsatsen blir att det förefaller sannolikt – till följd av såväl ökad tillgänglighet som teknisk utveckling – att det arktiska området kommer att karakteriseras inte bara av ökad ekonomisk verksamhet utan också en ökad militär aktivitet. För svenskt vidkommande framkommer ett behov av att förhålla sig till denna utveckling, formulera en policy till stöd för våra ställningstaganden samt söka vidareutveckla politiskt, ekonomiskt och militärt samarbete där så är lämpligt med i första hand våra nordiska grannar.

4 Arktis och energifrågorna

Robert L. Larsson

Föreliggande avsnitt behandlar översiktligt tre aspekter av energin och Arktis: reserverna av olja och naturgas, strandstaternas energiintressen samt transportfrågan och militarisering av transporter.

Reserver

Generellt är uppskattningarna av energireserver i Arktis förknippade med mycket stora osäkerheter. Data rörande bevisade reserver saknas ofta. Data som citeras i olika analyser handlar därför oftast om olika typer av bedömningar och kvalificerade gissningar. Till osäkerheten kommer det faktum att olika modeller för klassificering av oljereserver brukas av strandstaterna. USA, Kanada och Europa brukar sig av en modell för vad som är ekonomiskt försvarbart att utvinna medan den ryska modellen är baserad på vad som är tekniskt möjligt att utvinna. Sällan redovisas den modell på vilken en analys eller uppskattning baseras.

Enligt amerikanska US Geological Survey (USGS) skulle dock Arktis som helhet kunna innehålla upp till 25 % av världens upptäckta reserver av olja och gas.⁶ Ett par mer detaljerade exempel på omfattningen kan nämnas.

För det första: USGS räknar (högt) med att det kan finnas upp till 110 miljarder fat olja öster om Grönland medan det väster om Grönland helt saknas officiella uppskattningar.⁷ Figur 1 ger en relativ bild av det som anses vara de ännu inte upptäckta reserverna, det vill säga förutom de redan kända reserverna norr om Norge.

⁶ Smith, Mark A. och Giles, Keir (2007) *Russia and the Arctic: the "Last Dash North"*, Defence Academy of the UK, 07/26, s. 1.

⁷ ECON (2007) *Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage, or Arctic great Game?*, Oslo, Norshipping/ECON, 2007-070, s. 12.

För det andra: på den norska sidan finns däremot bevisade reserver i storleksordningen 500 miljoner ton olja och 800 miljarder kubikmeter gas. Cirka tre fjärdedelar av denna gas och all olja finns i Norska havet och inte i Barentshav. Det råder dock stora osäkerheter rörande lönsamheten i en utvinning av dessa reserver.⁸ Lönsamheten beror på den tekniska utvecklingen såväl som på det aktuella världsmarknadspriset på olja. Figur 2 illustrerar placering av kända reserver i Barentshav samt ringar in den omdiskuterade zonen mellan Ryssland och Norge som övriga avsnitt i studien behandlar.

För det tredje: en rysk forskare vid Institutet för geosfärisk dynamik menar att de kommersiella reserverna i den ryska sektorn uppgår till 1,5 miljarder ton olja, 250 miljoner ton gaskondensat (flytande kolväten) och mer än 15 triljoner kubikmeter gas,⁹ medan andra siffror menar att det endast finns 100 miljoner ton olja och 5000 miljarder kubikmeter gas i den ryska sektorn.¹⁰

Slutligen: det är värt att understryka att det inte bara är olja och gas som utgör områdets värdefulla råvaror och mineraler. Det finns även stora resurser av kol, nickel, koppar, volfram, bly, zink, guld, silver, diamanter, mangan, krom och titan i regionen.¹¹ Gemensamt för all typ av utvinning är det är förknippat med såväl klimatproblem som vissa risker rörande seismisk aktivitet.¹²

⁸ Johansen, Iver och Kjølberg, Anders (1999) *Til senga med Bjørnen? Sikkerhetspolitiske aspekter ved olje- og gasutvinning i Barentshav*, Oslo, FFI, FFI/RAPPORT-99/01414, s. 17.

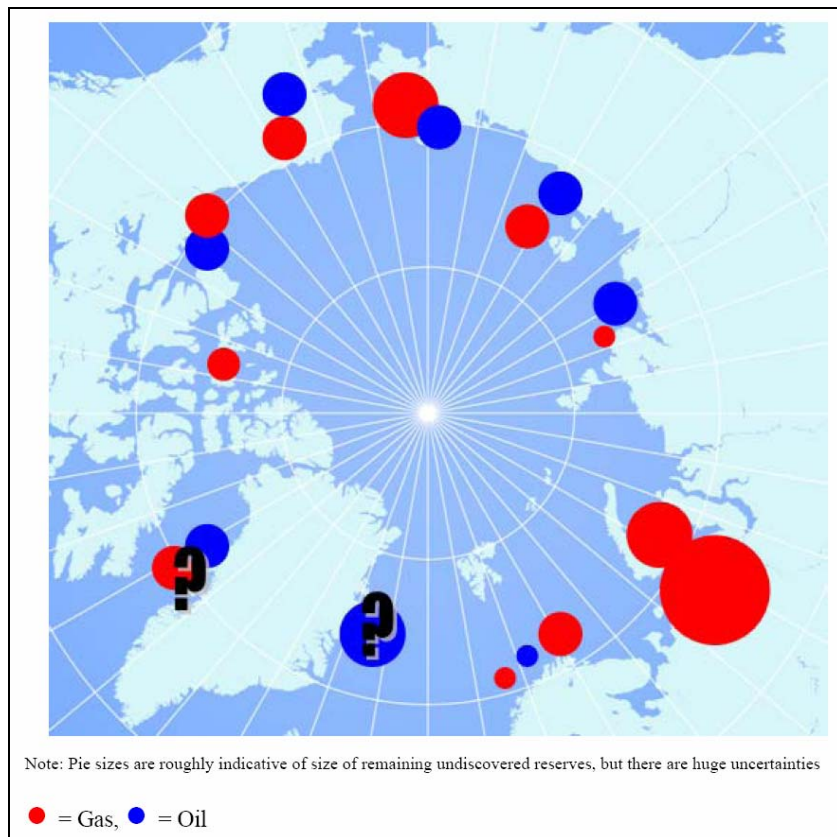
⁹ Turuntayev, Sergey (2006) "The Arctic Awaits", *Oil of Russia*, publicerat: N/A, hämtat: 20 oktober 2007, adress: www.oilru.com/or/29/542.

¹⁰ Johansen, Iver och Kjølberg, Anders (1999) *Til senga med Bjørnen? Sikkerhetspolitiske aspekter ved olje- og gasutvinning i Barentshav*, Oslo, FFI, FFI/RAPPORT-99/01414, s. 17.

¹¹ ECON (2007) *Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage, or Arctic great Game?*, Oslo, Norshipping/ECON, 2007-070, s. 4.

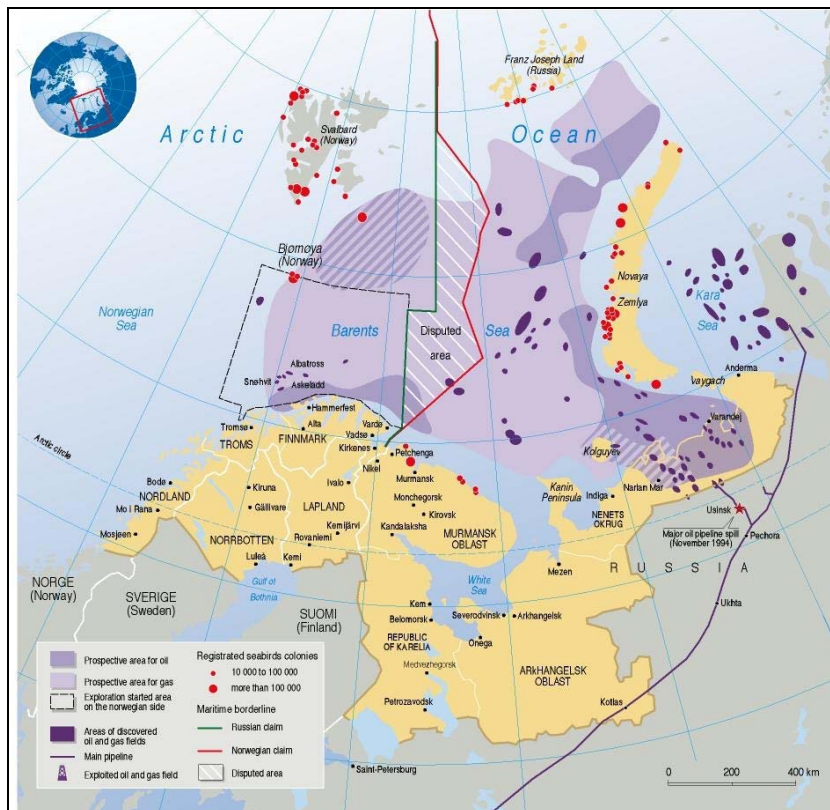
¹² Turuntayev, Sergey (2006) "The Arctic Awaits", *Oil of Russia*, publicerat: N/A, hämtat: 20 oktober 2007, adress: www.oilru.com/or/29/542.

Figur 1: Uppskattade reserver av olja och naturgas i Arktisregionen



Källa: ECON (2007) Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage, or Arctic great Game?, Oslo, Norshipping/ECON, 2007-070, s. 13.

Figur 2: Energireserver och gränser i Barentshav



Källa: Austvik, Ole Gunnar (2006) *Oil and Gas in the High North - A Perspective from Norway*, Norwegian Atlantic Committee, hämtat: 12 november 2008, adress: <http://www.kaldor.no/energy/berlin20060315-barents.html>.

Strandstaternas energiintressen

I energihänseende är Ryssland den viktigaste aktören i området av flera skäl. För det första har Ryssland lång strandremsa, för det andra finns utvinningsbara reserver redan i dagsläget, för det tredje har Ryssland möjlighet att koppla samman energi och strategi på ett sätt som exempelvis Danmark och Island inte kan. Som framgår i andra avsnitt har Rysslands engagemang i regionen, trots ett långvarigt intresse under sovjettiden, fått en första skjuts från 2003 och under 2007 sattes frågan på dagordningen i än högre grad. Den geopolitiska dimensionen är uttalad och intresset i regionen motiveras bland annat med

energiresurserna.¹³ I viss utsträckning är Arktis är ingen drivande faktor så till vida att Ryssland i dagsläget behöver energireserverna, utan regionen utgör kanske främst en arena för att legitimera förehavanden på ett sätt man inte kunnat sedan 1991, till exempel genom militär närvaro.

För Ryssland är alltså nya reserver visserligen av intresse, men i det korta och medellånga perspektivet handlar intresset främst om rådande territoriella tvister (speciellt med Norge – se Figur 2), handelsrutter och utvinning i redan prospekterade områden. Som framgår i Rysslandsavsnittet tillhör området, enligt rysk uppfattning, Ryssland och inkräktare ses med oblida ögon. Arktis är ett område där Rysslands mer hårdföra politik kan bli tydlig, kanske än mer än mot OSS.¹⁴

De ryska energibolagen ser Arktis som ett prioriterat område i sina officiella uttalanden. Enligt Gazprom finns till exempel 80 % av Rysslands resurser av olja och gas i norr och resurserna målas upp som mycket viktiga för landets framtid och energisäkerhet. Detta sägs vara motivet till Gazproms aktivitet i vad man kallar den 'fjärde operativa regionen'. Arktis har därför gradvis kommit att bli en huvudpunkt i Gazproms marknadsföringsmaterial. I utvinningsplanen ingår såväl utveckling av nya reserver av energi som konstruktion av nya stora tankfartyg för transport.¹⁵ Både Lukoil och Gazprom har för avsikt att bygga nya kärnkraftsdrivna isbrytare för att kunna verka effektivt i området.¹⁶ Dock kan konstateras att energibolagens uttalanden är av visionär karaktär och svårligen realiserbara på kort sikt.

Rysslands energistrategi stipulerar att 20 % av den totala olje- och gasproduktionen i Ryssland skall komma från Arktis 2020.¹⁷ Den ryske amiralen Vladimir Vysotskij hävdade i juni 2007 att Ryssland redan i dagsläget utvann 90 % av sin gas; 60 % av sin olja; mer än 90 % av sin nickel och kobolt; kring 60 % av sin koppar och 98 % av sina platinametaller i Arktisregionen.¹⁸ Detta kan synas som en mycket kraftig överdrift, men det är viktigt att komma ihåg att i rysk termi-

¹³ Smith, Mark A. och Giles, Keir (2007) *Russia and the Arctic: the "Last Dash North"*, Defence Academy of the UK, 07/26, s. 3.

¹⁴ För en analys av Rysslands utrikespolitik inom OSS, se Hedenskog, Jakob och Larsson, Robert L. (2007) *Russian Leverage on the CIS and the Baltic States*, Stockholm, Swedish Defence Research Agency (FOI), June 2007, FOI-R-2280--SE.

¹⁵ Kirillov, Denis (2007) "Vychod v more", *Gazprom*, nr. 9.

¹⁶ Smith, Mark A. och Giles, Keir (2007) *Russia and the Arctic: the "Last Dash North"*, Defence Academy of the UK, 07/26, s. 5.

¹⁷ ECON (2007) *Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage, or Arctic great Game?*, Oslo, Norshipping/ECON, 2007-070, s. 14.

¹⁸ Smith, Mark A. och Giles, Keir (2007) *Russia and the Arctic: the "Last Dash North"*, Defence Academy of the UK, 07/26, s. 1.

nologi avser begreppet 'Arktis' även norra fastlandet i Ryssland, runt 65-70° nord, dvs. det som annars brukar kallas lägre Arktis och Subarktis.

Ryssland har emellertid stora svårigheter att utvinna redan kända och prospekterade reserver och en förklaring är Ryssland nationalistiskt präglade investerings- och äganderegimer.¹⁹ Ett resultat av detta är att det tar lång tid och blir kostsamt att utvinna aktuella olje- och gasfält. Svårigheten ökar med avståndet och hårdare klimat. I dagsläget saknar Ryssland helt enkelt förmågan att ta tillvara eventuella nya reserver man skulle hitta i norra Arktis.²⁰ På kort och medellång sikt är Ryssland därför inte intresserat av reserverna *per se*, utan snarare att se till att ingen annan tar dem.²¹ En ökad aktivitet kan dock förväntas genom den planerade utbyggnaden av Jamal och Sjtokmanfälten. Dessa fält syns öster respektive väster om Novaja Zemlja i Figur 2.

550 kilometer norr om Kolahalvön ligger alltså det stora gasfältet Sjtokman som ännu inte utvunnits.²² Kostnaden för projektet, vilket är tekniskt avancerat till följd av de svåra geografiska förhållandena, beräknas till över USD 20 miljarder. I full drift skulle det bli världens största offshore-gasprojekt med en reserv på 3,7 triljoner kubikmeter gas och 31 miljarder ton med gaskondensat. Projektet skulle därtill bryta ny mark när det gäller utvinning i ryska delen av Arktis. Gazprom har licens för utvinning och år 2003 bjöds utländska intressenter in att delta i ett konsortium där de utländska bolagen tillsammans skulle tillåtas ha en 49 % -ig andel.²³

I september 2005 kungjordes att bolagen Chevron, ConocoPhillips, Total, Statoil och Hydro var välkomna att delta i den sista anbudsrundan. Den 9 oktober 2006 tog emellertid Gazprom ett beslut som kullkastade den tidigare uppgörelsen. Ryssland beslutade dels att Gazprom skulle stå för utbyggnaden själv och dels att planerna på LNG (Liquified Natural Gas, naturgas som kylts ner tills den blir flytande) avsedd för leveranser till USA skulle skrinläggas till förmån för gasleveranser till Europa via den planerade gasledningen Nord Stream. Det framgick att Ryssland inte längre av intresserat av att samarbeta på jämbördig

¹⁹ Larsson, Robert L. (2006) *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*, Stockholm, Swedish Defence Research Agency (FOI), Scientific Report FOI-R--1934--SE, och Moe, Arild (2006) "Sjtokman-beslutningen: Forklaringar og Implikasjoner", *Nordiskt Östforum*, nr. 4.

²⁰ Baev, Pavel (2007) "Russian Flag Stakes Energy Claim at North Pole", *Eurasia Daily Monitor*, vol. 4, nr. 153

²¹ Ibid.

²² Avsnittet om Sjtokman är ett utdrag ur Larsson, Robert L. (2008 - Kommande) *Energikontroll: Kreml, Gazprom och rysk energipolitik*, Stockholm, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), FOI-R-XXXX-SE.

²³ En mycket bra översikt av turerna kring beslutet finns i Moe, Arild (2006) "Sjtokman-beslutningen: Forklaringar og Implikasjoner", *Nordiskt Östforum*, nr. 4, s. 389ff.

basis där utländska ägare fick en andel. Den ryska planen var istället att utländska bolag skulle arbeta på konsultbasis åt Gazprom. Om inte ryska bolag får utländska ägandeandelar i utbyte, är Ryssland inte villigt att öppna inhemska resurser för utländska bolag.²⁴

I oktober 2007 bytte alltså Ryssland fot ytterligare en gång och Gazprom lyckades institutionalisera ett samarbete med StatoilHydro. Sammanslagningen av Statoil och Hydro har delvis sin förklaring i att Norge ville stå stark i konkurrensen om deltagande i Stjokman. Det föreslagna utbytet av tillgångar verkar inte komma till stånd och något ägande i gasfältet är det inte fråga om. Istället kommer StatoilHydro och franska Total att få ett deläggande i plattformar och produktionsutrustning i utbyte mot att de bär en del av investeringskostnaden. Möjligen får de köpa en andel av den producerade gasen till fast pris. Det kan tyckas som en liten vinst efter en stor förlust, men avtalet innebar trots sina begränsningar att värdet på StatoilHydros aktie ökade med motsvarande SEK 24 miljarder.²⁵ Överlag pekar flera analyser på att ryska sidan av Arktis kommer att utvecklas först eftersom att där finns de största volymerna och minst is.²⁶

I Nordamerika har Kanada den största kontaktytan mot regionen och energifrågorna motiverar officiellt den kanadensiska hållningen och engagemanget. Efter att en rysk expedition under sommaren 2007 placerat en flagga på Nordpolens botten, besökte till exempel den kanadensiske premiärministern Stephen Harper Arktis och hans talesman Dmitrij Soudas sa explicit att: "Our government has an aggressive Arctic agenda".²⁷ Kanada bestred även lagligheten i den ryska inmutningen²⁸ och området blir på grund av det ökade värdet av olja, gas och mineraler, allt mer kritiskt för Kanada enligt dess eget synsätt.²⁹ Utvinningen av energi, t.ex. gas, i Kanada är dock mycket liten och uppgick för något år sedan endast till 0,7 miljarder kubikmeter per år i norra delarna av landet.³⁰ En anledning är att det i princip saknas lämplig infrastruktur för energiutvinning i norra Kanada. Den ryska infrastrukturen är alltså, trots sin ålder och status, ett

²⁴ En mycket bra översikt av turerna kring beslutet finns i Ibid., s. 389ff.

²⁵ Lindahl, Björn, (2007), "Ryskt avtal lyfte Statoilaktien", *Svenska dagbladet*, 26 oktober 2007,

²⁶ ECON (2007) *Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage, or Arctic great Game?*, Oslo, Norshipping/ECON, 2007-070, s. 13.

²⁷ Lawrence, Daina och Dombey, Daniel (2007) "Canada Joins Rush to the Arctic", *Financial Times*, publicerat: 8 augusti 2007, hämtat: 9 augusti 2007, adress: www.ft.com.

²⁸ Ibid.publicerat:

²⁹ Smith, Mark A. och Giles, Keir (2007) *Russia and the Arctic: the "Last Dash North"*, Defence Academy of the UK, 07/26, s. 4.

³⁰ ECON (2007) *Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage, or Arctic great Game?*, Oslo, Norshipping/ECON, 2007-070, s. 13.

gott alternativ till Kanadas.³¹ På kort sikt blir det således svårt för Kanada att utvinna några större mängder energi, dels på grund av avsaknaden av infrastruktur, dels till följd av att de potentiella kanadensiska (samt reserverna kring Grönland) ligger under is. Givet dagens teknologi och prisnivå är inte energiutvinning ekonomiskt lönsamt.³²

USA:s hållning³³ liknar den kanadensiska och USA menar att man inte stillatigande tänker se på när andra delar upp resurserna i Arktis.³⁴ Den amerikanska utvinningen är även den relativt modest och uppgår när det gäller olja till endast ca 42 miljoner ton per år i Alaska.³⁵ För Norge har energifrågan ersatt det kalla krigets strategiska faktorer som högsta prioritet rörande Arktispolitiken.³⁶ Överlag gäller att lönsamheten av utvinning av energireserver alltid beror på marknadsläget, d.v.s. efterfrågan och pris. Givet svårigheterna och kostnaden för utvinning i Arktis blir den tekniska utvecklingen, hastigheten av uttömning i områden söder om Arktis och efterfrågan avgörande.

Transport av energin och risken för militarisering av energifrågorna i Arktis

USA och Kanada är båda generellt intresserade av nya transport- och handelsrutter, men produktionen av energi i Nordamerika bedöms dock inte ha någon större påverkan på transporterna i Arktis före 2030 eftersom nästan all energi (gas och olja) skickas via rörledning. Möjligen kan transporterna av LNG från Kanada komma att öka.³⁷ För Ryssland är dock transporter av energi mycket viktigt även på kort sikt. Sjötransporterna i området är viktigast eftersom Ryssland saknar bra vägar i regionen,³⁸ men även sådana saker som planerade

³¹ Smith, Mark A. och Giles, Keir (2007) *Russia and the Arctic: the "Last Dash North"*, Defence Academy of the UK, 07/26, s. 11.

³² ECON (2007) *Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage, or Arctic great Game?*, Oslo, Norshipping/ECON, 2007-070, s. 14.

³³ För en analys av USA:s energisituation, se von Knorring, Hans och Larsson, Robert L. (Red.) (2007) *USA:s energisituation och amerikansk energipolitik*, Stockholm, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Augusti 2007, FOI-R-2308-SE.

³⁴ Smith, Mark A. och Giles, Keir (2007) *Russia and the Arctic: the "Last Dash North"*, Defence Academy of the UK, 07/26, s. 5.

³⁵ ECON (2007) *Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage, or Arctic great Game?*, Oslo, Norshipping/ECON, 2007-070, s. 13.

³⁶ Se Granholm, Niklas (2007) *Emerging from the Frost: Security in the 21st Century Arctic*, Stockholm, FOI, 24 oktober 2006, FOI MEMO 2190.

³⁷ ECON (2007) *Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage, or Arctic great Game?*, Oslo, Norshipping/ECON, 2007-070, s. 15f.

³⁸ Ibid., s. 17.

utskeppningshamnar för olja i Murmansk spelar roll.³⁹ Mer exakt skeppas kring 10 miljoner ton olja per år från det ryska fastlandet och lågt räknat kommer oljetransporterna från hamnarna i Barentsområdet att öka med 50 % till år 2020.⁴⁰ Energitransporterna inkluderar även kol, men utvecklingen rörande kolproduktion får generellt sett mindre genomslag än olja och gas eftersom transportkostnaden är en så pass viktig del av kolpriset, att transport från Ryssland via Arktis är för kostsamt.⁴¹

Oavsett innehåll i transporterna är, även på kort sikt, isfria passager en fråga Ryssland fäster stort avseende vid eftersom en Nordostpassage skulle gå nära Rysslands nordkust. Med en sådan passage kan man kontrollera en viktig transportväg och utöva inflytande. Ryssland har i andra sammanhang visat sig villigt att använda administrativa resurser för att nå politiska eller ekonomiska fördelar. Det kan därför inte uteslutas att Ryssland skulle kunna agera såväl inom som utom de gällande regelverk som används för att reglera transport nära kusten. Kontrollen kanske försvinner på mycket lång sikt då även andra rutter blir isfria. Ryssland har säkerligen det långa perspektivet i åtanke men agerar oftast på *ad hoc*-basis.

I takt med att transportruterna för energi, och andra produkter, blir viktigare höjs insatsen och inblandade aktörer känner behov av att skydda sjötransporter och strategisk infrastruktur. Ett exempel på detta är när president Putin deklarerade att Ryssland på permanent basis skall återuppta patrulleringarna med strategiskt bombflyg man unilateralt slutade med 1992. Anledningen till återupptagandet sägs vara att "andra" inte slutade med liknande verksamhet. Enligt Ryssland: "The patrols will take place above all in areas where Russian Federation shipping and economic activity is most active."⁴² Det vore mer rättvisande att kalla patrullerna för övningar.⁴³ Sjöfart och ekonomisk aktivitet bedrivs i stor utsträckning i Östersjön och Svarta havet, men i praktiken kommer nog dessa områden knappast att patrulleras med strategiskt bombflyg. Arktis däremot är en utmärkt arena eftersom Ryssland både har ekonomiska och strategiska intressen

³⁹ Åtland, Kristian (2003) *Russisk Nordområdepolitikk etter den kalde krigen: forholdet mellom næringsinteresser og militærstrategiske interesser*, Oslo, FFI, FFI/Rapport-2003/00713, s. 19ff.

⁴⁰ ECON (2007) *Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage, or Arctic great Game?*, Oslo, Norshipping/ECON, 2007-070, s. 14.

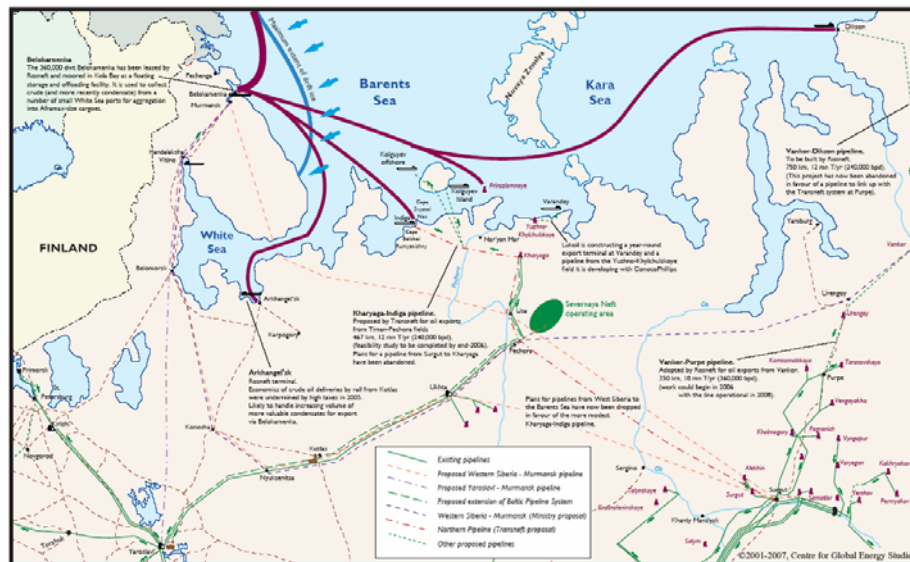
⁴¹ Ibid., s. 16.

⁴² President of Russia (2007) *Press Statement and Responses to Media Questions following the Peace Mission 2007 Counterterrorism Exercises and the Shanghai Cooperation Organisation Summit* hämtat: 28 August 2007, adress: http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/08/17/2033_type82915_141812.shtml.

⁴³ Larsson, Robert L. (2007) *Ryska kärnvapenpolitiska utspel 2006-2007*, Stockholm, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), FOI-R-2343-SE.

där. De ryska försvarssatsningarna, vilka delvis prioriterar flottan, får dessutom så sakteliga en positiv påverkan på Rysslands förmåga till makt demonstrationer i regionen. Med ökad närvaro kan ökad spänning förväntas, men det betyder inte nödvändigtvis konfrontation. Den militära närvaron kan dock bli en friktionspunkt som måste hanteras på en politisk nivå. Nedan illustreras i Figur 3 och Figur 4 ett antal transporttrutter och rörledningar för olja och gas i Barentsregionen (och i Östersjön).

Figur 3: Planerade rörledningar i nordvästra Ryssland



Källa: CGES

- I energihänseende är Ryssland den viktigaste aktören men i dagsläget saknar Ryssland förmågan att ta tillvara eventuella nya reserver man skulle hitta i norra Arktis. På kort och medellång sikt är Ryssland därför inte intresserat av reserverna *per se*, utan snarare att se till att ingen annan tar kontroll över dem. Därtill blir Arktis en arena för att legitimera och manifestera en strategiskt betingad utrikespolitik. Det kan inte uteslutas att politiska prioriteringar kan kväva kommersiella intressen.
- Samtliga strandstater är intresserade av nya transportrutter i Arktis, men när det gäller energitransporter specifikt är Ryssland den mest aktiva parten eftersom dess oljetransporter från hamnarna vid Barentshav förväntas gå upp med 50 % de kommande decennierna. Däremot lär inte energiproduktionen i Nordamerika få någon större påverkan på transporterna genom Arktis före år 2030.
- Samtliga strandstater kan sägas ha ett relativt högt tonläge när energi och Arktis diskuteras och det synes föreligga en situation som de flesta stater uppfattar i termer av nollsummespel. När strandstaterna, till exempel Ryssland, ökar sin militära närvaro riskerar spänningen i regionen att öka och en negativ spiral kan inledas. Dock finns ett antal återhållande faktorer.

Referenser

- Baev, Pavel (2007) "Russian Flag Stakes Energy Claim at North Pole", *Eurasia Daily Monitor*, vol. 4, nr. 153.
- ECON (2007) *Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage, or Arctic great Game?*, Oslo, Norshipping/ECON, 2007-070.
- Granholm, Niklas (2007) *Emerging from the Frost: Security in the 21st Century Arctic*, Stockholm, FOI, 24 oktober 2006, FOI MEMO 2190.
- Hedenskog, Jakob och Larsson, Robert L. (2007) *Russian Leverage on the CIS and the Baltic States*, Stockholm, Swedish Defence Research Agency (FOI), June 2007, FOI-R-2280--SE.
- Johansen, Iver och Kjölberg, Anders (1999) *Til sengs med Björnen? Sikkerhetspolitiske aspekter ved olje- og gasutvinning i Barentshav*, Oslo, FFI, FFI/RAPPORT-99/01414.
- Kirillov, Denis (2007) "Vychod v more", *Gazprom*, nr. 9.
- Larsson, Robert L. (2006) *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*, Stockholm, Swedish Defence Research Agency (FOI), Scientific Report FOI-R--1934--SE.
- Larsson, Robert L. (2007) *Ryska kärnvapenpolitiska utspel 2006-2007*, Stockholm, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), FOI-R-2343-SE.
- Larsson, Robert L. (2008 - Kommande) *Energikontroll: Kreml, Gazprom och rysk energipolitik*, Stockholm, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), FOI-R-XXXX-SE.
- Lawrence, Daina och Dombey, Daniel (2007) "Canada Joins Rush to the Arctic", *Financial Times*, publicerat: 8 augusti 2007, hämtat: 9 augusti 2007, adress: www.ft.com.
- Lindahl, Björn, (2007), "Ryskt avtal lyfte Statoilaktien", *Svenska Dagbladet*, 26 oktober 2007,
- Moe, Arild (2006) "Sjtokman-beslutningen: Forklaringar og Implikasjoner ", *Nordiskt Östforum*, nr. 4.
- Smith, Mark A. och Giles, Keir (2007) *Russia and the Arctic: the "Last Dash North"*, Defence Academy of the UK, 07/26.

Turuntayev, Sergey (2006) "The Arctic Awaits", *Oil of Russia*, publicerat:
N/A, hämtat: 20 oktober 2007, adress: www.oilru.com/or/29/542.

von Knorring, Hans och Larsson, Robert L. (Red.) (2007) *USA:s
energisituation and amerikansk energipolitik*, Stockholm,
Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Augusti 2007, FOI-R-
2308-SE.

Åtland, Kristian (2003) *Russisk Nordområdepolitikk etter den kalde
krigen: forholdet mellom næringsinteresser og militærstrategiske
interesser*, Oslo, FFI, FFI/Rapport-2003/00713.

5 Klimatförändringarna i Arktis

Peter Haldén

Detta avsnitt är indelat i fem delar: Klimatförändringarna i Arktis generellt, Klimatförändringarnas effekter till lands i Arktis, polarregionernas betydelse för global uppvärmning samt miljödimensionerna i Arktis. Klimatförändringarnas effekter till havs i Arktis kommer inte att beröras då dessa kommer att behandlas i avdelningen om sjöfartens utveckling.

Flera rapporter från FN:s klimatpanel, IPCC, har klarlagt att polarregionerna kommer att vara bland de områden som drabbas hårdast av klimatförändringarna. IPCC rapporterar 2007 att båda polarregionerna uppvisar starka bevis (strong evidence) på en pågående klimatförändring samt att denna förändring kommer att fortgå. IPCC graderar sina prognoser utifrån vilken säkerhetsgrad de tillmäter bedömningarna och båda utsagorna tillmätts den högsta nivån av säkerhet i prognosen.⁴⁴

För det första kommer förändringarna, framför allt i fråga om medeltemperatur, att vara störst i dessa områden, för det andra kommer de förändringar i landskapet som detta medför vara högst dramatiska. I takt med att medeltemperaturen stiger under sommarhalvåret kommer istäcket att smälta, framför allt i Arktis. IPCC bedömer att förändringen inte kommer att bli fullt så dramatisk i Antarktis, pga. att temperaturen där är lägre till att börja med, men även pga. att ökningen av nederbörd kommer att väga upp för eventuell avsmältning eftersom nederbörden har form av snö.⁴⁵

⁴⁴ Anisimov, O.A., D.G. Vaughan, T.V. Callaghan, C.Furgal, H. Marchan, T.D. Prowse, H. Vilhjálmsson and J.E. Walsh, 2007: Polar regions (Arctic and Antarctic), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.O. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Handson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, 653-685 s.655

⁴⁵ Anisimov et al 2007:656

Det är viktigt att notera att IPCC:s rapporter är sammanställningar av många olika enskilda rapporter, artiklar, mätningar och modeller. När IPCC ska bedöma säkerheten i en framtida utveckling eller trend tittar panelen på i vilken riktning olika modeller pekar. Om modeller och mätningar sammanstrålar mot ett visst resultat bedöms säkerheten vara stor men om de går isär är säkerheten mindre. Spridningen av mätresultat säger inte något om vad som kommer att ske, däremot anger en stor spridning ett stort möjligt utfallsrum. Det är värt att betona att denna egenhet kan komma att påverka strandstaternas strategiska planering. Om stor osäkerhet råder i en viktig fråga, är det inte säkert att relevanta aktörer kommer att utgå ifrån den mest konservativa uppskattningen eller ens ett medelvärde i sin planering, utan det är mycket möjligt att de kommer att utgå från de mest radikala, antingen för att de är hoppfulla eller motsatsen. Detta innebär i sin tur att man sannolikt inte planerar utifrån det som vetenskapligt sett är mest troligt, eller utifrån det som (natur-)vetenskapen menar att den kan bäst beläggas i nuläget. Snarare finns risken att planeringen utgår ifrån den risk som man inte är beredd att ta. Om exempelvis vetenskapliga modeller visar att polarisen skulle kunna smälta mycket radikalt, är man inte beredd att ta risken att någon annan stat skulle kunna hinna etablera sig i Arktis innan man själv gör det. En annan möjlighet är att relevanta aktörer planerar utifrån den prognos som de hoppas på. Ett exempel på detta skulle kunna vara att om modellerna visar på att smältande permafrost antingen kommer att leda till stora problem, eller att det kommer att kunna hanteras, är det tänkbart att en berörd stat väljer det optimistiska scenariot eftersom det mer pessimistiska skulle tvinga den till större investeringar och dessutom att erkänna att misstag har begåtts.

Poängen med detta resonemang är att det är den politiska tolkningen av de vetenskapliga resultaten som kommer att ligga till grund för den strategiska planeringen, inte resultaten "i sig". Detta innebär att det blir långt viktigare att undersöka och förstå debatten och tolkningen kring klimatförändringar, risker, hot och möjligheter än att studera IPCC:s förutsägelser i sig själva. Detta understryks dessutom av olikheterna i tidshorisont. IPCC tittar på förändringar på 50-100 års sikt medan politisk och militär planering rör sig på betydligt kortare sikt. Alltså kommer inte flertalet av de förändringar som IPCC talar om att inträffa inom den tidsram som denna studie behandlar, däremot kommer kuststaternas projiceringar och riskanalyser att göra det. Ytterligare en aspekt av detta handlar om att kuststaterna tittar på varandras bedömningar och tolkningar av IPCC:s rapporter. Om en stat (vi kallar den "A") väljer mer extrema klimatscenarier och mätningar som grund för sin planering, då kommer sannolikt andra stater att mer eller mindre "tvingas" anpassa sin planering utifrån A:s planering. Detta då man inte vill riskera att A hade rätt medan man själv planerat för betydligt mindre förändringar och därför kan stå sämre rustad i en eventuell framtid.

Klimatförändringar till lands i Arktis

Enligt IPCC är en av de mest genomgripande konsekvenserna av klimatförändringarna att permafrosten som finns i Arktis kommer att tina.⁴⁶ Permafrost definieras som mark som är frusen året om i Arktisområdet; 24,5% av landmassan befinner sig i ett tillstånd av permafrost.⁴⁷ Tinande permafrost kommer i det långa loppet innebära att delar av Arktis kommer att kunna vara lättare att utnyttja för utvinning av resurser, för skogsbruk eller rentav bosättning. På kort sikt kommer dock upptiningen att vålla en hel del problem. Mycket infrastruktur och många byggnader i polarområdena är byggda på permafrost och när denna tinar kommer vägar, byggnader, pipelines och annan infrastruktur att undermineras.⁴⁸ Framför allt Ryssland kommer att drabbas, både med avseende på byggnader och på infrastruktur. Det uppskattas att flertalet byggnader i städer som Tiksi och Jakutsk kommer att gå förlorade om inte kraftfulla åtgärder vidtas för att förstärka dem.⁴⁹ Att säkra stabiliteten i infrastrukturen för transporter, vägar, järnvägar och flygfält kommer att utgöra ytterligare ett problem i norr, kanske framför allt i Ryssland. Flygfält och asfalterade vägar är särskilt utsatta då marken de ligger på värms upp mycket kraftigare än omgivningen eftersom de mörka ytorna absorberar mer solenergi och därmed mer värme.

De fördelar som Ryssland skulle kunna dra från ett förändrat klimat i Arktis skulle kunna vara i fara på grund av de transportsvårigheter som tinande permafrost kommer att innebära. Problemen med infrastruktur kommer att förvärras av de nederbördsökningar som IPCC och andra rapporter förutsäger. De längre växtsäsonger som vissa förutspår är också behäftade med stora osäkerheter, inte minst eftersom perioderna med solljus inte kommer att förlängas av klimatförändringarna utan fortfarande vara korta och ogynnsamma. Skogsbruk kan även påverkas negativt av förhöjda temperaturer, t ex genom ökad förekomst av skadeinsekter.

Den rapport som IPCC:s arbetsgrupp I offentliggjorde 2007 pekar på nederbördsökning i Arktis under sommarmånaderna (juni, juli och augusti) på mellan

⁴⁶ Anisimov et al 2007:663

⁴⁷ IPCC 2001:821 (The Polar Regions) Den mest centrala texten i detta sammanhang är Lemke, P., J. Ren, R.B. Alley, I. Allison, J. Carrasco, G. Flato, Y. Fuji, G. Kaser, P. Mote, R.H. Thomas and T. Zhang, 2007: Observation: Changes in Snow, Ice and Frozen Ground. In: *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

⁴⁸ IPCC 2001:821 (The Polar Regions)

⁴⁹ IPCC 2001:828 (The Polar Regions)

5-10%.⁵⁰ Denna ökning kommer att vara starkast i norra Ryssland och Sibirien öster om Bajkalsjön. Det finns också en hög grad av samstämmighet bland de 21 modeller som ligger till grund för prognosen. Med andra ord finns det en stor säkerhet i bedömningarna. Dessa bedömningar gäller perioden fram till 2090.

Polarregionernas vidare roll klimatförändringarna

Ett flertal studier har påpekat att töande permafrost kommer att kunna förstärka klimatförändringarna. Permafrosten binder mycket stora mängder koldioxid och metangas, kanske uppåt 500 miljarder ton, vilket motsvarar 70 % av koldioxiden som nu finns i atmosfären. I takt med ett varmare klimat skulle dessa växthusgaser frigöras i atmosfären. En sådan utveckling skulle märkbart påskynda den globala uppvärmningen och det skulle kunna inträffa mycket hastigt.⁵¹ Detta innebär att alla linjära förutsägelser och prognoser om gradvisa temperaturökningar är behäftade med en mycket stor osäkerhet. Det bör betonas att mätningar har gjorts som påvisar att metanutsläpp sker från permafrosten idag. Permafrostens avsmältning innebär med andra ord att det finns stora osäkerheter i vår förståelse av hur snabbt och i vilken utsträckning klimatförändringarna kan utveckla sig.

⁵⁰ Christiansen, J.H., B. Hewitson, A. Busuic, A. Chen, X. Gao, I. Held, R. Jones, R. K. Kolli, W.-T. Kwon, R. Laprise, V. Magaña Rueda, L. Mearns, C.G. Menéndez, J. Räisänen, A. Rinke, A. Sarr and P. Whetton, 2007 p.883.

⁵¹ Dupont, Alan and Graeme Pearman 2006 *Heating up the Planet Climate Change and Security* Lowy Institute Paper 12, p.69 & Anisimov et. al. 2007:662

6 Effekter på sjöfarten

Niklas Granholm

I detta avsnitt diskuteras kortfattat de effekter på global transocean sjöfart som en fortgående klimatförändring kan ge och något om de problem och möjligheter som en sådan kan generera. Den marinmilitära vinkeln på utvecklingen behandlas i det militärstrategiska avsnittet.

Fyra skäl till intresset från sjöfartens sida.

Sökandet efter sjöleder igenom Arktis-området har pågått under århundraden. Främst på grund av det hårda klimatet och den teknologiska utvecklingsnivån har området som helhet inte varit öppet för någon mer omfattande reguljär sjöfart.

Av fyra olika skäl är detta på väg att förändras. För det första kommer de klimatförändringar som är på väg att öppna en eller flera transoceaniska farleder som är avsevärt kortare än idag. För det andra är globaliseringen, innebärande en fysisk och virtuell hopkoppling av världen, beroende av de c:a 40 000 större handelsfartyg och runt 300 miljoner containrar som ständigt rör sig och håller igång systemet där 90 % av volymen av all världshandel transporteras.

Det är för det tredje rimligt att anta att trenden med en ökande världshandel under hela efterkrigstiden kommer att fortsätta. Världshandeln ökar också ofta snabbare än den samlade bruttonationalinkomsten. Vi handlar alltså inte bara mer i absoluta tal utan också relativt ökningen av den samlade globala ekonomin. Antalet större fartyg för handelssjöfart kommer att öka under den närmaste tioårsperioden. Från dagens 40 000 till 45 000 år 2017 och till 49 000 år 2027. Lastförmågan mätt i dödviktstonnage ("lastförmåga", dwt) beräknas öka från nuvarande 888 miljoner dwt till över 1 000 miljoner dwt år 2017 och 1 145 dwt år 2017.⁵²

⁵² "Den internationella sjöfarten och maritima handelsvägar – framtida utvecklingar och trender för åren 2017-2027". Bengt-Göran Bergstrand, FOI-Memo 1928, december 2006.

För det fjärde opererar transocean sjöfart med vissa inbyggda begränsningar, förutom de rent tekniska och volymmässiga, av politisk och geografisk natur. Transocean sjötransport av varor måste passera vissa strategiska sund som, om de inte vore öppna eller "stördes" av pirater eller konflikter, skulle generera långa omvägar och fördyringar. Nya farleder genom Arktis som ger alternativt innebärande väsentligt kortare transporttider kommer att vara en stark drivkraft hos sjöfartsnäringsens företrädare och operatörer.

Nya farleder

Det är främst tre nya farleder som diskuteras i Arktis, alla i olika tidsperspektiv. Tidigast om 5-10 år kan en Nordostpassage öppnas, dvs. en rutt från Nordkap norr om Kolahalvön, österut utmed Rysslands nordkust, genom Berings Sund via Berings Hav och ut i Stilla Havet. En Nordostpassage behöver dock gå genom rysk ekonomisk zon och även på ryskt inre vatten, vilket Ryssland sedan några år tillåter, men ett sådant tillstånd kan dras tillbaka, förebärande olika skäl och skulle därmed ge Ryssland ett möjlighet att utöva påtryckningar. Nordostpassagen är mycket attraktiv, då den t.ex. skulle förkorta ruten mellan Hamburg och Osaka med ungefär två tredjedelar jämfört med dagens rutt.

En del av Nordostpassagen används redan idag. Ryska transportfartyg använder redan idag specialtonnage för transport av nickel från Norilsk till Murmansk där omlastning sker för vidare transport ut på världsmarknaden.

Nordvästpassagen går mellan Grönland och Newfoundland och svänger västerut genom kanadensiskt territorialvatten, norr om Alaska och ut genom Berings sund, Berings hav och söderut ner i Stilla Havet. Då klimatet på denna sida av Arktis är kallare, kommer uppvärmningen att behöva längre tid för att öppna denna farled. Det tidsperspektiv som oftast nämns för Nordvästpassagen är att den skulle kunna vara öppen om tidigast 10-20 år. Leden går till del genom komplicerade farvatten – den kanadensiska norra skärgården – med små marginaler för navigeringsmisstag. Sannolikt skulle någon särskild regim för de fartyg som önskar använda sig av leden sättas upp av en eller flera berörda strandstater. En sådan kunde innebära anmälningsplikt, krav på lots, fartygsstandard, m.m. Av vikt är också den sjöterritoriella tvist som Kanada har med USA om var baslinjen för kanadensiskt territorium skall dras samt om Nordvästpassagen skall betraktas som internationellt sund eller ej. Denna tvist kan komma att påverka användbarheten av en framtida Nordvästpassage, beroende på hur, på vilket sätt och inte minst om den löses.

De olika tidsperspektiven och de olika för- och nackdelarna med Nordost- respektive Nordvästpassagen gör att frågan kan betraktas ur ett konkurrens- perspektiv. Den stat som ställer mycket höga krav för genomfart (tekniska, ekonomiska, säkerhetsmässiga, m.m.) kan finna att sjöfarten inte finner det mödan värt att använda farleden om alternativ finns, vilket sannolikt kommer att leda till att ett slags konkurrensförhållande mellan främst Nordostpassagen och Nordvästpassagen med tiden kan uppstå.

En tredje framtida farled går rätt över Nordpolen. Ur transportplanerings- perspektiv har den fördelen av att vara den kortaste jämfört med de två andra. Samtidigt är en Nordpolsled den mest avlägsna och idag mest svårforcerade. Ett helt isfritt Arktis ligger enligt tillgängliga prognoser långt borta, om det alls kommer att inträffa. Specialbyggda isbrytare som i konvoj öppnar leden skulle i så fall krävas för att forcera det idag många meter tjocka istäcket. En uttunning av istäcket där ettårig s.k. "vinteris" utgör istäcket, skulle dock medföra att leden blev farbar under delar av året. Frågan diskuteras oftast i ett perspektiv på 50 år.

Strandstaternas agerande

Sannolikt kommer strandstaternas agerande i sjöfartsfrågan inte att vara uniformt. Hänsyn till den känsliga naturmiljön i Arktis kommer att spela stor roll för Kanada, Danmark och Island. För Rysslands del kommer de geopolitiska faktorerna och ökade maktambitioner i nordområdet sannolikt spela störst roll medan miljöhänsynen troligen kommer i andra hand. USA:s agerande kommer att bli av stor vikt. Om den amerikanska tyngdpunkten läggs på miljöhänsyn blir det en policy, medan en helt annan policy som främst inriktar sig på ökad framkomlighet utan större miljöhänsyn skulle påverka dynamiken i en annan riktning.

7 Rysslands intressen i Arktis

Ingmar Oldberg

Rysk terminologi

Den ryska terminologin angående arktiska områden är ganska förvirrande. Vid sidan om en naturgeografisk indelning efter breddgrader i subarktisk, arktisk och polarzon förekommer administrativa begrepp som Norden, Yttersta norden, Arktis, polarområdena (*Zapolarje*), vilka delvis överlappar varandra. Begreppet Yttersta norden (*Krajnij sever*), som uppstod på 1930-talet, omfattade stora delar av Nordryssland, nästan hela Sibirien och Fjärran östern och betecknade områden berättigade till statligt stöd. Då begreppet utvidgades 1945 med "liknande områden" täckte det till slut hela 70 % av Sovjetunionens yta. Under senare år har Putin och hans regeringar strävat att inskränka begreppet till de mest utsatta områdena. Man talar även om det nordliga Europa (*Sever Evropy*), som utesluter Sibirien men inkluderar Nordvästra Ryssland och Baltikum.⁵³ Med Arktis menas vanligen Norra ishavet och angränsande landområden norr om Polcirkeln.

Rysslands territoriella anspråk

Redan 1926 gjorde Sovjetunionen anspråk på allt land och alla öar i en sektor mellan longituderna till Nordpolen från gränsen mot Norge fram till Berings sund. Enligt somliga sovjetiska jurister och officiella kartor ingick även hav och isområden i sektorn, vilket innebar att ungefär en tredjedel av Norra ishavet ansågs höra till Sovjetunionen. För att understryka kraven genomfördes sedan 1930-talet en mängd arktiska expeditioner med båt och flyg, som hyllades i propagandan. Undantag gjordes för Spetsbergen, vars norska tillhörighet och demi-

⁵³ Kristian Åtland, *Russisk nordområdepolitik etter den kalde krigen: Forholdet mellom næringspolitiske og militærstrategiske interesser*, FFI/Rapport 2003-0713, Forsvarets Forskningsinstitut, Kjeller, s. 12 f; Helge Blakkisrud, "The Russian North—An introduction" i Helge Blakkisrud & Geir Hönneland (ed.), *Tackling Space. Federal Politics and the Russian North*, University Press of America, Lanham, MA, 2006, s. 1 ff.

litarisering erkänts genom Svalbard-traktaten av 1920. Denna gav dock Ryssland och andra signatärmakter rätt till ekonomisk verksamhet.⁵⁴

De ryska anspråken på Arktis erkändes dock inte av de andra arktiska staterna, som i stället förfäktade medianprincipen, som utgick från kustlinjerna, och kraven släpptes slutgiltigt, då Ryssland 1997 ratificerade FN:s havsrättskonvention från 1982. Denna inrättade ekonomiska zoner på 200 sjömil, som bl. a. innebar rättigheter till fiske och mineraler. Zonerna kunde utvidgas om strandstatens kontinentalsockel sträckte sig längre ut. En FN-kommission inrättades och vetenskapliga kriterier sattes upp för att definiera kontinentalsockelns gränser. 2001 blev Ryssland första land att vända sig till kommissionen med en förfrågan om att få Lomonosov- och Mendelejev-ryggarna fram till Nordpolen erkända som delar av den sibiriska kontinentalsockeln, dvs. ett område på nästan 1,2 miljoner km². Då förfrågan avvisades som otillräckligt underbyggd, intensifierade Ryssland ansträngningarna att underbygga sina krav. 2003 återupprättades polarstationen Nordpolen-32 på isen, och 2004 flög FSB-chefen Patrusjev till Nordpolen för att placera en flagga på isen.⁵⁵

År 2007 undersöktes Lomonosovryggen från atomisbrytaren Rossiya och i augusti kom den mest spektakulära händelsen, då specialubåtarna Mir-1 och 2 gick ner till 4300 meters djup under Nordpolen för att plantera en rysk flagga och samla prover på botten.⁵⁶ Expeditionsledaren Artur Tjilingarov, vice talman i Duman, förklarade att "Arktis är vårt och vi bör visa vår närvaro". Naturresursminister Trutnev ansåg forskningsresultaten vara tillräckliga för att inkludera Lomonosovryggen i Rysslands ekonomiska zon och Putin berömde expeditionen som mycket viktig och som ett stort vetenskapligt genombrott. Men ledande politiker underströk samtidigt att frågan måste diskuteras med andra länder och inom FN. Enligt bestämmelserna måste Ryssland framlägga sina krav före 2009. Den ryska expeditionen väckte som bekant sensation också i väst. Föga oväntat avvisade de andra arktiska staterna de ryska anspråken och genomförde snart egna expeditioner.⁵⁷

⁵⁴ Leonid Timtchenko, "The Russian Arctic Sectoral Concept: Past and Present", *Arctic*, vol. 50, nr 1 (mars 1997), p. 30 f; Mark A. Smith, "Russia and the Arctic: The new great game" i Mark A. Smith & Keir Giles, *Russia and the Arctic: The "Last Dash North"*, Advanced Research and Assessment Group, Russian Series 07/26, sept. 2007, p. 2; Pavel Baev, *Russia's Race for the Arctic and the New Geopolitics of the North Pole*, Occasional Paper, October 2007, The Jamestown Foundation, p. 4. Sedan sovjettiden brukar annars 'Nordeuropa' bara syfta på de nordiska länderna.

⁵⁵ Smith, s. 1 f; *Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage, or Arctic Great Game?*, ECON-Report No. 2007-070, Norshipping, Oslo, s. 26 f.

⁵⁶ Smith, s. 1 f.

⁵⁷ Johnson's Russia List, 2007-162, 163, 167, 169, Smith, s. 2 ff; *The Moscow News*, nr. 43, 2007.

Rysslands anspråk har också gett upphov till andra typer av konflikter i Arktis. Beträffande Spetsbergen accepterade Ryssland som nämnts Norges överhöghet men kritiserade Norge och Nato för att kränka dess demilitariserade status. Medan Norge menar sig ha rätt till resurserna på kontinentalsockeln runt öarna, anser Ryssland att öarnas internationella ekonomiska status också gäller där. Då Norge 1977 införde en icke-diskriminerade 200 sjömilzonen runt Spetsbergen för att skydda fisket, motsatte sig Ryssland detta. Då Norge 2001 ingrep mot ryskt tjuvfiske, ledde detta till kraftiga protester och ryska krigsfartyg sändes till området. Detta stred dock mot Rysslands förfäktande av en bred demilitariserad zon. 2005 bortfördes norska fiskeinspektörer, som sedan fick flyga hem. I stort sett accepterar dock Ryssland denna fiskezon, bl.a. för att inte locka dit fiskare från tredje land.⁵⁸

Då Norge 1977 upprättade en ekonomisk zon på 200 sjömil uppstod också en konflikt om uppdelningen av Barents hav. Ryssland vidhöll sin sektorprincip, medan Norge försvarade medianprincipen. Man kunde dock enas om en gemensam förvaltning av den omstridda s.k. gråzonen för att bevara fiskbestånden, och avtal om detta har sedan dess förlängts varje år. (Ryssland har också föreslagit condominium-liknande lösningar, vilket Norge avvisat.)⁵⁹ En fördel med detta olösta läge är återigen att tredje lands fiskare hålls borta. Det bör också nämnas att Ryssland och Norge i juni 2007 kom överens om en precisering av gränsdragningen i Varangerfjorden och angränsande del av Berings hav.⁶⁰

Beträffande gränsen mot USA i Berings sund ingick Ryssland 1990 ett avtal om demarkering av gränsen, men det har inte ratificerats av någon part. Avtalet har kritiserats både från amerikanskt och ryskt håll.⁶¹

Rysslands växande ekonomiska intressen

Rysslands politik i Arktis definieras först och främst av statsledningen, som under Putin blivit alltmer centraliserad. Politiken faller under allmänna strategiska dokument som det nationella säkerhetskonceptet, militärdoktrinen och det utrikespolitiska konceptet från 2000, den maritima doktrinen (som innefattar civil sjöfart) från 2001, och energistrategin från 2003.

Rysslands intressen i Arktis tillvaratas av en rad olika ministerier och myndigheter, t.ex. ministerierna för utrikesfrågor, försvar, energi, atomenergi, handel

⁵⁸ Sveriges Radio, 18 oktober 2005.

⁵⁹ Åtland, s. 28 ff.

⁶⁰ Smith, s. 6.

⁶¹ Smith, s. 6, *The Moscow News*, 1995, Carl L. Olson et al, "U.S.—Russian maritime boundary giveaway", *Orbis*, Winter 1998, s. 75 ff..

och utveckling, naturresurser, Säkerhetstjänsten (FSB) och Fiskerikommittén. Till dessa kommer ekonomiska aktörer som det statskontrollerade Gazprom, världens största gasproducent, och Lukoil, som utvinner olja vid Ishavet.⁶² I maj 2007 skapades ett nationellt arktiskt råd för att samordna Rysslands intressena i denna region och stärka dess ställning där.⁶³

Av särskilt intresse i rysk arktispolitik är avvägningen mellan militära och civila intressen, främst i form av Norra marinen, som är Rysslands viktigaste flotta, och oljeindustrin, som är statens viktigaste inkomstkälla. Under det kalla kriget var Norra marinen den dominerande ryska aktören i Arktis. Sovjetunionen började använda Ishavet som bas för de strategiska ubåtar, som säkrade andraslagsförmågan och kärnvapenbalansen i förhållande till USA, och Kolahalvön var ett militariserat basområde, som måste skyddas av andra styrkor.⁶⁴ Under den ekonomiska krisen efter Sovjetunionens sammanbrott minskade militäranslagen radikalt (även om nordflottan skonades mest) och den militära dominansen på Kola inskränktes, samtidigt som energisektorn expanderade tack vare stigande världsmarknadspriser. Lukoil ville placera en oljeterminal med raffinaderi för export till väst på militärt område norr om Murmansk, och man började planera för olje- och gasutvinning i Barents hav, vilket militärerna dock ansåg störa deras verksamhet och säkerhetsbehov. Militärerna oroade sig också för konvertering eller nedläggning av de marina skeppsvarven (Sevmasj) i Severodvinsk utanför Archangelsk, liksom utländsk trafik längs Nordostpassagen. Sevmasj fick i uppdrag att bygga en oljeplattform, och man diskuterade rentav möjligheten att använda ubåtar för energi-transporter.⁶⁵

Under Putin, då makten centraliserades och ekonomin förbättrades, vilket ledde till ökade försvarsanslag, sammanjämkades emellertid de militära och civila intressena. 2001 års maritima strategi fram till 2020 betonade särskilt vikten av fri utfart för den ryska flottan till Atlanten och Norra marinens (nordflottans) avgörande roll för landets försvar, men också Nordostpassagens betydelse för landets utveckling. Bland långsiktiga uppgifter nämndes först utforskning och utvinning i Arktis för att utveckla exporten, därefter försvar av landets intressen i Arktis, byggande av isbrytande fartyg, hänsyn till försvarsintressen och begränsning av utländska flottors närvaro, m.m.⁶⁶ Det bör dock noteras att även om

⁶² Åtland, s. 14 ff. Se även Robert Larssons kapitel i denna rapport.

⁶³ Smith, s. 1.

⁶⁴ Mer om detta i rapportens militärstrategiska kapitel.

⁶⁵ Kristian Åtland, "Russisk olejindustri og Nordflåten—interessekonflikt eller strategisk partnerskap?", *Nordisk Östforum*, nr. 2, 2004, s. 202 ff.

⁶⁶ "Morskaja doktrina Rossijskoj Federatsii na period do 2020 goda", *Morskaj sbornik*, nr.9, 2001, s. 2 ff.

doktrinen tar stor hänsyn till civila intressen, så behöver detta inte innebära mindre ambitioner, snarare tvärtom. Avsmältningen av havsisen och Rysslands intresse att hävda sig som supermakt på energiområdet har på senare år ytterligare förstärkt dess intresse för de arktiska områdena.⁶⁷

Flottan har insett att också den hade nytta av växande exportinkomster och att ökande ekonomisk verksamhet och handel i Ishavet kunde motivera ökad flottverksamhet och större anslag (se nästa avsnitt). Flottan hotas inte omedelbart av planerna på expanderande olje- och gasutvinning, eftersom denna främst berör det grunda Petjora-havet i det korta perspektivet. Vidare bör man inte överdriva värdet av det relativt grunda Barentshavet som permanent stationeringsområde för SSBN:s, eftersom dessa anses behöva ett operationsdjup på närmare 200 m och en yta på 17-37 000 km². Området kan dock vara viktigt som transiteringsområde inom landet och mot Atlanten.

Oljeindustrin tog å sin sida hänsyn till de militära intressena. Det blev bara en liten flytande oljeterminal i Murmansk. Tankerterminaler har på senare år byggts i Vita havet för omlastning och export av oljeprodukter österifrån. Även trafiken längs Nordostpassagen har intensifierats, och kontakter tagits för att få internationell trafik.⁶⁸

Förutom energi har Ryssland också andra starka ekonomiska intressen i Arktis. Ryssland har en längre kust vid Ishavet än någon annan stat. Dess arktiska regioner gynnades under sovjettiden genom subsidier, och även om dessa förlorade mycket folk under 1990-talets ekonomiska kris, så har de fortfarande en mycket större befolkning och mer utvecklad infrastruktur än t ex. Kanadas eller USA:s arktiska delar. Nordostpassagen spelar under sommarhalvåret en nyckelroll för leveransen av förnödenheter till Rysslands nordligaste delar och längs de stora sibiriska floderna söderut.⁶⁹

Av dessa skäl anser Ryssland sig också ha en särskild rätt till Ishavet. Slutligen bör man inte bortse för prestige och stormaktsanspåk som skäl till de ryska anspråken. Ledaren för den stora polarexpeditionen i juli angav exempelvis som syfte att visa att Ryssland är en stor polarmakt.

Växande militära ambitioner i Arktis

På senare år har Ryssland alltmer betonat hotet från Nato i Arktis och militärens roll för att försvara landets intressen. Ryska militärer talar om aktiv infiltration

⁶⁷ Mer om detta i rapportens energikapitel.

⁶⁸ Keir Giles, "Looking north" i Smith & Giles, s. 11 ff.

⁶⁹ Giles, s. 11.

från Norge och andra Natostater i Arktis genom militära övningar och om en militarisering av Arktis för att stödja politiska förhandlingar. Det hävdas rentav att västliga polarforskningsinstitut sinsemellan delat upp ryska havsområden. Nato hävdas sträva efter att få kontroll över världens sjövägar och vinna och behålla sin dominans till havs, vilket ses som en grundbult i dess koncept för en unipolär värld och för globalisering. Västliga miljögruppers förslag att skapa naturreservat och begränsa ekonomisk aktivitet anses ha till syfte att försvaga Ryssland.⁷⁰

För att motverka dessa hot underströk försvarsminister Sergej Ivanov 2005 behovet att med militära medel skydda Rysslands ekonomiska intressen, t.ex. oljeplattformar och sjövägar. Ökande ekonomisk aktivitet i Arktis som en följd av global uppvärmning anses kräva mer militär marin verksamhet. Nordflottans chef Vysotskij har nyligen rentav hävdad att Rysslands framtid, socioekonomiska stabilitet och säkerhet grundläggs genom utvecklingen av resurserna i Arktis. Samtidigt betonar man återigen Rysslands militärstrategiska intressen i Ishavet, det enda där Ryssland har tillgång till världshaven och dess ubåtar har brett operationsutrymme.⁷¹

På liknande sätt har Ryssland sett Spetsbergen som en del i Norges och Natos system för ökat inflytande i Arktis. Man försvarar som ovan nämnts öarnas demilitariserade status och oroar sig främst för etableringen av en operativ-strategisk linje mellan Spetsbergen och Nordkap, som med flyg- och sjöstridskrafter skulle kunna kontrollera ryska fartygs passage. För att försvara sin ställning fortsätter Ryssland som enda stat sin kolgruvdrift på Spetsbergen och har mer folk där än Norge, trots att utvinningen är mycket olönsam, och man motsätter sig norska miljöskyddskrav.⁷²

Ett återkommande tema i den nuvarande militära debatten är vidare att Arktis skulle kunna bli en god kompensation för förlusterna i samband med Sovjetunionens sammanbrott. Enligt en militär skribent erbjuder Arktis sålunda ett unikt historiskt tillfälle för stabil utveckling, som skulle garantera Rysslands framtid som stormakt, enligt en annan skulle Arktis återge Ryssland en komparativ fördel inför globalisering och andra stormakters expansion. Putin beskrev redan 2001 nordområdena som Rysslands strategiska reserv i statens utveckling.⁷³

I enlighet med detta tänkande har Säkerhetstjänsten (FSB) etablerat ett nytt arktiskt direktorat och satt upp nya gränsbevakningsstationer längs Nordostpassa-

⁷⁰ Giles, s. 14,

⁷¹ Giles, s. 10, Smith, s. 7.

⁷² Åtland (2003), s. 35 ff.

⁷³ Smith, s. 7, Giles, s. 10 ff.

gen. Trots tidigare misslyckanden intensifieras provskjutningarna av strategiska missiler från ubåtar i Ishavet. Som led i allmänt ökande militär övningsverksamhet genomförde Norra marinen en stor övning i juli 2007. Marinflyget återupptog också övningsflygningarna från den enda ryska hangarfartyget Admiral Kuznetsov efter 18 månaders uppehåll. Med motiveringen att USA inte hade upphört med sina flygningar, återupptog Rysslands strategiska bombplan i juli 2007 sina flygningar över Ishavet, vilket innebar aktivering av arktiska baser som Tiksi, Vorkuta och Anadyr. Liknande flygningar över Nordatlanten oroad Island och Storbritannien. När USA plötsligt stängde sin flygbas i Keflavik, föreslog Ryssland Island militärt samarbete.⁷⁴

I juli 2007 presenterades vidare ett militärt anskaffningsprogram fram till 2015, som bl.a. har som mål att göra den ryska flottan till världens näst starkaste 2027. 25 % av anslagen ska gå till nya fartyg. Med början år 2015 ska två hangarfartygsgrupper byggas, en för Arktis, en för Fjärran östern. Förslag har framförts att bygga nya hangarfartyg i Severodvinsk. År 2007 sjösattes den första strategiska ubåten av Borejklassen där, och två till har kölsträckts, vilket visar att detta varv åter blivit en viktig del i det militärindustriella komplexet.⁷⁵

Rysslands syn på sina arktiska grannar

Ryska skribenter, som ser ett växande militärt hot från Nato mot Ryssland, drar också slutsatsen att Ryssland måste utnyttja de skillnader som finns mellan Nato-staterna.⁷⁶ Hur ser då Ryssland på sina arktiska grannar som alla råkar vara Nato-medlemmar?⁷⁷

Den närmaste västliga grannen Norge kritiserar för sin radarbas i Vardö, som hävdas ingå i USA:s globala försvarssystem, för utvidgad Natoverksamhet i Finnmark och beträffande Spetsbergen som framgått ovan. Norge är dock en liten stat, som uppskattas för sin strävan att behålla goda relationer med Ryssland, t.ex. beträffande fiskezoner och energisamarbete, och är mer intresserat av att försvara sina rättigheter på Spetsbergen än att motsätta sig Rysslands arktiska ambitioner. Som nämnts enades Ryssland och Norge om gränsdragningen i Varangerfjorden.

⁷⁴ Valur Ingimundarsson på konferens i Tromsö, 25-26 september 2007, enligt reserapport av Stefan Ring, Försvarshögskolan, 26 nov. 2007.

⁷⁵ Giles, s. 15 ff; *Eurasia Daily Monitor*, nr. 155, 9 augusti 2007.

⁷⁶ Se även Johnson's Russia List 2007-172, Lev Zacharov, "Eto nasji kanadskie vody!", *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, nr. 28, 2007.

⁷⁷ För mer om dessas länders arktiska politik, se andra kapitel i denna rapport.

Danmark kritiseras på liknande sätt som Norge för att sedan det kalla kriget upplåta en radarbas i Thule på Nordgrönland till USA och för dess anspråk på att Lomonosovryggen utgör en fortsättning av den grönländska kontinentalsockeln, vilket skulle kunna underbygga krav på Nordpolen. Dessa krav från det lilla Danmark avfärdas som vetenskapligt nonsens.⁷⁸

Ett värre problem är för Ryssland att också Kanada, USA:s närmaste allierade som liksom Ryssland tillämpar sektorprincipen och talar om en nordisk identitet, reser anspråk på stora havsområden upp till Nordpolen. Uppenbarligen som svar på de ryska initiativen intensifierade Kanada 2007 sina militärövningar i Arktis och beslöt bygga nya patrullbåtar och hamnar. Likväl tycks Moskva inte se någon stor konflikt mellan sina och Kanadas intressen, och Kanadas militära styrka och närvaro i Arktis är obetydlig i jämförelse med Rysslands.⁷⁹

Det värsta problemet ser Ryssland i att också den enda supermakten USA motsätter sig Rysslands anspråk. Ryska medier påstod att ett amerikanskt spionplan bevakade sommarens nordpolsexpedition och uppmärksammade, att US Coast Guard strax efteråt sände ut en egen expedition till Nordpolen. Sjögränsen mellan länderna i Berings hav är som nämnts inte heller ratificerad. En jurist i State Department har hävdad, att USA skulle kunna göra anspråk på upp till 600 miles från Alaskas kust, om det ratificerade havsrättskonventionen. Det har man dock ännu inte gjort.⁸⁰

Det kan vidare noteras att US Navy bara har tre fartyg för arktiska uppdrag, varav två i behov av reparation och att dess flotta minskade anslagen för polarforskning efter september 2001, medan däremot Ryssland har 18 isbrytare och som nämnts har stora expansionsplaner. Ett sannolikt skäl till Rysslands nya ambitioner och aktiviteter i Ishavet är att USA för närvarande ses som upptaget och försvagat av Irak-kriget och andra åtaganden i kampen mot terrorismen.⁸¹ Detta ger Ryssland chansen att skjuta fram sina positioner på olika håll i världen.

Enligt den amerikanske juristen Eric Posner avgörs makten över haven av närhet och makt. Kanada har närhet men inte makt, USA har makt men för det mesta ingen närhet. Ryssland har bådadera.⁸²

Det finns emellertid en risk för Ryssland att dess växande ambitioner i Ishavet driver samman Nato-staterna och får dem att tona ner inbördes stridigheter. De

⁷⁸ Baev, s. 11, Smith, s. 5.

⁷⁹ Baev, s. 11, Smith, s. 4 ff, Timtchenko, s. 33.

⁸⁰ Smith, s. 5.

⁸¹ Baev, s. 11, Smith, s. 5; *New York Times*, 8 augusti 2007, <http://www.cfr.org/publication/14007>.

⁸² Smith, s. 7.

ryska initiativen ökar också pressen på USA:s senat att ratificera havsrättskonventionen. Efter den ryska polarexpeditionen 2007 förespråkade sålunda en amerikansk amiral större USA-närvaro i Arktis som del i en internationell koalition. Arktis synes sålunda vara på väg att bli en ny arena för den växande spänningen mellan Rysslands och de av USA ledda väststaternas ekonomiska och militära intressen.

Slutsatser

Ryssland har sedan länge visat större intresse för Arktis än de andra arktiska staterna av det naturliga skälet att det har längre kuststräcka och större infrastruktur där.

Tack vare ökad ekonomisk styrka och växande självförtroende framför Ryssland allt starkare krav på 1,2 miljoner km² av Norra ishavet upp till Nordpolen, vilket grundas på att havsryggarna i havet hävdas utgöra en fortsättning av den sibiriska kontinentalsockeln. Det finns också konflikter om sjögränsen mot Norge, som inte är fastlagd och sjögränsen mot USA, som inte är ratificerad.

Den ryska försvarsmakten stöder och använder ekonomiska argument för höjda anslag och mer närvaro i Ishavet. Samtidigt har Rysslands militära verksamhet där intensifierats under förevändningen att det militära hotet från Nato, läs USA, i Arktis ökat.

Ryska militärer ser vinster i Arktis som en möjlig kompensation för förlusterna efter Sovjetunionens sönderfall. Den ryska statsledningen, som under Putin fått ett stort inslag av säkerhetsfolk, synes se en öppning för att skjuta fram Rysslands positioner i Arktis, nu när USA är upptaget och försvagat genom sina krig i Irak, Afghanistan, osv.

8 USA och Arktis

Fredrik Lindvall

I det följande behandlas tre olika aspekter på USA:s arktispolitik; dagens övergripande amerikanska policy avseende Arktis, hur det närtida amerikanska militära intresset för Arktis ser ut samt hur det senare kan förändras i framtiden. Flera andra aspekter på USA:s arktispolitik tas upp i de andra kapitlen i denna rapport, t ex energifrågor. USA:s förhållande till Arktis är dock mycket mångfacetterat och att få med sådant som naturvårdspolitik eller mer regionala perspektiv från Alaska har dock inte varit möjligt.

Hittills låg profil hos amerikansk säkerhetspolitik avseende Arktis

USA håller en låg profil när det gäller Arktis, vilket bla visas av att det finns få uttalanden från höga företrädare och att det i säkerhetspolitiska inriktningsdokument lyfts fram mer allmänt formulerade prioriteringar. De säkerhetspolitiska intressen som betonas från officiellt håll rör fred och stabilitet, gränskontroll, militära övningar, fri rörelse av fartyg och flyg.⁸³ Andra prioriterade frågor i fokus från amerikansk sida är ursprungsbefolkningars rättigheter, klimat och miljö.⁸⁴ Även om det är svårt att hitta officiella uttalanden från höga företrädare om Arktis, finns det flera tecken på en ökad debatt och starka politiska intressen i de högre politiska sfärerna. Ett exempel är de underlag och argument som lades fram i Kongressen när ett undertecknande av FN:s havsrättskonvention (UNCLOS) debatterades i månadsskiftet september - oktober 2007.⁸⁵ Den fort-

⁸³ The Arctic, Evan T. Bloom, Deputy Director for Polar and Scientific Affairs, Remarks to the Conference on the United States, Climate Change and the Arctic Renewed American Interest in a Changing North, April 19, 2007

⁸⁴ United States State Department "U.S. Arctic Policy", www.state.gov (hämtat 2007-12-10).

⁸⁵ Se utskottsförhör i senaten och representanthuset 2007-09-27 och 2007-10-04.

sätta hanteringen och en eventuellt högre prioriterad arktispolitik torde främst bli en fråga för nästa presidentadministration.

Alaska är fokus för nationella amerikanska intressen och Kanada i fokus för bilaterala frågor. I den officiella retoriken och i det agerande som kan kopplas till Arktis betonas Alaska och Kanada. Från amerikansk sida har man inte kommit med några större egna initiativ, utan man verkar i huvudsak bilateralt och genom olika fora. Bland de senare utgör Arktiska rådet den viktigaste plattformen.⁸⁶

I flera sammanhang kommer det fram att naturresurser är viktigt och att sjötransporter är av särskilt intresse. Exempel på det senare är inriktningen på anslag och forskningsområden hos amerikanska institut, t ex *Arctic Marine Shipping Assessment* (AMSA). Den senare gör bl. a. prognoser avseende arktisk sjöfart till 2020 och 2050. I praktiken och kopplat till prognosen för de närmaste åren är det ett något varmare östra Arktis som USA måste förhålla sig till. Därmed kommer ryska och norska naturresurser samt Nordostpassagen i fokus. USA är en global intressent vad avser energitillgångar och handelssjöfart.

En relaterad fråga som fått en mer framträdande roll i diskussionen är amerikanska behov av att förnya den åldrade isbrytarflottan.⁸⁷ Även om inte Nordvästpassagen kommer vara en aktuell eller viktig genomfartsled på många år, så ökar trafiken av kryssnings- och transportfartyg runt Grönland och norr om Alaska. De nuvarande tre amerikanska isbrytarna behöver bytas ut, livstidsförlängas eller möjligen bli fler än idag.⁸⁸

Starka krafter verkar för att USA ska ratificera havsrättskonventionen och en amerikansk ratificering kan vara nära, vilket torde stärka Washingtons möjligheter att ta tillvara amerikanska intressen i Arktis. President Bush bad i maj 2007 senaten att ratificera havsrättskonventionen och utrikesutskottet lämnade sista oktober över ärendet för avgörande till senaten som helhet. Alla delar av den sittande administrationen, alla i den berörda myndighetssfären och det politiska ledarskapet i senaten är för,⁸⁹ men några konservativa republikaner är emot.⁹⁰

⁸⁶ United States State Department "U.S. Arctic Policy", www.state.gov (hämtat 2007-12-10).

⁸⁷ Se *Polar Icebreaker Roles and U.S. Future Needs: A Preliminary Assessment*, Committee on the Assessment of U.S. Coast Guard Polar Icebreaker Roles and Future Needs, National Research Council (2005).

⁸⁸ Den största isbrytaren HEALY (WAGB - 20) är 420 fot lång och väger 16 000 ton. Polar-klassen isbrytare är 399 fot långa och väger 13 000 ton (28' draft). POLAR STAR (WAGB-10) togs i tjänst 1976 och POLAR SEA (WAGB-11) 1978. United States Coast Guard www.uscg.mil 2007-02-16. (De fyra stora svenska isbrytarna är 105-110 m långa och väger 10 000 – 13 000 ton)

⁸⁹ Se majoritets- och minoritetsledarnas öppningsanföranden inför hearingarna 070927 och 071004.

Vid en eventuell ratificering stärks USA:s möjligheter att låta egna intressen göra sig gällande i Arktis, t ex i frågan om ekonomiska zoner, och möjligheten att komma överens med Kanada torde också öka. Den prognostiserade ökningen av sjöfart och annan verksamhet i Ishavet ställer ökade krav på den amerikanska kustbevakningen. En amerikansk ratificering av havsrättskonventionen och eventuella större ambitioner att värna USA:s intressen i norr, skulle troligen medföra än större utmaningar för kustbevakningen.

Ökande amerikanska militära intressen i Arktis, men bara begränsad ökning av militär närvaro⁹¹

De närmaste åren torde Arktis behålla och efterhand öka i betydelse som amerikanskt övningsområde. Detta för att upprätthålla och utveckla den militära operativa förmågan hos egna och allierade styrkor. Främst är det US Navy och US Coastguard som behöver ökad miljö- och klimatkunnskap om Arktis. Därtill ökar områdets betydelse som spaningsområde för att erhålla underrättelser om rysk operativ militär förmåga och annan verksamhet, t ex rysk forskning och naturresursutvinning. För sådan underrättelseinhämtning på plats används sensorkedjor, passiva och aktiva sonarer, radarinstallationer, ubåtar, spaningsflyg, signalspaningsfartyg och forskningsplattformar.

Arktis är ett insatsområde för att försvara egen och allierades territoriella integritet och suveränitet. Genom att USA inte längre har någon permanent närvaro av stridsflyg på Island, att förhandslagringen av militär materiel i Norge nedgår, tillsammans med att USA både på kort och lång sikt har ökat sin närvaro i Indiska Oceanen och i Stilla Havet, så minskar USA:s militära förmåga att försvara europeiska allierades integritet och suveränitet de närmaste åren. Däremot ökar satsningarna på "hemlands"-säkerhet förmågan avseende Nordamerika.

Arktis utgör en viktig anflygningsväg för amerikanska strategiskt bombflyg och strategiska interkontinentala robotar som har mål i Asien (fd. Sovjetunionen, Kina, Nordkorea, Iran, Indien etc.). På motsvarande sätt utgör Arktis i dagsläget den enda anflygningsvägen för ryska och kinesiska markbaserade strategiska robotar som riktar sig mot det kontinentala USA, bortsett från Alaska.

Arktis är också en försvarszon mot flygplan med fientliga avsikter. Tidigare var det sovjetiska bombflygplan som var i fokus och idag möjligen ryska eller andra

⁹⁰ Det har hittills inte gått att få fram exakta datum för när det går till omröstning i Senaten, men det torde röra sig om mindre än månader.

⁹¹ Se också avsnittet "Arktis ur militärstrategiskt perspektiv".

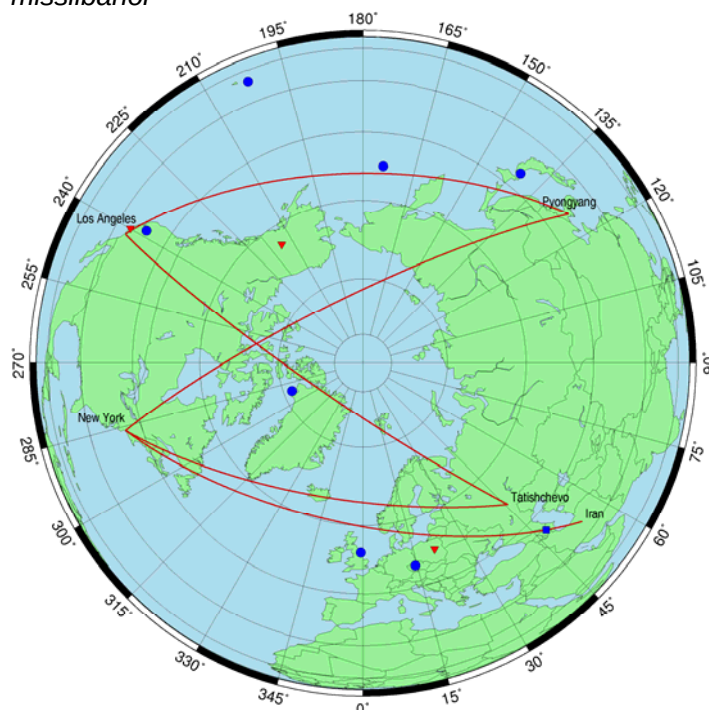
flygfarkoster. Efter terrorattentaten den 11 september 2001 har hög beredskap och insatsförmåga fortsatt varit prioriterat. Även om inte det är aktuellt i dagsläget så utgör Arktis också en potentiell stridszon för att bekämpa ryska örlogsfartyg och marinflyg, i likhet med förutsättningarna under kalla kriget.

Områdets betydelse för missilförsvar och transkontinentala rutter ökar

En del av de tidigare förutsättningarna och den gamla dynamiken från kalla kriget kan komma tillbaka, men då mer kopplad till Arktis och påverkande fler parter.

I och med att de olika delarna inom det amerikanska "Missile Defense" (MD) efterhand blir operativa ökar Arktis betydelse vid kriser och hot som en försvarszon mot interkontinentala robotar (och fientligt flyg). Inga fler permanent markbaserade interceptorer är troliga på kort sikt, men en utökad närvaro av amerikanska örlogsfartyg med försvarssystemet Aegis kan tänkas öka sin närvaro både i Berings Hav och Norska Havet eller åtminstone i Nordatlanten. Detta för utveckling och övning samt för att kunna bekämpa fientliga missiler i händelse av kriser och hot. De olika komponenterna inom det amerikanska missilförsvaret som verkar i Arktis behöver övas och utvecklas. Det torde innebära en begränsad ökad närvaro av örlogsfartyg och kanske stridsflyg, men sannolikt inte installationer och styrkor på marken.

Figur 5: Komponenter i det amerikanska missilförsvaret och exempel på missilbanor



Källa: FOI 2007

Bilden visar missilförsvarskomponenter, radarstationer som cirklar i blått och interceptorer som trianglar i rött. Därutöver finns missilbanor i rött gående från Pyongyang till Los Angeles och New York, från den ryska orten Tatishchevo till Los Angeles och New York, respektive från Iran till New York.

En annan naturlig konsekvens av ökade transporter och naturresursutvinning är behov av att hävda egna intressen och försvara sjöförbindelser. I dagsläget har US Navy fartyg och närvaro i eller vid de flesta av världens stora sjöhandelsvägar, knutpunkter och sund. Det finns ingen anledning att tro att Arktis skulle utvecklas på något annat sätt.

Ett Ishav mer eller mindre fritt från is ger på sikt förändrade förhållanden för och dynamik kring undervattenskrigföring och strategiska ubåtar.⁹² De strategiska

⁹² 2002, The Arctic Ocean and Climate Change: a Scenario för the US Navy. 2002 Special Publication No. 02-1 .

ubåtarna, som med sina långräckviddiga robotar varit viktiga för amerikansk och rysk andraslagsförmåga, mister det skydd som ett istäcke ger. Däremot torde området fortfarande vara attraktivt som grupperingsplats, då t ex det geografiska läget ger bra räckvidder mot mål på norra halvklotet. Samtidigt ökar möjligheterna för andra länders ubåtar och fartyg att verka i Ishavet. Detta sammantaget ger USA, Ryssland och eventuella strategiska utmanare anledning att förbättra sina ubåts- och ubåtsjaktförmågor i Ishavet.

Slutsatser

Övergripande amerikansk policy avseende Arktis;

- USA har en låg profil och från officiellt håll prioriteras fred och stabilitet, gränskontroll, militära övningar, fri rörelse av fartyg och flyg,
- Alaska är fokus för nationella amerikanska intressen och Kanada i fokus för bilaterala frågor,
- I flera sammanhang kommer det fram att naturresurser är viktigt och att sjötransporter är av särskilt intresse,
- Ett amerikanskt ratificerande av havsrättskonventionen (UNCLOS) kan vara nära.
- Ökande amerikanska militära intressen, men bara begränsad ökad militär närvaro. Arktis har betydelse som...
 - ...övnings- och spaningsområde för amerikaner och dess allierade,
 - ...insatsområde för att upprätthålla amerikansk och dess allierades territoriell integritet och suveränitet,
 - ...anflygningsväg för egna och andras strategiska flyg och interkontinentala robotar,
 - ...försvarszon och stridszon för att offensivt slå ut fientliga örlogsfartyg och stridsflygplan.
- I framtiden tillkommer områdets betydelse för missilförsvar och transkontinentala rutter;
 - Arktis får ökad vikt som en försvarszon mot interkontinentala robotar,
 - Ökat intresse att hävda egna intressen och försvara sjörutter i Arktis,
 - Arktis kan få en ökad betydelse för strategisk avskräckning och involvera fler aktörer.

9 Norge och Arktis

Bo Ljung, Karlis Neretnieks

Bakgrund

Föreliggande kapitel har som huvudändamål att inventera vilka faktorer som bedöms kunna påverka norsk arktispolitik.

Analysen görs främst i ett, i vid bemärkelse, säkerhetspolitiskt perspektiv: energi – ekonomiska zoner – naturresurser – konfliktdämpande företeelser (sammanfallande intressen, praktiskt samarbete etc.) – militära faktorer – påverkan på förbindelser med allierade m.m.

Utmaningarna i det s.k. nordområdet har under senare tid blivit en av de dominerande faktorerna i norsk närings-, försvars- och utrikespolitik. Med nordområdet förstår man i Norge i geografisk bemärkelse de land- och havsområden (inklusive öar och ögrupper) som sträcker sig nordvärt från Sør-Helgeland (södra delen av Nordland fylke) och östvärt från Grönlandshavet till Barents hav och Petsjorahavet. Politiskt inkluderas de administrativa enheter i Norge, Sverige, Finland och Ryssland som omfattas av samarbetet inom Barentsrådet. Vidare inkluderas i berörda avseenden det nordiska samarbetet, förhållandet till USA och Kanada genom Arktiska rådet samt till EU genom dess nordliga dimension.

Relevanta norska dokument och uttalanden omfattar bland annat:

- Regjeringens nordområdesstrategi, Utenriksdepartementet, 1. desember 2006
- Ett styrket försvar, NOU 2007:15
- Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007

Utmaningar för Norge

Ur norsk synvinkel finns det ett antal faktorer vilka sannolikt kräver någon typ av norskt agerande. Nedan redovisas en sammanställning av de faktorer vilka bedöms vara viktigast i ett brett säkerhetspolitiskt perspektiv.

Områdets storlek, konstaterade och förmodade naturresurser, i vissa stycken oklara gränsförhållanden och där huvuddelen utgörs av havsområden, har lett till ett uttalat behov av att med olika medel **hävda suveräniteten** inom de områden eller i de avseenden där Norge anser sig ha överhöghet. Övervakning, fysisk närvaro och beivrande av andra länders, ur norsk synvinkel, otillåtna närvaro eller verksamhet kommer att kräva omfattande satsningar från norsk sida.

Förutom de olösta problemen med gränsdragningen i Barents hav mellan norsk och rysk **ekonomisk zon** utgör även utnyttjandet av den ekonomiska zonen runt Svalbard ett tvisteämne med bl.a. vissa EU-stater.

Norges energitillgångar utgör, förutom att vara en mycket betydelsefull och skyddsvärd resurs i sig, också en viktig faktor i den globala energiförsörjningen. De ger även Norge en stark förhandlingsposition mot såväl EU (europeiska länder) som USA, vilka båda vill bredda basen för sin energiförsörjning. Det kan dock också innebära en ibland svår balansgång mellan viktiga vänner, vilka man är beroende av i olika avseenden, ekonomiskt och militärt. Skulle det finnas ytterligare energi- eller mineralförekomster i ännu utforskade delar av Arktis så kommer problemen att accentueras än mer.

Energiutvinningen i det arktiska området har redan lett till en avsevärt ökad sjötrafik. Denna trafik kommer att öka ytterligare i takt med att de norska olje- och gasfälten i Barents hav kommer upp i full produktion och även när rysk energiutvinning påbörjas i området. Detta kommer att leda till ett ökat behov av att **skydda transporter** mot t.ex. sabotage som skulle kunna leda till allvarliga miljökonsekvenser, men också att, tillsammans med allierade, kunna skydda transporterna i händelse av en kris i nordområdet.

Arktis utgör ett av världens viktigaste fiskeområden där det redan idag råder en skarp konkurrens om möjligheterna till fiske. Det är en klart uttalad norsk målsättning att **havsresurserna** skall förvaltas ansvarsfullt. Detta innebär att Norge måste avdela stora resurser för övervakning och patrullering inom sin ekonomiska zon. Här finns en potential för friktioner med i stort sett alla stater som bedriver fiske i det arktiska området.

Svalbardstraktatens signatärmakter har rätt till att bl.a. utvinna naturresurser på **Svalbard**. För närvarande föreligger en tolkningstvist mellan Norge och vissa av signatärmakterna om huruvida detta också gäller den ekonomiska zonen runt Svalbard. Förutom Ryssland har Storbritannien, Island och Spanien tydligast gett uttryck för oenighet med Norge. Det innebär också att Norge inte kan räkna med, eller önskar, NATO-stöd i denna fråga.

Norges ambitioner att utveckla **näringslivet** i sina nordliga fylken och att knyta ihop dessa kommunikationsmässigt med de övriga länderna på Nordkalotten

kommer att öka de ömsesidiga beroendena på gott och ont. Samtidigt som samverkan och ökade beroenden borde bidra till en ökad stabilitet går det inte att bortse från att dessa kan utgöra medel som kan utnyttjas vid politiska kriser.

De **klimatförändringar** som tycks ske i det arktiska området kan få följder vilka kan ha säkerhetspolitiska implikationer. Polaristäckets har utnyttjats och utnyttjas som skydd för såväl ryska som amerikanska strategiska kärnvapenubåtar. Ett krympande istäcke kan få konsekvenser, eventuellt såväl positiva som negativa för norsk säkerhet, vilka bör analyseras närmare. Här bör även följderna av ett eventuellt inrättande av Nordostpassagen som internationell sjöväg vägas in.

Det ryska baskomplexet på Kolahalvön, vilket på nytt ökar i betydelse som baseringsområde för ryska strategiska atomubåtar samt för den ryska Nordflottan, kommer att innebära problem för Norge. Förutom att det kommer leda till en generellt sett större rysk militär närvaro i området, jämfört med i dag, så kommer också NATO:s, främst då USA:s, intresse för att följa verksamheten öka. I de föreliggande officiella norska dokumenten är denna aspekt nedtonad.

Genom att det kortaste avståndet från många platser på den euroasiatiska kontinenten till USA, och vice versa, går över Arktis så kan området vara av intresse för gruppering av olika komponenter i ett **missilförsvarssystem**. Det gäller t.ex. radarstationer, fartyg som utgör avskjutningsplattformar för missiler m.m. Både USA och Ryssland kan ha intresse av att utnyttja dessa möjligheter.

Det stora antalet faktorer som kan leda till olika typer av friktioner i nordområdet kommer att kräva en utveckling av den norska **krishanteringsförmågan** i regionen. Denna måste innehålla såväl övervakningsresurser, stabsarbetskapacitet, besluts- och samverkansfunktioner såväl som fysiska resurser med vilka man vid behov kan ingripa.

Andra länders intressen

För att bedöma de norska handlingsmöjligheterna i det arktiska området finns det skäl att se vilka viktiga intressen med påverkan på norskt agerande som andra länder kan förmodas ha. Sådana intressen kan bl.a. vara krav i fråga om ekonomisk zonindelning i Arktis, inklusive krav på förändring av befintliga zoner – t.ex. de krav som underhand men (ännu) inte formellt framförts av Ryssland och Kanada. Detta skulle kunna påverka maktbalansen i det arktiska området och potentiellt beskära norska handlingsmöjligheter.

Ryssland:

Ett stort dilemma för Ryssland är sannolikt avvägningen mellan ekonomiska och militära hänsynstaganden.

För att optimalt utnyttja potentialen i regionen krävs sannolikt att Ryssland samarbetar med andra länder, t.ex. för att utvinna energi på havsbotten. Det, liksom ryska kontrollbehov, talar för ett närmare samarbete med bl.a. Norge. Även inom andra områden som sjöräddning, kommunikationer, näringslivsutveckling finns det starka sammanfallande norsk-ryska intressen.

Samtidigt finns det tunga militära skäl för Ryssland att så långt överhuvudtaget är möjligt hålla NATO, inklusive Norge, borta från havsområdena kring Kolahalvön i syfte att säkerställa skyddet av de militära resurserna i området. Paradoxalt nog nedgår alltså inte Kolakomplexets betydelse för Ryssland, utan förblir mycket viktigt liksom det var för f.d. Sovjetunionen, särskilt när det gäller att säkerställa baseringen av resurserna för andraslagsförmågan med kärnvapen.

Vilka intressen som i slutändan kommer att avgöra är omöjligt att säga. Norge måste dock utgå ifrån att säkerhetsmässiga överväganden kommer att ha stor betydelse på rysk sida, samt att skyddet av Kolakomplexet som en av "kronjuvelerna" i den ryska militära strukturen i händelse av en kris kommer att väga tyngre än de flesta andra hänsyn.

USA:

USA bedöms ha i huvudsak två framtida intressen som måste vägas in i norska bedömanden: dels att bredda basen för sin energiförsörjning genom import av (norsk och rysk) olja och gas från Arktis, dels att följa upp de ryska marinstridskrafterna på Kolahalvön och deras rörelser i det arktiska området. Detta gäller främst de strategiska kärnvapenbärande ubåtarna – som nämnts prioriteras en förnyelse av denna resurs i Ryssland.

Båda dessa faktorer talar för en ökad amerikansk militär närvaro i området. I det ena fallet permanent (de ryska kärnvapenubåtarna som skall övervakas), i det andra fallet en beredskap att kunna agera i regionen i händelse av en kris. Den sannolikt starka ryska oviljan mot en amerikansk närvaro i området kan försvåra ett närmare rysk-norskt näringspolitiskt och regionalt samarbete. Samtidigt föreligger det ett starkt norskt intresse att USA framdeles har en god förmåga att agera i området. Norge kommer aldrig självt ha den militära förmåga som krävs för att möta ett allvarligare ryskt militärt hot, t.ex. i form av marina maktdemonstrationer eller utpressning.

EU jämte medlemsländer:

EU:s och EU-ländernas främsta intresse är sannolikt att, liksom USA, kunna bredda basen för sin energiförsörjning genom att få tillgång till de norska och ryska energiresurserna.

Här råder det ett visst konkurrensförhållande mellan två stora aktörer, där Norge är beroende av båda: EU och EU-länderna främst för sin ekonomiska utveckling, USA för militärt stöd. Detta förhållande kan vara problematiskt i såväl ”bilateral” avseenden som i förhållandet till Ryssland. Både flera EU-länder, särskilt de som också är NATO-medlemmar, och USA är viktiga allierade när det gäller att hävda vissa norska intressen, t ex vad avser tvisten mellan Ryssland och Norge i fråga om den ekonomiska zonindelningen i Barents hav.

Medlemsländer med stora företag inom petroleumsektorn, såsom Storbritannien och Frankrike, kan tänkas komma att agera till förmån för dessa företag i fråga om framtida utvinningsrättigheter i Arktis – eventuellt i strid med norska intressen. På liknande sätt kan EU-länder med stor sjöfartsnäring ha intressen att bevaka.

EU som organisation har knappast militärstrategiska intressen i Arktis, men av dess medlemmar har Storbritannien och Frankrike kärnvapenbärande strategiska ubåtar som såvitt känt utnyttjar Ishavet.

Danmark, Island och Kanada:

De utestående territoriella frågor som dessa länder har gäller kommande indelning av Arktis i ekonomiska zoner, antingen det beror på ännu ofullständig kartering av kontinentalsockeln eller olika tolkning av havsrätten. För formuleringen av norsk arktispolitik är dessutom frågorna som rör tolkningen av Svalbardtraktaten (vilka rättigheter signatärmakterna har i den ekonomiska zon som Norge hävdar runt Svalbard) samt karteringen och etableringen av en ekonomisk zon runt Grönland betydelsefulla.⁹³

Japan och Kina:

Eventuella japanska och kinesiska intressen i Arktis, som kan ha betydelse för norska närings-, utrikes- och säkerhetspolitiska ställningstaganden, torde främst röra energiutvinning och distribution samt sjöfart. Framtida japanska och kinesiska investeringar inom dessa områden är tänkbara. Som investerare skulle dessa två länder få ett ekonomiskt inflytande i Arktis och ett intresse av att inve-

⁹³ Not: Se också avsnitt 10 i ”Danmark, Kanada och Island”.

steringarna kan skyddas fysiskt och inte minst politiskt. Inom sjöfartsområdet skulle man kunna tänkas hävda betydelsen av Nordostpassagen som öppen internationell farled och dessutom främja transporter med egna fartyg.

Att Japan och Kina skulle hävda direkta militärstrategiska intressen i Arktis förefaller mindre sannolikt. Däremot är indirekta sådana intressen tänkbara men då som stöd för och knutna till de näringspolitiska intressena. Det är således dessa senare som i första hand skulle kunna beröra Norge.

Norska synsätt och prioriteringar

De åtgärder som den norska regeringen hittills vidtagit, huvudsakligen inom ramen för nordområdesstrategin, har legat inom såväl de närings- och inrikespolitiska områdena som de försvars- och utrikespolitiska. Man har betonat att utvecklingen av den norra landsdelen är en fråga för hela landet – med betydelse också för Nordeuropa och hela den europeiska kontinenten. Det är i nordområdet man upplever den mest *”rivende utvikling i våre nærområder”*.

Regeringen håller särskilt fram följande punkter i strategin, i den ordning de nämns i dokumentets förord:

- Att vidareutveckla grannskapsförhållandet med Ryssland efter det kalla kriget.
- Att fullfölja ansvaret för att bekämpa olovligt fiske och förvalta fiskeresurserna för kommande generationer.
- Uthålligt utnyttja möjligheterna i Barents hav som en ny europeisk energiprovins.
- Handla med hänsynstagande till miljö och klimat.
- Utveckla levnadsvillkoren för alla som bor i nord och särskilt ta ansvar för urbefolkningens rättigheter.

Därmed har den norska regeringen satt accenterna i nordområdespolitiken. Det framgår – i varje fall om man utgår från dokumentet – att det är det arktiska närområdet som fokuseras, med näringsmässiga och sociala aspekter i centrum. Det faktum att perspektivet inte primärt utsträcks till hela Arktisområdet och att diskussionen inte förs i säkerhetspolitiska termer betyder dock nödvändigtvis att även sådana frågor inte övervägs.

Förutom att stimulera näringsliv och inflyttning till nordområdet, samarbeta med Ryssland inom energiutvinning, miljö och näringsliv samt förstärka resurserna för övervakning och suveränitetshävdande, så framgår av de övriga två inled-

ningsvis nämnda dokumenten att man även vidtar en förstärkning av försvaret i Nordnorge samt önskar fler militära samövningar med allierade.

I *Forsvarsstudie 2007* framhåller *Forsvarssjefen* att den rationella och realistiska ambitionsnivån för ett modernt norskt försvar i förhållande till de uppgifter Norge självt måste kunna lösa är:

- Att säkerställa självständig förmåga att utöva övervakning och situationsuppföljning i de norska närområdena.
- Att säkerställa förmågan till myndighetsutövning och suveränitetshävdande.
- Att säkerställa förmågan till kris- och händelsehantering i en tillspetsad konfliktsituation.

Härtill kommer de uppgifter man måste kunna bidra till tillsammans med allierade, i första hand förmåga till försvar av norska intressen och norskt område om en konflikt eskalerar till öppet krig. Det kommer i så fall att kräva närvaro av stora allierade förstärkningar och därför vara en försvarsuppgift för NATO.

Forsvarssjefen påpekar att om norska myndigheter skall ha politiskt och militärt inflytande på en större allierad operation i Norge måste man kunna ställa relevanta och viktiga styrkebidrag till förfogande, något som påverkar den framtida försvarsstrukturen, inte minst kvalitetsmässigt. Han framhåller dock att sannolikheten för en sådan eskalerande konflikt måste betraktas som mycket låg.

Också i *Forsvarsstudie 2007* inriktas sålunda diskussionen – vad gäller frågor som faller inom detta kapitels ram – huvudsakligen på det norska närområdet och de uppgifter utvecklingen i detta föranleder. Det kan därutöver noteras att *Forsvarssjefen* framhåller som dimensionerade för framtida norskt försvar såväl utvecklingen i nordområdet som internationella insatser.

Även i *Ett styrket försvar (NOU 2007:15)* tas säkerhetspolitiska frågor upp i två – ungefär lika långa – avsnitt under rubrikerna *Globale sikkerhetsutfordringer* och *Nordområdene*. I det sistnämnda avsnittet förs en diskussion i stort sett i samma perspektiv som de ovan refererade två dokumenten. Man pekar dock också på att energiresurserna under havsbotten på Nordkalotten ger nordområdena en ökande global strategisk betydelse och att den globala klimatförändringen bidrar till att förstärka detta; att en betydande reduktion av istäcket i Ishavet kommer att öppna detta för strategiskt viktiga transportrutter, vilket kan medföra utmaningar för Norges förhållande till stater med starka intressen i dessa rutter och för miljön; samt att ett varmare klimat kan medföra ökad konkurrens om råvaror i områden där gränser och jurisdiktionsförhållanden är oklara.

Potential för nordiskt samarbete

Utvecklingen i det arktiska området, i vid bemärkelse, torde skapa goda möjligheter för ett utökat nordiskt samarbete inom många områden som t ex energi, miljövård, kommunikationer, utbildning, räddningstjänst m.m. Även inom det säkerhetspolitiska området innefattande sådant som utbildning, övningar, materiellanskaffning, övervakning och krishantering finns det sannolikt möjligheter till att skapa samnordiska lösningar.

Möjligheterna till samarbete inom olika områden är av den omfattningen att de måste göras föremål för särskilda studier. I detta sammanhang kan bara behovet av sådana studier lyftas fram.

Slutsatser

- Norge som stor energileverantör har och kommer att ha många "friare". Detta har skapat en situation där rena säkerhetsintressen i stor utsträckning måste balanseras mot ekonomiska intressen.
- Arktis kommer att kräva ökad uppmärksamhet i takt med havsisens avsmältning. Det innebär ett än mer vidgat perspektiv geografiskt och strategiskt. En strategi för tillkommande utmaningar i Arktis kan behövas som komplement till den existerande nordområdesstrategin.
- Det finns stora vinster att göra med ett närmare samarbete med Ryssland. Balansgången mellan sådant samarbete och norska säkerhetsintressen, även vänners och allierades, är dock svår.
- En balans mellan den viktigaste militärt allierade, USA, och den viktigaste ekonomiske partnern, EU (även enskilda medlemsländer), måste upprätthållas.
- Det finns en stor potential för nordiskt samarbete såväl inom näringsliv och kommunikationer som för gemensamma lösningar inom mera säkerhetsinriktade områden som övervakning och krishantering.
- Med stor sannolikhet kommer försvaret i Nordnorge att förstärkas och den allierade övningsverksamheten i området öka.

10 Danmark, Kanada och Island

Niklas Granholm

De tre övriga strandstaternas arktispolitik – Danmark, Kanada och Island – hanteras gemensamt i detta avsnitt. Det gemensamma i deras politik är att de alla har att förhålla sig till de två stora aktörerna USA:s respektive Rysslands agerande. Det finns dock skillnader i hur de olika länderna definierar sina intressen avseende olika säkerhetsfaktorer, som framgår i det följande.

Danmark⁹⁴

Danmark har genom Grönland intressen i Arktis. En permanent militär närvaro för att stärka suveräniteten över territoriet utövas genom patrull- och sjömättingsfartyg, några få baser hålls permanent på öst- och västkusten. Vissa flygremsurer finns också och längre slädhundspatruller (*Sirius patrol*) sker också regelbundet i ödemarken. Uppgifterna är fiskeriinspektion, uppsikt över territorialhavet, räddningstjänst samt isbrytning. Förnyelse av fartyg för grönländska förhållanden är planerad. De viktigaste utmaningarna för Grönland består av den ökade fartygsaktiviteten (bland annat kryssningsfartyg i området som ofta saknar erfarenhet och utrustning för arktiska förhållanden), miljöfrågor med tanke på ökad sjöfart i området samt ökad vetenskaplig verksamhet.

Grönland har ca 57.000 invånare varav de flesta bor på några få platser på västkusten. Ön är sedan länge en politiskt integrerad del av Danmark, och styrs lokalt (*Grønlands Hjemmestyre*) i stället för som tidigare direkt från Köpenhamn.

Den militära delen av den grönländska säkerheten hanteras gemensamt av Danmark och USA och baseras på ett avtal från 1951. Det gäller – i alla fall från

⁹⁴ Avsnittet är främst baserat på *Security and Jurisdiction in and Around Greenland, Perspectives*, anförande vid IFS konferens i Tromsø 070925-26 av Viceamiral Henrik Kudsk, *Nationen eller Verden? De Nordiske Landes Forsvar i Dag*, Bertel Heurlin (red.), Jurist- & Økonomforbundets Forlaget. København 2007, *Emerging From the Frost: Security in the 21st century Arctic*, Niklas Granholm, FOI- Memo 2190, 071024 samt uppgifter från Direktör Klaus Carsten Pedersen, *Det Udenrigspolitiske Selskab*, 071201.

danskt håll – så länge NATO existerar och ger USA vittgående rättigheter till att nyttja det grönländska territoriet för försvar av den nordamerikanska kontinenten.

På Nordvästra Grönland finns Thulebasen (*Pituffik*), sedan det kalla krigets tidiga år och framgent en viktig installation. På basen finns idag en satellitkommunikationsstation, som genom sitt läge är mycket lämplig för att kommunicera med satelliter i polärt kretslopp och en stor *phased array radar* byggd i slutet av 1980-talet. Denna radar moderniseras nu för att kunna ingå i det amerikanska missilförsvaret. Den amerikanska personalen uppgår idag till 130 man, jämfört med runt 10 000 under det kalla krigets tidiga år, och cirka 320 danskar och 80 grönländare. Thulebasen är så vitt känt det enda undantaget från Danmarks och Norges baspolitik inom Nato under det kalla kriget. Intressant nog blev det ingen ändring i och med slutet på det kalla kriget, även om bemanningen och uppgifterna begränsades. Thulebasen förblir en del i den transatlantiska länken och får som sagt dessutom förnyad aktualitet som del av det amerikanska missilförsvarsystem som är under uppbyggnad.

Danmark har ställts inför delvis nya geopolitiska frågor som följd av det kalla krigets slut och genomför en omfattande omdaning av försvarssektorn. Ett sätt att beskriva den är de-nationalisering, och till och med de-militarisering, dvs. intresset för danskt territorium har minskat så att de danska försvars- och säkerhetspolitiska förutsättningarna kraftigt förändrats. Fokus ligger nästan totalt på internationella insatser. Högintensiva sådana i Afghanistan och inte minst i Irak, nya fartygsplattformar, avskaffande av ubåtsvapnet och ett nytt personalsystem är delar av bilden.

Situationen i Arktis verkar dock leda till att mindre delar av den danska försvarspolitik utvecklas i annan riktning. I fråga om Arktis uttrycks av officiella danska företrädare vad som kan kallas *sovereignty assertion*, där hävdandet av territoriet, regelefterlevnad och eventuell sanktion mot regelbrytare står i centrum. Den militära närvaron beskrivs som minimal med hänsyn till upprätthållandet av suveräniteten.

Danmark ägnar sig också åt omfattande oceanografiska mätningar för att fastställa utsträckningen av kontinentalsockeln norr om Grönland, den s.k. Lomonosov-ryggen. Det kan finnas omfattande gas- och oljeresurser i området och ett solitt underlag som inläga till FN:s havsrättskommission utgör grund för att hävda en dansk exklusiv ekonomisk zon (EEZ). Danmark anslöt sig till FN:s havsrättskonvention (UNCLOS) 2004 och har alltså tio år på sig att lämna underlag. Danmarks sak påverkas också av andra länders anspråk och en viss brådska kan skönjas. Under sommaren 2007 genomförde Danmark en sjömätningsexpedition norr om Grönland i syfte att fastställa kontinentalsockeln

utsträckning. Expeditionen utfördes med en av Sverige hyrd isbrytare, Oden, och en rysk atomisbrytare som stöd.

Danmark har också flera territoriella tvister. Över *Hans Ø* med Kanada (se detta avsnitt), över de nyupptäckta *Tobias Øer* med Norge (via Svalbard) och sannolikt gentemot ännu inte formulerade ryska och kanadensiska anspråk på delar av Ishavet norr om Grönland.

En klimatförändring accelererar också civil närvaro av turister på kryssningsfartyg. Skulle dessutom handelssjöfarten öka och om därtill olje-, gas- och mineralutvinning skulle aktualiseras, kommer en utökning av de marina resurserna (örlogsfartyg, resurser för SAR m.m.) att bli aktuell.

Grönlands ställning debatteras också internt i Danmark. Grönländska politiker har som sagt länge skött öns inre angelägenheter, men med omfattande ekonomiskt stöd från Köpenhamn. Försvars- och säkerhetspolitiken sköts från Köpenhamn till en total kostnad på cirka 5 miljarder SEK om året. Ambitionerna från grönländskt håll är att ta över också skötseln av denna. Både de mänskliga och ekonomiska resurserna är dock för små respektive för svaga för att kunna driva denna på ett rimligt sätt. Alla danska politiska partier och den danska regeringen har linjen att man inte skulle motsätta sig full grönländsk självständighet om grönländarna själva skulle önska det, men man vill i så fall inte längre bidra ekonomiskt. Om den grönländska ekonomin genom skatter, avgifter och eventuella olje- eller gasinkomster kunde dra in motsvarande summa, skulle saken sannolikt komma i ett annat läge. Grönland kunde då köpa sig den expertis och personal som behövs, något man faktiskt gör redan idag, men med danska skattemedel. Om Grönland i sådant fall skulle välja att orientera sig mot USA, eventuellt Kanada, eller fortsatt önskar koppling till Danmark, Norden och EU går inte att säga idag. Danmarks utrikesminister har annonserat att det danska utrikesdepartementet skall hålla en internationell konferens som skall avhandla ämnet om hur man kunde söka avmilitarisera debatten om rättigheterna i Arktis.

Danmarks rättigheter och skyldigheter gentemot Grönland **kan** komma att utsättas för utmaningar kopplat till territoriet, gas- och oljefrågan redan inom tre- till femårsspannet, menar vissa bedömare. Dessa utmaningar kan i sin tur leda till att frågan om grönländsk självständighet eller åtminstone förändrad status inom *Rigsfællesskabet* accelererar. Istället för det 10-20-årsperspektiv som frågan vanligen diskuteras i, kan processen alltså gå betydligt snabbare.

Kanada⁹⁵

Kanadas dilemman avseende Arktis är av flera slag. Landet har flera territoriella tvister och utestående frågor med grannländerna. Det gäller dels tre mindre territoriella tvister varav två med Danmark och en med USA, dels en större fråga om utsträckningen av den kanadensiska norra arkipelagen. Norr om denna ligger också det ofullständigt karterade Polarhavet. Karteringen är viktig för att Kanada skall kunna göra välgrundade inlagor till FN:s havsrättskommission, som avgör frågan. Agerandet rörande den obebodda *Hans Island / Hans Ø* 2005, då dåvarande försvarsministern flög till ön och planterade en kanadensisk flagga där, förolämpade Danmark. Detta fick också negativa inrikespolitiska effekter i Kanada, då vidare kartering av sjöbotten senare visade att ön hörde till Danmark.

Det påpekas därför i den kanadensiska debatten att ett alltför offensivt agerande kan skada långsiktiga nationella intressen genom att landet då placeras i samma aggressiva kategori som Ryssland. Samtidigt har Kanadas nya konservativa regering genom *"Canada First Defence Strategy"* placerat Arktis högt upp på prioritetslistan. Premiärministerns trontal i oktober 2007 angav nya patrullfartyg, ett arktiskt träningscenter med ett tusental soldater permanent närvarande i Arktis samt en omfattande satsning på kartering av havsbotten, som viktigaste delar. Allt detta syftar till att stödja kanadensiska krav på territoriell suveränitet i en internationell process där folkrättsliga argument spelar en viktig roll vid sidan av de politiska.

Frågan om rätt för genomfart genom Nordvästpassagen för främst amerikanska fartyg sammanhänger också med den problematiken. Under det kalla kriget passade det både USA och Kanada att denna fråga var oklar, men särskilt Kanada önskar nu att farleden förklaras som kanadensiskt inre vatten, vilket USA, som istället önskar se Nordvästpassagen som en internationell farled, inte önskar. USA har inte anslutit sig till UNCLOS, vilket komplicerar situationen. En process mot ett amerikanskt beslut om att ansluta sig till havsrättskonventionen har dock inletts.

Kanada har sedan lång tid en närvaro i Arktis främst bestående av patrullflygplan, en incidentberedskap med CF-18 och en nationell radarkedja med begränsad kapacitet längst i norr.⁹⁶ Sedan drygt två år tillbaka har kanadensiska fregat-

⁹⁵ Avsnittet är främst baserat på anförande vid IFS-konferens i Tromsø 070925-26 *Joint task Force (North)* av brigadgeneral C.T. Whitecross, och *Canada's Arctic. A National Defence Perspective* anförande vid IFS-konferens i Tromsø 070925-26 av ambassadör Jillian Stirk, samt *"The Outcome Will be Determined by Simple Power"*, The Globe and Mail, 071020.

⁹⁶ NORAD:s radarkedja som har som främsta uppgift att spana efter anflygande bombplan och i viss mån ballistiska robotar är också delvis baserad på kanadensiskt territorium.

ter seglat i de norra farvattnen, men dessa är inte isgående och kan inte operera efter september månad. Kanadas fyra konventionella ubåtar, varav en är operativ, seglar i norr, men av uthållighetsskäl inte under isen. Kustbevakningen opererar sex isbrytare mellan juni och november och har som främsta uppgift att hålla lederna öppna för transporter till avlägsna orter. Dessutom finns *Canadian Rangers*, ett 1 500 man starkt hemvärn rekryterat ur urbefolkningen, med uppgift att patrullera de mycket stora och nästan helt obefolkade vidderna i norr.

De ovan beskrivna problemen hade endast varit av teoretisk natur om inte förväntningarna på att klimatförändringarna kommer att påverka sjöfart, naturresursutvinning, och därmed sammanhängande problem, aktualiserats under senare år. Vad som senast tillkommit är också ryska policyförskjutningar som indikerar en ökad militär aktivitet. Detta har främst medfört en något ökad patrullering med strategiska kärnvapenbärande ubåtar och ett återupptagande av flygningar med strategiska bombflygplan, samt en än mer aktiv roll för Norra marinen ute i Nordatlanten.

Att Kanada i ljuset av detta förnyar sin Arktispolitik i mer aktiv riktning är därför inte förvånande. På vilket sätt politiken skall drivas och med vilka accenter (t.ex. blandningen mellan civilt och militärt stöd till den förda politiken) är föremål för en intern kanadensisk debatt som det finns anledning att fortsätta följa.

Island⁹⁷

Islands säkerhetspolitik är av flera skäl inne i en förändringsprocess. Det mest uppenbara skälet till förändring var det unilaterala amerikanska beslutet att dra tillbaka alla militära enheter från Keflavikbasen 2006. Dessa hade sedan början av det andra världskriget varit ett stående – och kontroversiellt – inslag i den isländska försvars- och säkerhetspolitiken. Det isländsk-amerikanska försvarsfördraget från 1951 är dock fortfarande i kraft, men samarbete med NATO ses nu istället som hörnsten för isländsk säkerhetspolitik.⁹⁸ Den amerikanska unilaterialismen i och med tillbakadragandet förolämpade Island, men trots det behöll man ändå avtalet. NATO har erbjudit Island en begränsad fredstida incidentberedskap i luften mellan 2008 och 2011, där Frankrike, USA, Spanien, och sannolikt också Danmark och Norge, kommer att delta.

⁹⁷ Avsnittet är främst baserat på, *Iceland's Security Policy and Geopolitics in the North*, anförande vid IFS-konferens i Tromsø 070925-26 av prof. Valur Ingimundarson, *Recent Developments in the High North* tal vid Svenska Atlantkommittéens konferens i Stockholm 071109, av justitie- och ecklesiastikminister Björn Bjarnason, samt *Opening Address at the Symposium of the Law of the Sea Institute of Iceland of the Legal Status of the Arctic Ocean*, Reykjavík 071109 av utrikesminister Inigibjörg Sólrún Gísladóttir.

⁹⁸ Fördraget från 1951 var under stora delar av kalla kriget inrikespolitisk kontroversiellt i Island.

Island har därmed tvingats tänka igenom sin säkerhetspolitiska hållning vilket bland annat har inneburit formella säkerhetsdiskussioner med Storbritannien, Kanada och Tyskland. Ryssland har också erbjudit samtal om säkerhetsfrågor, en propå som Island inte har besvarat. En sådan rysk framställning hade troligen varit otänkbar bara för två år sedan och understryker dynamiken i situationen från isländsk horisont.

Den amerikanska omprövningen började långt före de senaste två årens snabba geopolitiska dynamik i Arktis och hade mer att göra med översynen av baspolitiken än med amerikansk arktispolitik. Denna översyn sammanhängde med den försvarspolitiska linje som drevs av förre amerikanske försvarsministern Donald Rumsfeld.

I efterhand synes tillbakadragandet ur isländskt perspektiv ha kommit vid en sällsynt illa vald tidpunkt. Just när USA med angivande av slutet på kalla kriget och en ny strategisk situation som skäl dragit sig tillbaka, återkom rysk militär verksamhet till sjöss och i luften.

De frågor som idag ligger högst på den isländska säkerhetspolitiska dagordningen; klimatförändring, isavsmältning, tillgången till naturresurser, territoriella konflikter, öppnandet av nya farleder – och de potentiella militära implikationerna som följer därur – spelade ingen som helst roll i de bilaterala förhandlingarna om Keflavikbasen 2005-2006. Ett år efter att den amerikanska närvaron upphört är ”*the High North*” åter högt upp på den isländska agendan.

Frågorna handlar idag mindre om de militära aspekterna, utan fastmer om maritim säkerhet, naturresursskötsel och energi. Det går dock inte att ignorera 1980-talets säkerhetsdiskurs då det ryska strategiska bombflyget åter flyger mycket nära, men inte har kränkt, isländskt territorium. Vilka de ryska motiven för det förändrade operationsmönstret än må vara, skapar de osäkerhet och understryker samspelet mellan symbolisk militär ”posering” och naturresurspolitik., Den roll Island spelade under det kalla kriget är sannolikt inte på väg att återkomma, men med den kraftiga tillväxten av olje- och gastransporter i isländska vatten kommer landet att spela en allt viktigare roll för regionens energi-, miljö- och maritima säkerhet.

Norge är det nordiska land som traditionellt visat störst intresse för isländsk säkerhet. Baspolitiken och amerikanska resurser på Island under det kalla kriget innebar att trycket på Norge för att tillåta utländska baser på norskt territorium kunde minskas och ge verkligt innehåll åt den transatlantiska länken, något som för övrigt också låg i svenskt intresse.⁹⁹ Ett norsk-isländskt *Memorandum of*

⁹⁹ Leifland, Leif, ”Frostens år - om USA:s diplomatiska utfrysning av Sverige”, Nerenius & Santerus, Stockholm 1997, s.163-165.

Understanding, MOU, skrevs under i maj 2007 och håller en distinkt ”nordisk” ton: försiktigt språkbruk, icke-hotande och generellt till formuleringarna. Några säkerhetsgarantier är det inte tal om och det amerikansk-isländska fördraget från 1951 har det ingen koppling till. Dock är det ett seriöst MOU och skall ses mot bakgrunden av det amerikanska tillbakadragandet från Island. Ur norsk synvinkel är det knutet till ”*The High North*”-strategin från 2006 som handlar om energi, klimatförändring och förhållandet till Ryssland.¹⁰⁰ Islands intressen sammanfaller bara delvis med de norska; Island är mer bekymrat över den kraftiga ökningen av fartygstrafiken genom sina vatten och de risker för miljön detta kan innebära. Vad avser maritim säkerhet sammanfaller ländernas intressen alltså, men vad som kunde störa relationen är om en lucka skulle uppstå mellan de oproportionerligt stora vinster en part kan göra genom att ta risker (Norge) jämfört med den part som kan skadas oproportionerligt av att ta risken (Island).

Island har – muntligt – motsagt norskt hävdande av en 200 sjömil bred exklusiv ekonomisk zon runt Svalbard, vilket Norge menar är i enlighet med Svalbards-traktaten från 1920. Island hävdar rätten att fritt ägna sig åt fredlig ekonomisk aktivitet inom området. Islands regering har i linje med detta fortsatt förberedelserna för att stämma Norge inför internationell rättslig instans då Norge ingripit mot isländskt sillfiske inom denna zon. Här finns alltså en risk att konflikter om användandet av naturresurserna spilla över på säkerhetsområdet och stör den norsk-isländska relationen. För närvarande är dock konvergensen större än divergensen avseende läget i Nordatlanten.

Hårt sammanfattat kan Islands geopolitiska vikt sägas vara i ökande till följd av klimatförändringen, energitransporter, nya statsdirigerade och kommersiella ekonomiska aktiviteter i norr. Islands roll i de (nya) transatlantiska och transarktiska handelsmönstren kan inte exakt bestämmas ännu. Island befinner sig i kraftfältet mellan ett synsätt på Arktis där utvinningen av naturresurser av vissa grupper ses som en vision värd att sträva efter, och ett annat synsätt där samma utveckling av andra ses som något som måste förhindras. Island kan också komma att knytas närmare USA avseende energisäkerhet till följd av

¹⁰⁰ ”Uttrycket *The High North* används i den norska strategin från 2006 och användes på sin tid också flitigt av den Norske försvarsministern Johan Jörgen Holst. Termen etablerades under andra halvan av 1980-talet internationellt som ett samlingsbegrepp vid diskussion av strategiska sammanhang i Norska Havet och Barents Hav. Se Dörfer, Ingemar, Wallin, Lars (eds.) *Proceedings of a symposium on changing strategic conditions in the High North: Stockholm, September 28-29, 1987*. Swedish National Defence Research Establishment (Försvarets forskningsanstalt) Stockholm, 1990.”

energitransporterna från Norge och Ryssland över Nordatlanten till USA. Det är en öppen fråga om detta i sin tur också innebär en framtida amerikansk begäran om förnyad militär närvaro på Island. Om en sådan begäran då skulle välkomnas av Island återstår att se.

Island kommer att slitas mellan de potentiellt stora fördelar som olje- och gas-transporter och nya farleder kan ge och de negativa effekter dessa kan få. En inrikespolitisk strid om Islands förhållningssätt kan säkert förutses. Riskhantering i stor skala kommer sannolikt att definiera mycket av den isländska säkerhetsdebatten framöver.