

NIKLAS GRANHOLM



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

Delar av ett nytt Arktis

Utvecklingar av dansk, kanadensisk och isländsk arktispolitik.

Omslagsbild: Das Eisenmeer, Caspar David Friedrich, 1823/24.

Titel	Delar av ett nytt Arktis – Utvecklingar av dansk, kanadensisk, isländsk arktispolitik
Title	Parts of a New Arctic. Developments in Canadian, Icelandic and Danish Arctic Policies.
Rapportnr/Report no	FOI-R--2861--SE
Rapporttyp Report Type	Underlagsrapport Base data report
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2009
Antal sidor/Pages	71 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Utrikesdepartementet
Projektnr/Project no	B12504
Godkänd av/Approved by	Sara Gullbrandsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency Department of Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Denna studie analyserar arktispolitiken för Danmark, Kanada och Island i ljuset av att klimatförändringarna i Arktis fungerar som katalysator för utvecklingen på många andra områden. I alla tre länderna pågår en utveckling av handlingslinjer avseende det förändrade Arktis. De tre länderna har sinsemellan olika geostrategiskt läge samt också i övrigt skilda förutsättningar. Kanada har formulerat en ambitiös arktispolicy. Det är oklart hur snabbt den kan förverkligas givet de avvägningar som Kanada har att göra främst i olika delar av relationen till USA, samt eget ekonomiskt läge i ljuset av finanskrisen. Grönland, en del av Danmark, har nyligen fått ytterligare utökat självstyre. Grönland är starkt beroende för säkerhet och ekonomi av stöd från Danmark. Om Grönland på sikt utvecklar självstyret i riktning mot full självständighet kommer främst att bero på ekonomins utveckling samt politisk vilja hos grönländarna själva. Ett självständigt Grönland ligger troligen i tidsspannet tio till tjugo år. Vilken karaktär ett självständigt Grönland i så fall skulle få kan inte idag fastslås, men det blir likafullt en fråga för omvärlden. Island har inte bara drabbats av en allvarlig och långvarig ekonomisk kris utan har också en försvarspolitisk lösning (baserad på s.k. *Air-policing* av Nato-länderna) som i dagsläget inte är fullt anpassad till aktuellt säkerhetspolitiska läge. Därtill har Island drabbats av ett slags moderniseringsstress som delvis kommer ur landets mycket snabba utveckling efter andra världskriget. Islands tre kriser växelverkar. Om Island efter förhandlingar och folkomröstning ansöker om medlemskap i Europeiska Unionen eller inte kommer att vara en tydlig indikator för hur Islands internationella relationer utvecklas.

Den linje som kan skönjas i staters internationella handlande i Arktis, suveränitetshävdande språkbruk och agerande kombinerat med betoning av multilaterala regimer och förhandlingslösningar, har hittills varit framgångsrikt. Trots det

kvarstår frågor om hur grundläggande motsättningar skall hanteras och vilka problem internationell diplomati skall lösa i Arktis.

Nyckelord: Arktis, Island, Danmark, Grönland, Kanada, USA, Air-Policing, finanskrisen, Hans ö, isbrytare, suveränitet, klimatförändringar, UNCLOS, fiske, sjömätning, Norra Ishavet, sjöfart, Nordostpassagen, Nordvästpassagen, olja, naturgas, mineraler, EU, NATO.

Summary

The aim of this study is to analyse the development of Arctic policies in three countries: Denmark, Canada and Iceland. Climate change in the Arctic region acts as a catalyst for change in several other areas. In all three countries there is an ongoing policy development regarding the changing Arctic. All three countries have different geostrategic positions and are also different in many other respects. Canada has declared an ambitious arctic policy. It is not clear how quickly it can be implemented, mainly in view of US-Canadian relations and economic circumstances after the financial crisis. Greenland, a part of Denmark, has recently got its home rule expanded to self-rule, but is still heavily dependent on Denmark for security and economic support. Should Greenland opt to develop self-rule in the direction of full independence, the process will depend primarily on the development of Greenland's economy and the political will of the Greenlanders themselves. An independent Greenland is probable in the time-span of ten to twenty years. What the character of an independent Greenland would be is hard to determine, but will become an issue for the international community including Greenland's neighbours. Iceland is not only going through a severe economic crisis, but her solutions to defence issues (NATO air-policing) is not entirely sufficient relative to the current security situation. In addition, Iceland domestically suffers from an almost existential crisis, mainly brought on by the fast societal modernisation post-World War Two. Iceland's societal, economical and security crises interact with each other. Whether Iceland, after negotiations and a referendum, will apply for membership in the European Union will be a clear indicator of Iceland's future direction in international relations.

The policies that can be discerned in international relations in the Arctic, where policies and actions of sovereignty assertion are combined with an emphasis on support for multilateral regimes and negotiated solutions, has so far been suc-

cessful. But issues of mitigation of disputes over overlapping claims still remain as well as what the challenges international diplomacy are facing in the Arctic.

Keywords: Arctic, Iceland, Denmark, Greenland, Canada, USA, Air-policing, Financial Crisis, Hans Island, Ice breakers, Sovereignty, Climate Change, UNCLOS, Fisheries, Charting, Arctic Ocean, Shipping, North Sea Route, Northwest Passage, Oil, Natural Gas, minerals, NATO, EU.

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	9
2	Motiv för studien, val av studieobjekt och metod	12
3	Danmark	14
4	Kanada	31
5	Island	43
6	Slutsatser	61
7	Implikationer för fortsatta studier och forskning	65
8	Referenser	68

1 Sammanfattning

Ett nytt Arktis är på väg att ta form. I dagsläget går det inte att med säkerhet säga vilken roll och relation till den övriga världen regionen kommer att få. Att klimatförändringarna kommer att innebära en uppvärmning av Arktis och ett minskat istäckte är de flesta överens om. Hastigheten i förändringen råder det däremot inte enighet om.

Vad som står klart är att uppfattningen av klimatförändringarna är på väg redan har drivit på utvecklingen i Arktis på flera andra områden. Inte minst har internationella relationer, internationell rätt, energipolitik, fiskepolitik och militär planering och dispositioner påverkats. Dessa andra ordningens effekter interagerar i sin tur med varandra på sätt som inte alltid kan förutses. Dessutom tillkommer andra orelaterade faktorer som har lett till och kommer att leda utvecklingen i andra banor. Hur det nya Arktis kommer att se ut kan därför inte förutses med mindre än att det studeras från olika utgångspunkter för att bidra med underlag för att kunna möta nya och ur flera perspektiv svårförutsebara utvecklingar.

I denna studie har tre länders arktispolitik analyserats. Danmark, Kanada och Island är i Sverige mindre kända avseende utvecklingen av deras arktispolitik. De tre arktisstaterna är samtidigt viktiga aktörer i en nu dynamisk region.

Danmark spelar i kraft av sin överhöghet över Grönland en viktig roll i den arktiska utvecklingen. Grönland är av tre huvudsakliga skäl långsiktigt på väg mot full självständighet. För det första har Grönlands självstyre nyligen utvecklats så att det ger möjlighet till att efterhand överta alltför många förvaltningsområden från den danska statsförvaltningen. För det andra hyser Grönland förhoppningar om att klimatförändringarna skall göra det möjligt att minska och på sikt helt komma ifrån beroendet av danska skattemedel och ersätta dem med inkomster från turism, fiske, sjöfart och inte minst olje- och naturgasutvinning. Samtidigt är den grönländska ekonomin ännu inte så utvecklad att den kan bära landets kostnader. Grönland är därför tillsvidare hänvisat till årliga ekonomiska bidrag från danska staten för sin överlevnad. För det tredje finns en i allmänna val uttryckt politisk vilja till självständighet på Grönland, samtidigt som danska staten intagit en pragmatiskt positiv attityd till full självständighet på sikt för Grönland. Det finns dock ingen tidtabell för grönländsk självständighet, men det rör sig sannolikt om en process på 10 till 20 år. Frågan om vilken utrikes- och säkerhetspolitisk karaktär ett självständigt Grönland i så fall skulle få kan därför inte heller avgöras nu, men kommer att bli en fråga för omvärlden. Blir Grönlands självständighetsprocess framgångsrik kan ett "arktiskt Kuwait" följa, där försörjning och säkerhet

kan köpas med inkomster från en utvecklad ekonomi. En misslyckad process kunde leda till att Grönland blir ett ”arktiskt Mikronesien”, formellt självständigt, men med svaga reella resurser att upprätthålla sin suveränitet.

Kanada har på senare år visat ett ökande intresse för Arktis. En ny och ambitiös policy har sätts. Operationaliseringen av den pågår, men det är inte säkert att den kommer att kunna fullföljas i alla delar. Den ekonomiska krisen har dels gjort att resurser inte säkert långsiktigt kan avsättas, dels är det kanadensiska Arktis av en sådan storlek att de resurser som kan avsättas med nödvändighet blir mycket utspridda. En av de viktigaste grundfaktorerna i kanadensisk utrikes-, handels- och säkerhetspolitik är relationen till USA. Relationen är för Kanada så central att många andra faktorer i den kanadensiska politiken måste vägas av gentemot den. Arktis är en av dem. Kanada har genom deltagandet i Afghanistaninsatsen att väga av gentemot de kostnader som ett utökat arktiskt engagemang för försvarsmakten drar på lång sikt. En annan viktig faktor är tvisten med USA om Nordvästpassagens status, där Kanada önskar få den erkänd som kanadensiskt inre vatten. USA motsätter sig detta, vilket stör relationen till USA och inverkar på kanadensisk arktispolitik. Det kanadensiska Arktis tycks dels spela något av en nationellt mytologisk roll för Kanada, dels är det mycket glest befolkat av Inuiter, vilket påverkar den inrikespolitiska agendan för den minoritetsregering som styr det federala Kanada.

Island har drabbats hårt av den finansiella krisen. Landets relativa litenhet förstärker problemen för landet. Marginalaktören drabbas extra hårt i finansiella kriser. Även om fundamentala faktorer i den isländska ekonomin är sunda, kommer det att ta lång tid för landets ekonomi att återhämta sig. Island har dessutom en försvarspolitisk lösning som idag inte fullt ut hanterar den säkerhetspolitiska förändringen i Islands omvärld. Den snabba samhällsutvecklingen i Island har också lett till ett slags underliggande moderniseringsstress där frågan om Islands framtida utveckling lett till samhälleliga motsättningar. De tre kriserna växelverkar. Vad utgången av detta blir är svårt att säga, men det kan inte uteslutas att processen med Islands EU-anslutning påverkas negativt.

Studiens analys av de tre ländernas arktispolitik pekar på förändringsprocesser i Arktis som till del tycks ha accelererats av bilden av klimatförändringarna. Andra förändringar var antagligen redan på väg. Även om studien inte kan göra anspråk på fullständighet, är bilden av att inre förändringsprocesser i de tre studerade ländernas arktispolitik kommer att inverka på det övergripande mönstret rimligt säkert. I Sveriges norra och nordvästra närområde kommer sannolikt mönstret därför att påverkas. Utfallsrummet är dock brett. I ljuset av det kan fortsatta stu-

dier på en rad områden avseende utvecklingen i Arktis verksamt bidra till utvecklandet av svensk arktispolitik.

2 Motiv för studien, val av studieobjekt och metod

Syftet med denna studie är att fördjupa underlaget och ge ett bidrag till att bygga upp kunnskap om några utvalda länder i Arktis för att skapa en bättre grund för svenska ställningstaganden. Studiens inriktning kommer ur den pilotstudie som på kort tid togs fram under vintern 2007-2008 för Utrikesdepartementets räkning.¹ Avsikten med den studien var att ge en överblick över flera av de viktigare frågorna, ge indikationer för vidare studier samt söka bidra till svensk policyutveckling. Studien kunde bland annat konstatera att det råder en stark dynamik på strategisk nivå i Arktis och att det blir svårt att förutse vart den kan leda. Direkta och indirekta implikationer för Sverige låg dock utanför pilotstudiens ram.² Vidare kunde det konstateras att de områden som länge studerats vid FOI Försvarsanalys utgjorde en god grund för att analysera dem också ur arktiskt perspektiv. Rysk arktispolitik, Norge och nordområdena, klimat- och energifrågorna, samt de militärstrategiska förhållningssätten, var några av dem. Därtill fanns också andra områden som var relativt nya och som inte hade studerats av FOI Försvarsanalys.

Insikten om dynamiken på flera områden samt att kunnskapen om regionen behövde förnyas, samt att utvecklingen kunde vara av betydelse för svensk säkerhetspolitisk utveckling, har lett fram till inriktningen på föreliggande studie. Valet blev därför att fokusera på ofullständigt kända faktorer och länder som sannolikt var av betydelse för utvecklingen i Arktis.

I valet mellan att studera länder och faktorer i Arktis valdes för denna studie länder. Skälet till det är att det i Arktis är de statliga aktörerna som hittills dominerat framför de icke-statliga och multilaterala organisationerna. Det är svårt, dyrt och farligt att ha verksamhet i Arktis, varför stater är alldeles dominerande där. Det ger också ett tydligare fokus och en klarare struktur för arbetet med

¹ *Arktis – strategiska frågor i en region i förändring*. Niklas Granholm (red.), m.fl. FOI-R--2469--SE, januari 2008.

² En kortare PM inom FORMA-projektets ram togs också fram inriktad på frågan hur man skulle kunna fundera på de arktiska frågornas betydelse för Sverige. *Arktis – en svensk intressediskussion. Förslag till ett analytiskt ramverk för framtagande av intresseprofiler för en utvecklad svensk arktispolitik*. Niklas Granholm, FOI Memo nr. 2534, 2008-09-26.

denna studie vars syfte är att bygga upp kunskap om relevanta länders arktispolitik.

Vilka länder bör då studeras? Kriterierna är närmast uppenbara: de viktigaste länderna som vi har minst kunskap om. En ”bruttolista” kunde då bestå av sju länder: USA, Ryssland, Kanada, Danmark Norge, Island och Finland. Av dessa faller två bort av orsaken att deras arktispolitik är redan rimligt väl känd, även om bägge är centrala aktörer i Arktis: Norge och Ryssland. Finland är, liksom Sverige, ett land med stora territorier i Arktis, men gränsar inte direkt till Norra ishavet och väljs därför bort. USA, det ekonomiskt och militärt enskilt största arktiska landet, har av inrikespolitiska skäl samt omfattande engagemang i andra delar av världen inte ännu formulerat någon tydlig handlingslinje för Arktis. Att en sådan, när den väl formulerats och börjar implementeras, kommer att ha stor inverkan på Arktis ställning står klart. Men även om diskussion och debatt har påbörjats, finns ännu ingen tydlig arktispolicy värd namnet att studera – USA väljs därför bort i denna studie.

Tre länder återstår då som uppfyller kriterierna; deras arktiska policy är mindre känd och de är viktiga i Arktis: Island, Danmark och Kanada. Valet av de tre innebär dessutom att analysen av dem kan göras rimligt djup – tilldelade resurser för denna studie är relativt begränsade och arbetskonomiska faktorer måste också tas med i beräkningen.

Utifrån den allmänna förståelse och det kunnande som byggts upp om arktisfrågorna kunde studien alltså begränsas och inriktas enligt ovan. Sedvanlig sökning efter artiklar, litteratur och annat material vidtog därefter. Efter en första genomgång av materialet kunde ett antal studiefrågor formuleras. De sinsemellan olika studieobjekten krävde olika förhållningssätt i analysen på grund av delvis skilda kulturer, historia och politik. Dessa skillnader, samt att länderna inte på länge hade studerats förut, parat med studiens syften och en dynamisk utveckling, genererade behov av direktkontakter. Alla tre länderna besöktes därför och intervjuer genomfördes med policy-nivån, akademiker, diplomatiska företrädare och någon gång massmedia. Köpenhamn, Ottawa och Reykjavik besöktes för att skapa en bättre förståelse för frågornas ställning i respektive land. Dessutom deltog rapportförfattaren i en konferens och ett spel om Arktisfrågorna som verksamt bidrog till att bredda förståelse och insikt. När materialet samlats in vidtog skrivprocessen som efter flera iterationer och sällning resulterade i föreliggande studie.

3 Danmark

Fem frågor för dansk arktispolitik

Liksom övriga arktiska länder påverkas även Danmark av förändringarna där. Dessa är av flera skilda slag och förstärks främst men inte uteslutande av klimatförändringarna. Konsensus råder i stort sett om att klimatförändringarna är på väg, men inte om dess omfattning och effekt. Danmarks synsätt utgör i detta avseende inget undantag internationellt. De särskilda danska förutsättningarna innebär att dansk arktispolitik har fått delvis förändrade förutsättningar att arbeta efter.

Flera faktorer aktualiseras som inverkar på dansk arktispolitik. För det första har den pågående och förväntade isavsmältningen redan medfört att flera territoriella frågor aktualiserats. För det andra har särskilt Grönlands ställning inom Danska Kungariket – *Rigsfællesskabet* – aktualiserats.³ Ett utökat självstyre – *hjemmestyre* – för Grönland infördes den 21 juni 2009, vilket på sikt sannolikt reser frågan om Grönlands framtida ställning som självstyrande danskt län. Kommer den senaste reformen av *hjemmestyret* att vara en tillräckligt god lösning för att kunna bestå under lång tid, eller kommer den efterhand att leda till ökade grönländska krav på full självständighet? Naturresursfrågan är, för det tredje, en ytterligare faktor som påverkar Danmark. De ännu så länge osäkra uppskattningarna av var och hur mycket olja, gas och mineraler som finns i Arktis och om dessa är tillgängliga för utvinning av praktiskt-tekniska och ekonomiska skäl, bidrar till osäkerheten om utvinning kan ske. För det fjärde förväntas en ökning av fartygs-trafiken runt Grönland. Både kryssningsfartyg och trafik med handelsfartyg igenom och i grönländska farvatten förväntas öka från en idag låg nivå. För det femte har de hårdare säkerhetspolitiska frågorna som länge var lågt prioriterade eller ens alls diskuterades, nu åter kommit på dagordningen för Arktis. På vilket sätt kommer utvecklingen av det säkerhetspolitiska mönstret i Arktis att påverka dansk arktispolitik?

³ I det danska *rigsfællesskabet* ingår Danska öarna, Bornholm, Färöarna och Grönland.

Dansk arktispolitik

Perspektiven i dansk arktispolitik tar sin utgångspunkt i landets sammansättning. De danska öarna, tätbefolkade och med den alldeles övervägande delen av industri, förvaltning och ekonomi, dominerar stort. Dominansen är så stark att det närmast glöms bort att Danmark innehåller två ytterligare län: Färöarna och Grönland.⁴ Dessa två delar av *Rigsfaelleskabet* har sinsemellan skilda arrangemang för självstyre med Köpenhamn. Färöarna fick självstyre 1948 som efterhand utvecklats mycket långt, medan Grönland blev en likaberättigad del av Danmark från 1952 och nådde självstyre först 1979. Grönland utträdde efter folkomröstning ur EG 1985, mot Danmarks vilja. På Färöarna har strävan efter full självständighet tidvis varit stark, men har i kölvattnet på 1990-talets ekonomiska kris mattats av något.

Det historiska faktum att Färöarna och Grönland kommit att ingå i Konungariket Danmark sätter alltså sin prägel på dansk arktispolitik. Under lång tid har Danmark haft att hantera särpräglade öar och ögrupper långt borta, ofta med små resurser till förfogande och under skiftande internationella förhållanden, vilket bidragit till att forma en pragmatisk syn på utvecklingen i Nordatlanten och Arktis. Insikten om nödvändigheten av att upprätthålla och vidareutveckla administrativ sakkompetens och annat kunnande för processen med hantering av territorierna har funnits mycket länge inom den danska statsförvaltningen.

Ett område som innefattas av området inom en ”intressetriangel” med en spets i danska öarna, en andra i Grönlands sydspets och den tredje i dess nordvästligaste punkt är ett sätt att beskriva danska intressen geografiskt och geopolitiskt.

Danmark använder sig främst men inte uteslutande av multilaterala samarbeten för att driva politiken för de arktiska territorierna. Nordiska rådet, Arktiska rådet, Europeiska unionen, Nato och FN, för att nämna de viktigaste, är alla fora där olika aspekter av arktispolitiken drivs. Därtill finns en rad internationella legala regimer för lösande av t.ex. territoriella tvister, standarder för fartyg med isklassning m.m.

⁴ Färöarna består av ett tjugotal öar, c:a 1 400 km² och har knappt 50 000 invånare. Grönlands landterritorium är c:a 2,2 milj. km² och har drygt 57 000 invånare. Nationalencyklopedin; ”Grönland”, Färöarna”.

Danmark är dock inte främmande för att ta initiativ och gå utanför etablerade multilaterala fora. I slutet av maj 2008 stod Danmark värd för en konferens för de fem staterna runt Norra Ishavet i *Ilullissat* på västra Grönland.⁵ Syftet var att diskutera utvecklingen i Arktis. I konferensen deltog Rysslands och Norges utrikesministrar, USA:s vice utrikesminister och Kanadas minister för naturresurser. Konferensen antog *Ilullissat*-deklarationen.⁶ I denna slås fast att de fem staterna kommer att använda sig av etablerade folkrättsliga regelverk, främst FN:s havsrättskonvention, för att lösa territoriella tvister, åta sig att skydda miljön i Arktis genom aktiva åtgärder, ta hänsyn till lokalbefolkningens villkor, öka samarbete och resurser för sjöräddning samt förbättra sjösäkerheten genom International Maritime Organisation, IMO. Därtill vill man förbättra samarbetet mellan staterna för uppmätning av kontinentalsockeln, skydd av den marina miljön, samt insamling av vetenskapliga data. Slutligen avser länderna bidra aktivt till samarbetet inom Arktiska rådet, Barentsrådet och andra internationella fora.

Danmarks agerande väckte bland andra arktiska länder farhågor om att de fem strandstaterna runt Ishavsbasängen nu själva ville hantera Arktisfrågorna och därmed marginalisera övriga arktiska stater. Genom att inte använda sig av redan existerande samsamarbetsfora kunde man få intrycket av att en ny och snävare grupp nu hade formerats. Formuleringarna i *Ilullissat*-deklarationens avslutande del pekar på att man varit medvetna om detta, då det särskilt hänvisas till Arktiska rådet och Barentsrådet. Det är dock svårt att komma ifrån intrycket att de fem staterna strävar efter ett gemensamt agerande i dessa fora, även om innehållet i deklarationen inte i sig är kontroversiellt.

Ilullissat-konferensen betraktades i Danmark som en stor framgång. Den något upphetsade retorik som hade präglat debatten och diskussionen i Danmark främst avseende eventuella oljetillgångar och territoriella tvister runt Grönland dämpades, menar man. Utsikterna till en mer ordnad och genomtänkt process för hantering av dessa frågor kunde skönjas – i och med *Ilullissat* vann man alltså både tid och förändrade delvis förutsättningarna för den politiska hanteringen av ark-

⁵ Värdar var Danmarks utrikesminister Per Stig Møller och Grönlands dåvarande regeringsledare (*landstyreformand*) Hans Enoksen. Konferensen i *Ilullissat* ska ha varit utrikesminister Møllers personliga idé.

⁶ The *Ilullissat* Declaration. Arctic ocean Conference, *Ilullissat*, Greenland 27-29 May 2008. Danish Ministry for Foreign Affairs.
http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf. Hämtat 090622.

tisfrågorna. Önskan om en mer ordnad process för arktisfrågorna var inte ogrundad: de senaste åren har till del präglats av olika unilaterala initiativ. Den ryska utplaceringen av en rysk flagga på botten av Nordpolen, den kanadensiska strategin för de norra områdena och inte minst Danmarks tvist om Hans ø med Kanada var några av dem. Detta i kombination med nya analyser som indikerade potentiellt mycket stora energi- och mineralfyndigheter i Arktis, gjorde att hela situationen från danskt håll såg ut utvecklas i negativ riktning. En del av svaret blev det initiativ som ledde fram till Ilulissat-konferensen. Danmark anser sig ha fått bred acceptans för idéerna i deklARATIONEN. Ett annat mål med konferensen var också att motverka de förslag som funnits om att reglera förhållandena i Arktis på liknande sätt som i Antarktis – genom en traktat. Danska officiella företrädare menar att det inte finns något behov av en sådan traktat då det redan finns ett utvecklat regelverk i FN:s havsrättskonvention från 1982. Samtidigt önskar man att de fem staterna runt Norra ishavet skall implementera artikel 234 i havsrättskonventionen som medför strikta och höga säkerhetsregler för fartyg som passerar exklusiva ekonomiska zoner (EEZ). Ett solitt ”fence of safety/ safety net” skulle alltså upprättas runt Norra ishavet för att skydda mot miljö- och fartygsolyckor eftersom inget fartyg då skulle kunna komma in i Norra ishavet utan tillstånd från respektive flaggstat eftersom allt sjöterritorium i framtiden skulle komma att täckas av EEZ.⁷

Danmark menar sig ha all anledning att söka en utveckling av arktisfrågorna som löper i mer ordnade former än som skett under de senaste åren. Inte minst har klimatförändringen i Arktis som leder till isavsmältning aktualiserat frågan om vilka delar av det arktiska territoriet som ägs av vilken stat. Dessa frågor befann sig till för några år sedan lågt på dagordningen. Danmark har i Arktis tre sinsemellan olika territoriella tvister som ännu är olösta. Tvisten med Kanada om den obebodda Hans ø nordväst om Grönland är för det första inte löst. Problemet med den, menar danska företrädare är att området mellan ön och Grönland innehåller mycket is, men väster om ön är det oftare isfritt. En lösning som Danmark önskar undvika vore att inte ha tillgång till öppet vatten av sjöfartsskäl. Gränsdragningen mellan Grönland och Svalbard, som förvaltas av Norge, är för det

⁷ Address by Ambassador Thomas Winkler, Undersecretary for Legal Affairs, Ministry for Foreign Affairs of Denmark at the Conference of New Chances and New Responsibilities in the Arctic region, Berlin 11-13 March 2009, sid 5.

andra olöst. Den tvisten ses dock mer som ett sjömättningsproblem och trots att området är kraftigt isbelagt förväntas den bli löst även om det kan ta tid. För det tredje har Danmark anspråk på en utökad EEZ norr om Grönland. Detta gäller den s.k. Lomonosovryggens utsträckning. Om det kan visas att Lomonosovryggen utgör en del av den grönländska kontinentalsockeln kan Danmark enligt regelverket i havsrättskonventionen göra anspråk på ett stort havsområde område utanför den idag tilldelade EEZ:n. Data till stöd för sådana anspråk saknas idag, men de senaste åren har en intensiv aktivitet för att mäta upp området genomförts av Danmark. Bland annat har man använt sig av inhyrda svenska och ryska isbrytare. Denna verksamhet avser man fortsätta med och framställningar om anspråk kommer att göras enligt det regelverk som föreskrivs i havsrättskonventionen. Ett samarbete med Kanada i denna fråga kommer att initieras när det blir dags. Danmark skrev under havsrättskonventionen 1994 och har därmed till 2014 på sig att lämna in sina anspråk. Man är fullt beredd att om så skulle krävas ta processen till internationella domstolen i Haag.⁸

Grönlands roll i dansk utrikes- och försvarspolitik

Grönland är en central fråga i dansk arktispolitik. Med Danska öarna ockuperade av Nazi-Tyskland och Färöarna av Storbritannien, blev Grönland från 1941 en viktig allierad stödjepunkt för atlanttransporterna och inte minst som väderstation för bägge sidor. Grönland blev genom 1951 års försvarsavtal mellan Danmark och USA en viktig länk i det kalla krigets strategiska konfrontation. Avtalet innebar att USA fick långtgående befogenheter på ön och då Grönland inte blev en helt integrerad del av Danmark förrän 1953, tillfrågades inte grönlänningarna om avtalet. Thulebasen på nordvästra Grönland, en av flera amerikanska baser på ön, kom att spela en central roll för radarövervakningen av luftrummet och rymden ovanför Arktis.⁹ När Thulebasen var som störst hade den en amerikansk garnison på ca 12 000 man. Senare tillkom också satellitkommunikation som en viktig uppgift för de satelliter som går i bana från pol till pol. Idag återstår Thulebasen som enda amerikansk bas på Grönland och dess roll idag har förändrats. Förutom satellitkommunikation är basens huvuduppgift idag att utgöra en länk i förvarningskedjan för det amerikanska missilförsvaret. Grönland är därmed inkopplat i

⁸ Avsnittet är främst baserat på intervjuuppgifter, Udenrigsministeriet, Köpenhamn 090525.

⁹ Thule Air Base är det amerikanska namnet, Pituffik det grönländska namnet på orten Thule.

de storstrategiska sammanhangen på ett sätt som ön inte skulle vara om missil-försvarsfrågan inte lett till att Thulebasens betydelse nu åter ökat.¹⁰

Försvarsavtalet från 1951 moderniserades 2004. Samma år sade Danmark ja till en uppgradering av Thulebasen efter amerikansk begäran. Bland de viktigare förändringarna av försvarsavtalet var att förutsättningarna för den amerikanska trupp närvaron nu reglerades i ett "Status of Forces Agreement" (SOFA) för Thulebasen, som begränsade de tidigare mycket vida ramarna för amerikanskt agerande på Grönland. Vidare tillsattes en permanent dansk/grönländsk-amerikansk "Joint Committee" som träffas två gånger årligen för att diskutera uppkomna frågor. Denna motsvaras av en tjänstemannagrupp och dessutom informeras det grönländska landstyrets utrikesutskott (*udvalg*) i samma omfattning som folketingsombudet om frågor som rör Grönland. Det är också praxis att grönländska myndigheter informeras och att Köpenhamn söker uppnå enighet med det grönländska landsstyret i dialogen med amerikanerna. Detta ger alltså dels möjlighet till trilateral samarbete, något som inte funnits tidigare, dels engageras grönländska myndigheter i beslutsprocesserna. Thulebasen har också utvecklats till den viktigaste hantverks- och tekniska utbildningen för grönlänningar på Grönland. Ett tjugotal hanterverkarlärlingar finns kontinuerligt på Thulebasen, vilket ses positivt från officiella danska företrädare. Basens garnison är nu mellan 400-500 danskar, grönländare och amerikaner.

NATO:s roll i Arktis menar Danmark inte bör förändras. NATO är redan närvarande där och bör fortsätta spela samma roll som tidigare. Någon upprustning runt Grönland ser man inte något behov av, men samtidigt pågår förnyelsen av den danska flottans kapacitet att uppträda i arktiska vatten. Den danska militära närvaro på Grönland beskrivs som minimal med hänsyn till upprätthållandet av dansk suveränitet och territoriell integritet.¹¹ Den Stoltenbergiska utredningens förslag om utvecklat samarbetet för säkerhet i Arktis ses som minst sagt nya och radikala. Det gäller att genomföra Stoltenbergs förslag – om de vinner acceptans – så att de inte retar upp Ryssland.

¹⁰ Avsnittet är delvis baserat på "Grönland og missilskjoldet", Klaus Karsten Pedersen. Udenrigs 1/2003.

¹¹ Den danska försvarspropositionen, framlagd i juni 2009 och antogs under hösten av folketingsombudet, innehöll flera förslag rörande militära dispositioner på Grönland.

Europeiska Unionen är inte populärt på bland grönlänningarna och officiella danska företrädare menar också att EU:s tjänstemän intar en ”kolonialistisk inställning till Arktis och dess roll.”¹² EU tycks tro att pengar är allt Grönland vill ha, menar man. Saken har inte blivit lättare av att EU-parlamentet röstat för ett embargo på produkter från säljakten. Detta har upprört grönlänningarna och setts som ett hot mot nationell identitet och traditionell livsstil. Särskilt sälffångstfrågan oroar Köpenhamn.¹³ Här krävs en attitydförändring från EU, menar man och välkomnar därför att EU sökte observatörsstatus i Arktiska rådet i slutet av 2008 (vilket dock senare veterades av Kanada). Att det kommer att ta lång tid att ändra inställningen hos EU:s tjänstemän står också klart, tilläggs det. Intressant nog menar man också att EU:s politiska utveckling, där EU är på väg att skaffa sig en uppfattning i Arktisfrågan, kommer att tvinga fram svenska och finska ställningstaganden i frågor som dessa två länder inte tidigare särskilt behövt uppmärksamma rörande Arktis.

Dansk debatt och beslut om Arktis och Grönland

Den danska debatten om Arktis och Grönlandfrågan karakteriseras av en relativt hög grad av samsyn. Den officiella bilden, beskriven ovan, speglas av en debatt där man argumenterar för en lugn och ordnad utveckling i Arktis och att det inte behövs någon ny internationell regim för Arktis då de existerande är fullt tillräckliga. Ett närmast genomgående drag är den upprördhet som visas de analytiker och kommentatorer som kallas ”alarmister”, vilka sägs beskriva utvecklingen i Arktis som varande på väg mot ett nytt kallt krig eller i termer av ett arktiskt ”Great Game”. Denna grupp av debattörer är ofta från arktiska stormakter eller stater utan eget territorium i Arktis.¹⁴ Deras beskrivning håller inte streck, menar flera av de danska debattörerna, och är rentav ”100 % fel”.¹⁵ I en nyligen utkommen studie av Dansk Institut for Militaere Studier, (DIMS), Hold Hovedet

¹² Intervjuuppgifter. Udenrigsministeriet, Köpenhamn 090525.

¹³ Seal Hunting: Political Animals. The Economist 090514. Tidningen anklagar Europaparlamentet för dubbelmoral i och med beslutet att förhindra import till EU av säljaksprodukter medan slaktmetoderna och djurskyddet inom EU-Europa inte fungerar på ett tillfredställande sätt. EU-parlamentets beslut har inte bekräftats av EU-kommissionen eller ministerrådet. Danmark som jordbruksland hamnar alltså i en besvärlig mellanställning.

¹⁴ Som exempel på debattörer som ska ägna sig åt överdrifter och arktisk alarmism nämns amerikanen Scott G. Borgerson, Council on Foreign Relations.

¹⁵ Intervjuuppgifter DIIS, 090525.

Koldt!, analyseras framtida utveckling i Arktis med betoning på betydelsen för Grönland.¹⁶ Fyra framtidsscenarioer för Grönland linjeras upp, och slutsatsen dras att risken för en militarisering och ökad spänning runt Grönland är låg. Det framhålls också i studien att Danmark inte bör påbörja någon upprustning av Grönland då det skulle ge en ursäkt för Ryssland att i sin tur rusta upp. Studien gör flera antaganden om utvecklingen; Inget tekniksprång, att Grönlands ställning inom Danmark inte förändras, att externa aktörer som t.ex. Kina inte kommer att öka sitt intresse för Arktis och att energipriserna inte heller höjs nämnvärt. Även om den delen av debatten inom Danmark om Arktis verkar följa den officiella danska linjen tämligen nära, pekar trenden också i en annan riktning. Som en del i det senaste danska försvarspropositionen från juni 2009, ökas försvarsutgifterna med 600 miljoner från 22,2 till c:a 22,8 miljarder danska kronor. Huvudinriktningen är att i än högre grad fokusera på de internationella uppgifterna. Det medför reduktion eller nedläggning av vissa kapaciteter. Grönlands roll nämns här inte specifikt.¹⁷

Den övergripande trenden i dansk försvarsutveckling har beskrivits som denationalisering, militarisering och demokratisering. Militarisering syftar på att Danmark efter det kalla krigets slut valde att använda försvarsmakten som ett direkt medel i sina utrikespolitiska strävanden. Det valet stod öppet då den alldeles dominerande uppgiften med existentiellt försvar hade bortfallit. Demokratisering syftade på att i de internationella uppgifter som varit i fokus under lång tid skulle den enskilde soldaten projicera värderingar och internationella humanitära normer, normer som man också menar är genuint danska. Denationalisering är den i detta sammanhang mest intressanta dimensionen. Här har territoriet – det danska – blivit mindre intressant som objekt för det militära försvaret, förutom vid nationella katastrofer av olika slag, och det är istället de internationella insatserna

¹⁶ *Hold Hovedet Koldt! Ett Scenariobaseret undersøgelse av forsvarets opgaver i Grønland frem mot 2030.* Jørgensen, Henrik Jedig samt Rahbeck-Clemmensen, Jon, Dansk Institut for Militære Studier, maj 2009.

¹⁷ 2009-06-24, *Fakta Sheet, Forsvarsforlig 2010-2014*, Forsvarsministeriet, 090625. De viktigaste förändringarna är att antalet stridsvagnar i armén minskas från 57 till 34, arméartilleriet minskas genom nedläggning av systemet M109, arméns luftvärn läggs ner helt, arméns pansarvärnskapacitet läggs ner, Marinens standardflex-kapacitet minskas vilket innebär att förmågan till övervakning av danskt inre vatten reduceras, flygvapnets helikopterförmåga organiseras om så att förmågan till internationella uppgifter tas bort (*fjernes*). Antalet stridsflygplan minskas så att man förutom resurser till nationella uppgifter kan sända ut fyra flygplan under 12 månader i internationella uppgifter.

som det militära försvaret skall dimensioneras efter. Minskade militära resurser totalt sett, men dessa skall samtidigt användas internationellt för att främja danska intressen – en passiv småstatsroll har Danmark alltså aktivt valt bort.¹⁸ Hela denna utveckling har inneburit långtgående strukturförändringar för det danska försvaret, och det senaste försvarsbeslutet är ett ytterligare steg i denna utveckling. Men samtidigt har Danmark också behövt anpassa sin politik och sitt agerande i riktning mot mer av suveränitetshävdande som följd av utvecklingen i Arktis. Ett särskilt Arktiskt/Nordatlantiskt kommando organiseras genom att man slår samman Grönlands och Färöarnas ledningsorganisation som läggs på ny plats på Grönland. En särskild, behovssammansatt insatsstyrka för arktiska uppgifter skall sättas upp för Grönland, bl.a. innebärande att stridsflyg skall kunna baseras där. Man undersöker också om Thulebasen kunde spela en större roll i det sammanhanget. Inriktningen finns också i det senaste, nu av folkettinget antagna, försvarspropositionen där det framgår att den ökande aktiviteten i Arktis ”... vil forandre regionens geostrategiske betydning” och ”... på sigt medføre flere udfordringer for dansk forsvar”.¹⁹ Åtgärderna kan dock inte sägas innebära någon omfattande upprustning. Danmark signalerar alltså ett klart ökande intresse för utvecklingen på och runt Grönland.

Grönlandsfrågans utveckling

Grönlands ställning som självstyrande län inom Danmark är under förändring.²⁰ Processen har varit lång och inleddes på initiativ av det grönländska landsstyret (Grönlands regering) vid årsskiftet 1999-2000 då en kommission för grönländskt självstyre sattes upp. Denna rapporterade sina resultat 2003 och efter landsstyrets rekommendation antog det grönländska landstinget (Grönlands parlament) dess förslag och en gemensam dansk-grönländsk självstyrelsekommission sattes upp, vilken påbörjade sitt arbete 21 juni 2004. Den avslutade sitt arbete i och med sitt sista möte den 17 april 2008. Kommissionens förslag är omfattande och påverkar

¹⁸ *Nationen eller Verden? De Nordiske landes forsvar idag*. Heurlin, Bertel (red.) Jurist- og Økonomiforbundets Forlaget. Köpenhamn 2007. s.111-114.

¹⁹ *Danmark opruster i Arktis*, <http://www.berlingske.dk/article/20090714/danmark/707140068/>. Hämtat 090715. Samt *Forsvarsforlig 2010-2014*. Sid.2

²⁰ Avsnittet baserar sig huvudsakligen på ”The Greenland-Danish Self-Government Commission’s Report on Self-Government in Greenland, Executive Summary”, April 2008.

dels Grönlands ställning som självstyrande län inom Danmark, delas kan de konstitutionella implikationerna bli långtgående.

Kommissionens uppgift var att föreslå lagstiftning för ett nytt arrangemang för grönländskt självstyre. Ett viktigt ingångsvärde har varit att det ska vara möjligt att efterhand kunna ta över ansvaret för fler områden än de som idag ingår i det grönländska självstyret. Det nya självstyret skall enligt gemensamma direktiv från Danmarks regering och det grönländska självstyret ligga inom det existerande enade danska kungariket och att utgångspunkten skall vara gällande dansk grundlag.²¹ Inom dessa ramar kan Danmark alltså till grönländsk förvaltning lämna över de områden som inte redan hanteras av Grönland. Konstitutionen, utrikespolitiken, försvars- och säkerhetspolitiken, Högsta domstolen, nationalitetsfrågor samt valuta- och penningpolitiska frågor är undantagna.

En annan viktig utgångspunkt är att kommissionen arbetat utifrån förutsättningen att det skall råda balans mellan rättigheter och skyldigheter. En ökad grad av självstyrelse för Grönland skall därför länkas till ökat eget ekonomiskt ansvar. Grönland måste med andra ord på sikt kunna generera tillräckliga egna inkomster för att kunna finansiera sitt självstyre och minska sitt beroende av bidrag från danska staten.

Landsstyret får enligt kommissionens förslag efterhand ta över ett stort antal av de kompetenser som återstår enligt en överenskommen lista. Det är upp till Landsstyret självt att avgöra när det önskar ta över lagstiftande och exekutiva befogenheter. Innan så sker ska man ange en tidpunkt för övertagandet och i förhandling med Danmarks regering överenskomma hur övertagandet av ansvaret skall ske. I samband med övertagandet av ansvaret får man också ta över finansieringen av verksamheten. Under en övergångsperiod kan också samarbete ske om så befinns lämpligt. Förfarandet gäller för alla områden utom ett: mineraler och naturtillgångar i berggrunden. Här skall danska myndigheter fortsatt samarbeta med grönländska myndigheter under minst en femårsperiod, varefter arrangemanget kan förnyas om Landsstyret så önskar.

Kommissionen fäster särskild vikt vid de ekonomiska arrangemangen som man menar i största möjliga mån skall vila på en självbärande ekonomi. Men ett ut-

²¹ "...Within the framework of the existing unity of the realm" samt "...point of departure in Greenland's present constitutional position". Op.cit s. 4.

ökat självstyre skall inte i sig behöva betyda ökade skillnader i levnadsstandard mellan Grönland och Danmark. Detta har resulterat i en ekonomisk modell där:

- Bidragen från Danmark till Grönland fryses på 2007 års nivå, dvs. 3,202 miljarder danska kronor årligen.
- Grönland får självt finansiera de områden man önskar ta över ansvaret för.
- Inkomsterna från mineral- och oljeutvinning på Grönland ges till det grönländska landstyreets myndigheter, och hälften av de inkomsterna räknas av mot bidragen från Danmark utom de första 75 miljonerna som går direkt till landsstyret.
- När inkomsterna från olje- och mineralutvinning nått nivån att bidragen från Danmark har gått ner till noll kronor skall en ny förhandling inledas mellan Danmark och Landsstyret om den framtida fördelningen av inkomsterna samt frågan om fortsättningen av bidragen.

Tanken är alltså att Grönland efterhand blir mindre beroende av direkta bidrag från Danmark och med tiden mer ekonomiskt självständigt.

Även de utrikes affärerna tas upp av kommissionen. Här anser kommissionens majoritet att det inte finns utrymme för några större förändringar, med tanke på de direktiv kommissionen givits. Grönland kan under den gällande självstyrelselagen fortsatt förhandla och ingå avtal som endast berör Grönland inom de områden man tagit över ansvaret för. Landsstyret kan dock involveras i frågor som Danmark förhandlar internationellt om, och som rör Grönland. En konsultationsmekanism med Landsstyret finns också med i förslaget. Man öppnar också för möjligheten av att representanter utsedda av landsstyret inte enbart kan delta i danska diplomatiska missioner där frågor som rör Grönland behandlas utan också i andra frågor.

Språkfrågorna anses också viktiga. grönländska ska inte bara vara det viktigaste språket på Grönland utan också bli officiellt språk på ön. Danskans ställning har försvagats under de senaste trettio åren, konstaterar kommissionen, och menar att bristen på språkkunskaper i danska och andra utländska språk kommer att förlänga den utbildningsmässiga eftersläpning som råder på Grönland om inte språkpolitiken utformas med detta i åtanke. En överlämning av språkfrågan till grönländska myndigheter kan ske, då det dels enligt den Nordiska språkkonventionen envar har rätt att använda sitt eget språk i kontakt med myndigheter, dels att alla danska medborgare har rätt till sitt eget språk. Grönland rekommenderas

alltså att anta Grönländska som officiellt språk, men danska kommer att vara kvar som en naturlig del av språkmiljön.

Intressant nog tar kommissionen också upp frågan om förutsättningarna för framtida grönländsk självständighet, även om instruktionerna till kommissionen gällde Grönlands ställning under nuvarande konstitutionella förutsättningar. Grundläggande är, resonerar kommissionen, att det måste finnas en klart uttryckt vilja till självständighet hos det grönländska folket. Initiativet till att påbörja förhandlingar om självständighet måste komma från det grönländska folket självt. En folkomröstning ses som mycket viktig och förutsätts innan förhandlingar om självständighet kan inledas. Ett klart och tydligt utslag i en sådan folkomröstning förutsätts också så att inga tvivel kan uppstå internationellt. Enligt Danmarks grundlag måste en sådan överenskommelse om självständighet godkännas av både Folketinget och Landstinget, Grönlands parlament. Kommissionen föreslår också möjligheten av ett associationsavtal mellan ett framtida självständigt Grönland och Danmark.

Kommissionens förslag underställdes folkomröstning i november 2008. Mer än tre fjärdedelar av grönlänningarna, 75,54 %, röstade för förslaget till utökat självstyre och valdeltagandet på 71,96 %, var mycket högt för grönländska förhållanden.²² Det nya utökade självstyret infördes den 21 juni 2009, på dagen 30 år efter att Grönland först fick självstyre.

Den 2 juni 2009 hölls val till det grönländska Landstinget.²³ Det socialdemokratiska partiet *Simiut*, som varit det dominerande partiet sedan självstyret infördes 1979, förlorade stort. Valets vinnare blev istället *Inuit Ataqatigiit* (IA) med 43 % av rösterna. IA står till vänster om socialdemokratin och har hårt drivit frågan om full självständighet för Grönland. Direkt efter valet uttalar Hans Enoksen, Grönlands regeringschef, att han avgår och regeringsförhandlingarna inleddes därefter. IA uttalade tidigt och bestämt att man inte önskar samregera med *Simiut* utan söker andra koalitionspartners.

²² *Klart ja til nyt grønlandsk selvstyre*, Politiken 26 november 2008.
<http://politiken.dk/indland/article603097.ece>. Hämtat 090605.

²³ AG 3 juni 2009. *Jordskredssejr til IA*,
<http://www.ag.gl/nyheder/politik/333/jordskredssejr-til-ia/default.aspx> Hämtat 090605.

Är Grönland på väg mot självständighet?

Grönlands ställning inom Danmark har sakta men säkert utvecklats i riktning mot mer och mer självstyre. Från dansk koloni till danskt län 1953, till självstyre av 1979 års version och nu med ett ytterligare utvidgat självstyre från sommaren 2009. I och med Landstingsvalet i juni 2009 kom alltså IA-partiet till makten, ett parti som har full självständighet på programmet. Det återstår att se hur en ny politisk konstellation på Grönland kommer att driva den frågan. Valet innebar också ett generationsskifte: en ny och yngre generation politiker träder till. Det återstår också i detta avseende att se det hur det kommer att påverka utvecklingen internt och relationerna till Köpenhamn. Det tycks som om grönländska nationalistiska strömningar har förstärkts på senare år.²⁴ Kommer det utvecklade självstyret att ses som ett tillräckligt svar på självständighetssträvandena eller tvärtom förstärka dem?

Den danska regeringen i Köpenhamn önskar en ordnad process med en långsam och kontrollerad och genomtänkt utveckling där Grönland i egen takt gradvis får ta över förvaltningen av allt fler funktioner som idag sköts av den danska staten. Denna bild kommer till starkt uttryck i samtal med officiella danska företrädare och är lätt att förstå och också sympatisera med – så tar en stat sitt ansvar för en så speciell del av landet som Grönland. Få eller inga har något intresse av ett Grönland som i hast skulle lämna Danmark med ett otillräckligt utvecklade statliga funktioner samt en otillräckligt utvecklad ekonomi för upprätthållandet av sin suveränitet. Dels skulle en sådan utveckling reflektera illa på Danmark och skapa osäkerhet om hur ett självständigt Grönland skulle påverka utvecklingen i regionen. Det finns alltså mycket som talar för att Grönland utvecklas så att i takt med att den lokala ekonomin stärks tas allt fler statliga funktioner över och att det i sinom uppstår ett Grönland som endast formellt ingår i det Danska *Rigsfaellesskabet*. I ett sådant läge skulle frågan om full självständighet för Grönland sannolikt redan länge ha legat i luften och vara nära att få konkret form. Men den analysen är närmast en linjär trendframskrivning och förutsätter att alla inblandande parter arbetar rationellt, långsiktigt och utifrån gemensamma utgångspunkter. Håller det antagandet? Det finns indikationer på att så inte är fallet fullt ut. De grönländska landstingsvalen innebar som sagt en valförlust för de grönländska socialdemokraterna, *Simiut*, som dominerat grönländsk politik sedan självsty-

²⁴ Interjvuppgifter, Köpenhamn 090525.

ret först infördes 1979. Istället vann IA, ett parti till vänster om socialdemokratien med självständighet för Grönland på programmet, en jordskredsseger.

Den fortsatta utvecklingen på Grönland innehåller åtminstone tre osäkerhetsfaktorer. För det första sker nu ett generationsskifte i den grönländska politiken. Vilken grundläggande attityd den nya generationen politiker kommer att inta går när detta skrivs inte att avgöra, men att strävandena efter självständighet efterhand stärks verkar troligt. Om det i sin tur får någon effekt på den politik Grönland för gentemot Danmarks regering är dock oklart. Det traditionella mönstret har hittills präglats av att de grönländska politikerna oftast starkare driver självständighetsfrågan och är framgångsrika i debatterna, men den grönländska förvaltningen oftast bromsar dessa strävanden och agerar mer försiktigt. Resultatet har därför hittills blivit att status quo upprätthålls. Åtminstone har detta varit mönstret fram till idag när ett nytt och vidare självstyre skall implementeras.

Det resonemanget leder för det andra till frågan om det nya självstyret kommer att leda till en förstärkning av självständighetssträvandena eller om man nöjer sig med det system man ny förhandlat sig till och fått accept för? Alternativt kunde processen tolkas så att den leder till ökande otålighet: när väl processen startat finns ingen anledning att töva, låt oss arbeta mot självständighet så fort det går, kan grönländska nationalister resonera. Å andra sidan är självstyrelsekommissionens förslag skrivna med detta i åtanke: övertagande av statliga funktioner skall ske under ansvar. Tas en funktion i statsförvaltningen över tas också kostnaden för driften av den över av Grönland. Dessutom indexuppräknas inte statsbidraget till Grönland längre utan är fixerat till 2007 års nivå – det kommer alltså att sjunka reallt med tiden. Man anar här ett försök att få till stånd en sorts ”uppfostrings-effekt”. Hur kommer det att tolkas av grönlänningarna: ett uttryck för en paternalistisk och kolonialistisk dansk attityd mot Grönland och grönlänningarna eller som ett vällivligt stöd till en ansvarsfull utveckling mot självständighet?

För det tredje är nyckeln till att kunna bära upp en framtida självständighet en bärkraftig grönländsk ekonomi. Hur denna utvecklas är osäkert. Om Grönland kan få till stånd en positiv ekonomisk utveckling, med det nya självstyrets särskilda arrangemang för mineraler och energiutvinning, som kan bära upp självständigheten i framtiden så kan denna nås i takt med den utvecklingen. Det förutsätter som sagt att man har gemensamma utgångspunkter för de kalkyler som görs, både i Nukk och i Köpenhamn.

Den slutsats som kan dras ur resonemanget är att någon tydlig tidtabell för grönländsk självständighet inte kan fastställas. Men med det utökade självstyret kon-

stitutionellt etablerat, tendenserna till en starkare grönländsk nationalism, förhoppningarna om en starkare ekonomisk utveckling hjälpt av klimatförändringarna, är tre tydliga faktorer som talar för att Grönland kan bli självständigt snabbare än förutsett. En kvalificerad gissning, givet att alla tre huvudfaktorer utvecklas som skisserat, skulle ge vid handen att självständighetsprocessen givit resultat inom ett tjugotal år verkar möjlig. Hur trolig den är kan som sagt inte fastställas, men det finns all anledning att följa utvecklingen.

Vad skulle ett självständigt Grönland innebära?

Grönland, världens största ö med 57 000 invånare, är alltså sakta på väg mot självständighet. En starkare grönländsk nationalism och därtill kopplade självständighetssträvanden kombineras med förhoppningar om en starkare ekonomi. Den plan för en gradvis utveckling mot självständighet självstyret innebär talar tillsammans för ett självständigt Grönland.

Men även om det nya självstyret kan ses som en vägkarta mot självständighet på sikt är den beroende av en fungerande utveckling av ekonomin. Är föreställningen om att på sikt kunna bygga upp den grönländska ekonomin realistisk? Här kommer sannolikt olika föreställningar om utvecklingen att brytas mot varandra. Å ena sidan en rationell, pragmatisk och i ordets bästa mening byråkratiskt planerande process ledd statligt i samverkan mellan Nuuk och Köpenhamn där ett steg i taget tas mot ett slutmål långt i fjärran – självständighet utan i förväg bestämd tidtabell. Det synsättet har mycket som talar för sig. Man kan å andra sidan inte utesluta att nationalistiska strömningar kan komma att förstärkas av den process som det utvecklade självstyret innebär. Ett scenario där slitningar längre fram uppstår mellan Landsstyret och Köpenhamn, kan bli till en självförstärkande process. En sådan skulle bli betydligt besvärligare, mer komplicerad än den pragmatiskt planerande, där parterna visserligen är överens om slutmålet, men är oense om hastighet, inriktning och prioriteringar. Ett sådant – hypotetiskt – scenario skulle kunna leda fram till ett Grönland som visserligen blir formellt självständigt, men som på grund av brådska dras med stora brister i förmågan att upprätthålla sin suveränitet. Ett sådant Grönland – ett arktiskt Mikronesien – skulle i sin tur skapa osäkerhet i Arktis och i förlängningen kunna föranleda ageranden från andra aktörer i regionen. En regional dynamik vars utgång inte kan förutses kan skapas. Den ordnade och mer pragmatiska utvecklingen skulle kunna leda till ett mer positivt scenario – ett arktiskt Kuwait – som beskriver en långsam och pragmatisk process som leder till självständighet när tiden är mogen som båda parter i samförstånd är överens om. Oavsett hur processen kommer att se ut reser

det frågar för omvärlden om vilken ställning ett självständigt Grönland kommer att inta utrikes- och säkerhetspolitiskt. Olika hypotetiska alternativ finns:

- Grönland lämnade EG 1985 – efter en folkomröstning, men mot Köpenhamns vilja – och ett inträde i dagens EU skulle sannolikt bli en besvärlig process. Möjligheten av ett grönländskt EU-inträde redan under gällande självstyre finns också som en möjlighet. Grönland skulle alltså söka anknytning till ett Europa som är tillräckligt integrerat för att kunna acceptera ett litet land i norr med stort territorium och en liten befolkning och ekonomi. Grönland skulle också söka medlemskap i Nato. Ett sådant Grönland skulle också lägga stor vikt vid medlemskap i olika multilaterala fora: det nordiska elementet skulle för Grönland vara viktigt och landet söker därför medlemskap i Nordiska rådet och Arktiska rådet.
- En nära relation till Danmark behålls även efter självständigheten. Kulturella mönster, släktband och traditioner talar för den utvecklingen, men förutsätter att självständigheten växer fram under mer lugnare former och på sikt.
- Ett grönländskt närmande till Kanada. För det alternativet talar geografisk närhet och möjligheten till att utveckla regionala ekonomiska handelsmönster, kanske baserat på inuitiska släktband. Mot det talar att Grönland sannolikt inte strävat efter självständighet för att sedan bli en delstat eller territorium i det federala Kanada. Troligheten av alternativet kommer att bero på under vilka förtecken separationen från Danmark sker.
- Grönland övertygas av amerikanska framstötter om fördelarna med ett nära samarbete. De amerikanska skälen vore att Danmark nu inte längre kan styra Grönland ser man säkerhetsintressena, främst manifesterade genom Thulebasen, som så viktiga att man är beredd att erbjuda omfattande stöd i olika former. Målet är ett stabilt Grönland där utbytet består av säkerhet och bistånd och stöd i olika former mot att 1951 års säkerhetsavtal i moderniserad form består. USA skulle alltså betala för upprätthållandet av Grönlands suveränitet på liknade sätt som Danmark tidigare gjort.

Även om Grönlands utveckling är svår att förutsäga i detalj pekar alltså mycket på att självständighet på sikt. Följderna av självständigheten och inte minst processen fram mot den är en sak för omvärlden att följa och om så skulle krävas vidta åtgärder för att bidra till stabilitet och säkerhet i en viktig del av Arktis.

Danmarks arktispolitik i ett vidare perspektiv präglas också av ett aktivt agerande. Den utveckling som kunnat skönjas de senaste åren, där utvecklingen tende-

rat att rusa mot okontrollerade anspråk på territorier och ett aktionsreaktionsmönster som hade vissa likheter med det kalla krigets, medförde oro i det danska politiska systemet och i förvaltningen. Dessutom fanns tydliga inrikespolitiska faktorer i bland annat Kanada som riskerade att ytterligare spä på dynamiken. Detta aktiverade dansk diplomati och resulterade i det tidigare nämnda mötet i *Ilullissat* på Grönland i maj 2008. Mötet blev en framgång för Danmark och etablerade en syn på utvecklingen i Arktis där en mer ordnad process betonas av de fem. Baksidan av myntet blev dock att ett visst missnöje kunde skönjas bland övriga medlemmar i Arktiska rådet, det forum där arktisfrågor exklusive säkerhetsfrågorna, diskuteras. Skulle *Ilullissat*-deklarationen kunna vara början på en utveckling där en exklusiv arktisk klubb bildas som exkluderar övriga arktiska stater och de externa statliga aktörer som anser sig ha intressen i Arktis? Vissa formuleringar i av danska officiella företrädare hållna tal kan tyda på det. Om så skulle vara fallet har visserligen en ny trend mot en mer ordnad utveckling i Arktis skapats, men samtidigt kan det innebära att en ny friktionsyta öppnas mellan de fem strandstaterna och resten av intressenterna i Arktis.

4 Kanada²⁵

Bakgrund

Grunddragen i kanadensisk arktispolitik betingas bland annat av den mycket stora del av territoriet som ligger norr om den 60:e breddgraden.²⁶ Samtidigt gränsar Kanada till USA utmed den 49:e breddgraden, vilket gör Kanadas relation till USA central. Av de c:a 33 miljoner kanadensarna i de tio provinserna och 3 territorierna bor endast c:a 100 000 norr om den 60:e breddgraden, vilket utgör 40 % av Kanadas landterritorium.²⁷ En annan jämförelse är att Kanada är något större än USA, men har 10 % av USA:s befolkning, vilket gör Kanada till ett av världen mest glesbefolkade länder. Området i kanadensiska Arktis har samtidigt stor betydelse för nationalkänslan, uttrycket *North of Sixty* är ett viktigt begrepp och nationalsången *Oh Canada* innehåller textraden ... *the true north, strong and free*. Samtidigt har kanadensiska Arktis inte funnits i någon högre grad i medvetandet hos majoriteten i landets södra delar. Detta har inneburit ett närmast cykliskt intresse för nordområdena i politiken: visserligen har olika premiärministrar genom tiderna talat om utvecklingen av *The North*, men ofta har det stannat vid retorik. Den komplicerade historien har lett en utveckling där ett territorium om 2,1 miljoner km² och med 29 000 invånare har överlämnats till den inuitiska ursprungsbefolkningens förvaltning. *Nunavut* utgör idag ett eget territorium inom Kanada.²⁸

²⁵ Om inte annat anges är uppgifterna i kapitlet baserade på och sammanställda ur intervjuer och samtal i Ottawa genomförda mellan den 10-12 november 2008 vid Utrikesdepartementet (DFAIT), Kanadas nationella försvarshögkvarter (NDH), Kanadas försvarsforskningsinstitut (DRDC), ministeriet för nordiska och indianska ärenden (INAC) samt Norges och Sveriges ambassader i Ottawa.

²⁶ Kanada är världens till ytan näst största land med 9,9 miljoner km².

²⁷ *Canada-U.S. Relations in the Arctic: a Neighbourly Proposal*, Flemming, Brian. Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, December 2008, sid.3 f.

²⁸ Kanadensiska territorier har till skillnad från provinserna en svagare ställning gentemot den federala nivån som bestämt om deras tillkomst. Deras rättigheter står inte heller inskrivna i författningen. Bland annat har de ingen egen viceguvernör, vilken istället tillsätts av den federala regeringen i Ottawa. Partier i territoriernas direktvalda enkammarparlamentet finns oftast inte, utan beslut fattas vanligen genom konsensus. Man väljer dock sin egen premiärminister. Tillsammansaget innebär det att den federala nivån i Ottawa har mer att säga till om angående territoriernas affärer än i provinsernas.

Centralt för Kanadas position är relationen till USA. En grundläggande definition av kanadensisk identitet är att man inte är amerikan. Detta avspeglas i ett annorlunda synsätt vad gäller sociala frågor, skatter och välfärd, samt kulturella förhållanden än i USA. Den historiska anknytningen till Storbritannien med Drottning Elisabeth som nominellt statsöverhuvud spelar också sin roll. Skillnaden i storlek mellan de bägge länderna påverkar också. Pierre Trudeaus beskrivning av relationen till USA är talande:

*”Att bo intill er är lite som att sova med en elefant. Oavsett hur vänligt och lugnt djuret är, om jag får kalla det så, påverkas man av varje ryckning och grymning.”*²⁹

Kanadas ekonomiska relation till USA är så central att avsevärd politisk kraft och resurser läggs ner på den. Den gemensamma gränsen är världens längsta oförsvarade och handelsutbytet är stort. NAFTA-avtalet tillmäts stor betydelse och utvecklingen i Mexico följs därför ytterst noga av Kanada. Landet har också omfattande naturresurser som gör landet självförsörjande på energi. Jordbrukssektorn, som tidigare var dominerande, har nu kompletterats med industri- och tjänstesektor och Kanada är nu en modern och högutvecklad medlem av G8-gruppen.

Den militära relationen är även den viktig för både USA och Kanada. Under kalla kriget var Kanadas territorium viktigt som förvarningszon för anfall från Sovjetunionen. Luftförsvaret var genom NORAD utvecklat till ett mycket långtgående samarbete mellan Kanada och USA. Kalla krigets förutsättningar medförde också att sjöterritoriet blev viktigt och Kanadas territorium kunde användas av den amerikanska flottan för genomfart utan föranmälan. Bägge parter kom överens om att inte diskutera frågan. Detta förhållande försvagades efterhand efter det kalla krigets slut och Kanada önskar idag få sitt inre sjöterritorium erkänt internationellt. Detta motsätter sig USA som menar att det skulle inskränka dess handlingsfrihet. En tvist har därför uppstått mellan länderna i denna fråga.³⁰ Konkret handlar det om vilken status Nordvästpassagen, genom den norra kana-

²⁹ Living next to you is in some ways like sleeping with an elephant. No matter how friendly and even-tempered is the beast, if I can call it that, one is affected by every twitch and grunt. Tal av premiärminister Pierre Trudeau vid the Press Club in Washington D.C. den 25 mars 1969. Översättning av rapportförfattaren.

³⁰ Att frågan är känslig indikeras av att kanadensiska företrädare nogsamt beskriver frågan om Nordvästpassagen som ”an issue” istället för som ”a dispute”. Intervjuuppgifter Otawa, 081112.

densiska skärgården, skall ha. Om den enligt USA:s önskemål skall ha status av ett internationellt sund, behöver man inte föränmäla genomfart. Om farleden, enligt kanadensisk ståndpunkt, skall ha status av inre kanadensiskt territorialvatten, gäller andra och striktare regler för genomfart – bland annat måste föränmälan ske i god tid. Trycket på att få frågan löst ökas av att Nordvästpassagen ses som en framtida farled av ökande betydelse som följd av klimatförändringarna. För närvarande har bägge parter kommit överens om att vara oense i frågan och någon rörelse mot en lösning har inte kunnat skönjas.³¹ Omfattande aktivitet har dock utvecklats bland olika tankesmedjor, forskningsinstitut och akademiska fora för att föreslå metoder och processer för att finna en lösning på frågan. Tre andra territoriella tvister om sjöterritoriet, en med USA (i Beauforthavet) och två med Danmark (Hans ö samt i Lincoln Sea norr om Grönland) finns också på agendan.³² Tvisten i Beauforthavet med USA är i första hand en fråga om vilka principer som ska gälla samt en sjömättningsfråga. Trots att man tvistar om området finns överenskommelser om gemensam isbrytning av området.

Tvisten om *Hans ø/Hans Island* – ett exempel

Kanadas tvist om Hans ö med Danmark har aktualiserats sedan 2004 och saknar inte heller komiska poänger. Starkt förkortat kan dispyten om Hans ö, 1,5 km² stor och obebodd, kan sägas ha inletts 1984 när danske ministern för Grönland flög till ön och placerade en dansk flagga där och ett meddelande med texten ”*Velkommen til den danske ø*” samt en flaska konjak. Besöket ska ha föränletts av en tidningsartikel av en kanadensisk journalist i en grönländsk tidning som sedan nådde dansk press. I artikeln nämndes att geologer som arbetade för kanadensiska oljeprospekteringsbolag hade gjort undersökningar på ön. Dessa händelser kom till allmän kännedom först i mars 2004 genom kanadensiska media och spred sig snart över världen. Detta skedde samtidigt som Kanadas federala budget skulle läggas fram. Där föreslogs minimala ökningarna av försvarsanslagen, men frågor om Hans ö och regeringens påstådda oförmåga att skydda kanaden-

³¹ Status för de olika dispyterna och olika parter ståndpunkter beskrivs utförligt i *Controversial Canadian Claims Over Arctic Waters and Maritime Zones*, Dufresne, Robert, Parliamentary Information and Research Service, Law and Government Division, PRB 07-47E, 10 January 2008.

³² Lincoln Sea ligger norr om Ellesmere Island, Kanadas nordligaste bebodda ö (Alert base), och nordväst om norra Grönland. Havet är istäckt året om. Hans ö är c:a 1,3 km² stor och ligger i Kennedysundet, mellan Grönland och Ellesmere Island.

siskt territorium ställdes i parlamentets budgetdebatt. Några dagar senare kallades enligt kanadensiska pressuppgifter Kanadas *chargé d'affaires* i Köpenhamn upp till utrikesministeriet för att kommentera Kanadas avsikter i dispyten om Hans ö, ett möte som sedan förnekades av bägge parter. Nästa fas i utvecklingen var en sedan länge planerad kanadensisk militär övning, *Narwahl 04*, som höjde temperaturen ytterligare. Att övningen ägde rum 200 mil söder om Hans ö verkar inte ha spelat någon roll i sammanhanget. Ett påstått besök av danska sjömän på ön sju månader dessförinnan, där en dansk flagga ska ha satts upp, togs också i Kanada till intäkt för att en kris var under uppsegling. I juli 2005 gör Kanadas försvarsminister ett kort besök på Hans ö.³³ Samma månad hade kanadensisk militär personal landat på ön, satt upp en kanadensisk flagga, en plakett och byggt en traditionell inuitisk stenstaty (*inukshuk*). Detta följdes av en formell protest från Köpenhamn samma månad och Grönlands regeringsledare hävdade att ön nu hade ockuperats av Kanada. Rättschefen på danska utrikesdepartementet hävdar nu att ön är del av danskt territorium och att ett officiellt klagomål över Kanadas agerande kommer att skickas genom officiella kanaler.³⁴ Danmark skickar därefter ett kustbevakningsfartyg mot ön för att hävda sin suveränitet men någon landstigning skall inte ske.³⁵ Utvecklingen går därefter i riktning mot att regeringarna försöker få in processen i lugnare banor.³⁶ Under augusti och september 2005 hävdar bägge parter offentligt sina anspråk på ön, men samtidigt förhandlar man om en process för att lösa tvisten: de danska och kanadensiska utrikesministrarna möts i mitten av september 2005 i New York.³⁷ Efter detta kommer man under våren 2007 överens om att gemensamt sätta upp en automatisk väderstation på ön. I juli samma år meddelar Kanada att en översyn av nyare satellitbaserade kartor placerar gränsen mellan Grönland och Kanada mitt över

³³ *Canada Island Visit Angers Danes*. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4715245.stm>. Hämtat 090624.

³⁴ Danmarks ambassadör till Kanada publicerade också i en artikel i *Ottawa Citizen* den 28 juli 2005 för att ge Danmarks syn på saken. <http://www.ambottawa.um.dk/en/menu/PressAndCulture/News/ArticleabouttheHansIslandissue.htm>. Hämtat 090623.

³⁵ *Strid om arktisk ø ude af proportioner*, Jyllandsposten, 290705. <http://jp.dk/arkiv/?id=235939&ecept=Hans%20ø%20/>&ecept=Archive=o>. Hämtat 090623.

³⁶ *Ø-farcen er slut*, Berlingske Tidende, 160805. <http://www.bt.dk/nyheder/oe-farcen-er-slut>. Hämtat 090623.

³⁷ *Denmark, Canada to negotiate over disputed Arctic island*, CBC 080805. <http://www.cbc.ca/world/story/2005/08/08/hans-island-050808.html>. Hämtat 090623.

Hans ö i stället för öster om ön. Sedan denna senaste rond i tvisten om ön klarats av tycks frågan därefter ha gått in i en lugnare fas.³⁸

Twisten om Hans ö är intressant som exempel och ger en del indikationer på hur kanadensisk arktispolitik kan komma att utvecklas. För det första är det tydligt att bägge regeringar inte hade tvisten om Hans ö högt på dagordningen när den plötsligt aktualiserades 2004. Man hade tidigare ingått ett avtal gällande från 1974 om gränsdragningen mellan länderna, men man hade kommit överens om att lämna Hans ö utanför det avtalet då enighet inte kunde nås. I och med utvecklingen från 1984 och framåt aktualiserades frågan åter och man tappade under en period mer eller mindre kontrollen över frågans utveckling. För det andra indikerar dynamiken runt frågan på att det verkar finnas en inrikes kanadensisk klangbotten när det gäller territoriella frågor som folkvalda politiker i sin tur måste ta hänsyn till eller ibland t.o.m. utnyttjar sig av. Den kanadensiske försvarsministerns besök på ön 2005 hade sannolikt inrikes orsaker, men ledde också till starka danska reaktioner. Utvecklingen ledde till att man offentligt tvingades hävda anspråk på ön samtidigt som förhandlingar om lösandet av konflikten kunde inledas. Här ligger troligen en del av bakgrunden till den kanadensiska arktiska strategin som regeringen Harper lade fram efter att tvisten om Hans ö gått in sitt senaste och lugnare skede: en kanadensisk regering kan inte framstå som svag när det gäller värnandet av landets territorium. Den traditionella bilden av Kanada med välfärdsstat, en i europeisk mening liberal syn i moralfrågor och en försvarsmakt som uteslutande ägnar sig åt fredsfrämjande operationer i FN-regi, behöver alltså kompletteras med detta suveränitetshävande perspektiv. För det tredje pekar öns litenhet och relativa betydelselöshet på att ju mindre som står på spel, desto mer verkar man kunna ta ut svängarna i denna typ av internationell interaktion. Inrikespolitiska poäng kan enkelt vinnas, men samtidigt får saken inte drivas så långt att man tappar kontrollen. En sådan utveckling var på väg med Hans ö 2004-2005 och effekten riskerade bli att man förlorade trovärdighet internationellt. Den påföljande utvecklingen med danskt initiativ till vad som under 2008 blev Ilullisat-konferensen tycks peka på att flera andra stater också

³⁸ Flera satirprogram använde tvisten om Hans ö. En fiktiv befrielse rörelse sades ha uppstått: *Hans Island Liberation Front*, <http://www.hansislandliberationfront.com/index.htm>, hävdar öns självständighet för dess två fiktiva invånare. *Radio Free Hans Island* <http://www.radiofreehansisland.com> berättar en påhittad historia om livet på en radiostation som sänder från ön.

såg risken för en utveckling där man tappade kontrollen även i de stora frågorna där betydligt mer kunde stå på spel. De stater i Arktis som hade utestående territoriella tvister såg risken vilket bidrog till att Danmarks initiativ fick ökat genomslag. För det fjärde kan tvisten om Hans ö inte ses isolerat från övrig arktisk utveckling. De första indikationerna på att stora förändringar var på väg i Arktis som följd av klimatförändringarna hade nått beslutsfattare i olika länder. Det var sannolikt också en ytterligare bidragande faktor för Kanadas utveckling av sin arktiska strategi samt *Iullissat*-konferensen.

Den öppna dispyten mellan Kanada och Danmark har samtidigt inte hindrat andra samarbeten. Relationen via NATO har såvitt känt inte påverkats och det pågående samarbetet med Danmark om karteringen av kontinentalsockelns utsträckning i Arktis verkar inte ha påverkats.³⁹

Kanadas nya arktispolitik

Kanada har de senaste åren åter upptäckt nordområdena och i likhet med flera andra arktiska stater börjat utveckla en arktispolicy. Man inte börjat med tomt blad, t.ex. finns sedan 2005 en handlingsplan för haven, tänkt att hantera både Kanadas egna hav – inklusive de arktiska vattnen – samt de frågor man vill driva i internationella fora.⁴⁰ Motiven för handlingsplanen är att havens miljö är på väg att skadas allvarligt, att man ser ökande konflikter mellan de som använder sig av haven samtidigt som det administrativa regelverket och inte minst jurisdiktionsfrågorna är mycket komplicerade. Slutligen pekar man på att haven har en ekonomisk potential som idag endast delvis utnyttjas. Handlingsplanen innehåller fyra länkade delar; internationellt ledarskap och suveränitet och säkerhet, En integrerad skötselplan för haven med hållbar utveckling som grund, havsmiljöns hälsa och havsteknologi samt vetenskap. Handlingsplanen bygger på den *Ocean's Act* som antogs 1996 och följdes av *Canada's Ocean Strategy* 2002. Av särskilt intresse för Arktisfrågan är att Kanada anslöt sig till UNCLOS i november 2003 och därför har 10 år på sig att ställa med territoriella anspråk. Då just stora områden i Arktis är föremål för territoriella tvister kommer kartering av havsbotten att vara en viktig verksamhet som stöd för kommande eventuella

³⁹ *Canada's Arctic: A National Defence Perspective*. Jillian Stirk, Ambassador of Canada to Norway, Tromsø, 25 September 2007.

⁴⁰ *Canada's Oceans Action Plan. For present and Future Generations*. Government of Canada, Fisheries and Oceans Canada. Ottawa, 2005.

anspråk. Vidare slås i avsnittet om suveränitet och säkerhet fast att en stark flotta utgör en viktig faktor för att kunna stödja handlingsplanen. Att kunna övervaka, patrullera och vid behov också kunna utöva *interdiction operations* ses som centralt.⁴¹ Handlingsplanen från 2005 har alltså ett brett anslag och betonar sammanhången mellan de olika områdena som stödjande varandras verksamheter. Planen är också grund för Kanadas bidrag i andra multilaterala fora, bland dem nämns Arktiska rådet för utvecklingen av *The Arctic Marine Strategic Plan*.

Premiärminister Harpers vision för utvecklingen av *the North* som levererades vid trontalet den 16 oktober 2007 fick stark effekt och hade föregåtts av andra policyuttalanden under sommaren samma år där *the North* placerats högt på den politiska agendan.⁴² Trontalet innehöll en utveckling av regeringens försvarspolitiska program, *Canada First Defence Strategy*. I talet betonades starkt Kanadas suveränitet i Arktis och att man nu stod inför valet av att ”use it or lose it”. Om inte Kanada kunde hävda sin suveränitet över de norra områdena på något meningsfullt sätt, skulle man riskera att förlora kontrollen till andra med större resurser och mer kunnande om Arktis. Dessa stater skulle genom överlägsen teknologi obehindrat kunna röra sig på kanadensiskt territorium. Harper uttryckte sig bland annat på följande sätt:

*Sovereignty over one’s territory is not a theoretical concept. It is earned and retained by having planes in the air, ships in the sea and, most importantly, boots on the ground”.*⁴³

Många påpekade att suveräniteten faktiskt upprätthålls genom den inuitiska befolkningen som i tusentals år har bott och verkat i norr. Då dessa är kanadensiska medborgare finns redan närvaro i området.

Innehållet i den kanadensiska Nordstrategin, där det militära försvaret särskilt betonades, innehöll flera nyheter. För att just hävda suveräniteten, skulle en per-

⁴¹ *Interdiction operations* innebär i detta sammanhang närmast att förhindra någon att komma in på eget territorium. “A strong fleet is crucially important to reinforce and support oceans management.” Sid 6, op.cit.

⁴² Trontalet är närmast att betrakta som regeringsförklaring. Kanadas historia som del av brittiska imperiet gör att man håller fast vid vissa delar av traditionerna. Drottning Elisabeth II av Storbritannien är formellt landets statsöverhuvud och hennes roll utövas av en generalguvernör.

⁴³ Flemming, Brian. Op.cit.

manent bemannad garnison på 1 000 man sätts upp på en bas i Resolute Bay, vilken redan förklarats operativ, och en flottbas och djupvattenhamn i Nanisivik på Baffin Island öppnas. Sex till åtta nya isgående patrullfartyg finns också i planerna.⁴⁴ Därtill ligger i planerna också utveckling av övervakningssystemet för Arktis – *Wide Area Surveillance* – och man har uppdragit åt den kanadensiska försvarsforskningsorganisationen DRDC att utveckla en teknikdemonstrator – *Northern Watch* – för övervakning av det norra området.⁴⁵ Dessutom vill man utöka *Canadian Arctic Rangers*, ett slags hemvärn baserat på den lokala inuitiska befolkningen, för att bättre kunna patrullera i norr. Övningsverksamheten i norr kommer också att samordnas och alla relevanta delar av kanadensiska statliga myndigheter kommer att delta i dessa. I trontalet ingick också en betoning av att en fullständig och sammanhängande kartering av Kanadas arktiska havsområden skulle utföras.⁴⁶

Från rent militär synvinkel ses inte Ryssland idag som ett hot mot Kanada och inte heller finns det några konventionella militära hot mot Kanada i Arktis idag. Samtidigt framhålls att den radarkedja man vidmakthåller i norr kan behöva moderniseras och att länken till NORAD är fortsatt viktig. Klimatförändringarna kommer på sikt att ändra dynamiken och den ökade aktiviteten i regionen innebär flera utmaningar. Bland dem nämns kontroll över sjö- och flygtrafik, smuggling av gods och människor, miljöproblem, räddningstjänst och organiserad brottslighet. För att söka förbättra övervakningen av de vidsträckta havsområdena ser man i framtiden UAV: er som en del av lösningen.⁴⁷ Samarbete med USA, Ryssland om räddningstjänst samt med Danmark om havsövervakning, kommer också att vara en del av lösningen. Övervakning under havsytan medger man vara ett problem, men vill i övrigt inte diskutera saken.

⁴⁴ De nya patrullfartygen beskrivs som *Polar Class 5 Arctic/Offshore Patrol Ships* till en kostnad av 3,1 miljarder CAD och ytterligare 4,3 miljarder för drift och underhåll under 25 år. Total kostnad skulle alltså bli cirka 50 miljarder svenska kronor. *The Coast Guard in Canada's Arctic: Interim Report*. Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans. June 2008, sid.27.

⁴⁵ Defence Research and Development Canada är den federala kanadensiska försvarsforskningsorganisationen. DRDC är organiserat ungefär som de svenska Totalförsvarets Forskningsinstitut, FOI. www.drdc-rddc.gc.ca. Hämtat 090827.

⁴⁶ *The Race to Arctic Claim*, The Globe and Mail, October 20, 2007.

⁴⁷ Unmanned Aerial Vehicle (UAV), obemannade spaningsflygplan.

Kanadas satsning på försvaret av hemmaterritoriet genom *Canada First Defence Strategy* ska inte innebära att man behöver minska sina insatser utomlands. Kanada kan fortfarande spela på alla fronter där det behövs och man kommer fortsatt att delta i Insatsen i Afghanistan med drygt 3 000 man. Storleken på försvarsmakten kommer att ökas från totalt 64 000 till 70 000 anställda, samtidigt som det påpekas att strategin innehåller medel allokerade i en 20-års plan. Planen beskrivs som ambitiös och man påpekar att den innebär en långsiktig ökning av försvarsutgifterna.⁴⁸

Meningarna i Kanada om Harpers initiativ var delade, där några ställde sig frågande till varför man skulle behöva fokusera så hårt på det militära instrumentet när det ändå är osäkert om Kanada verkligen har rätt till hela det territorium i norr man gör anspråk på. Dessutom hade det ju i fallet med Hans ö visat sig att Kanada inte hade fullt fog för sina anspråk. En annan argumentationslinje stödde uppbyggandet av militära kapaciteter och satte det i samband med tvisten med USA om Nordvästpassagen: utan tillräckliga resurser skulle man inte ha någon möjlighet att alls hävda suveräniteten och möjligheterna att avskräcka från kränkningar skulle också vara små. Sett i det sammanhanget var Harpers förslag att se som et led i signalering i dialogen med USA i förstas hand och med resten av världen i andra hand.

Andra initiativ för att vidareutveckla frågan om resurser för suveränitetshävande i Arktis togs av kanadensiska senaten. Med regeringens initiativ som bakgrund, inledde man under våren 2008 en serie av utskottsutfrågningar som snart nog kom att rikta in sig på den kanadensiska kustbevakningens roll och funktion för att uppfylla målen i regeringens plan.⁴⁹ Man menade att just kustbevakningen skulle vara ett lämpligt medel för kanadensiskt suveränitetshävande i Arktis. I en indirekt kritik av regeringen Harper sades att mer kraft måste läggas på att utreda den komplexa frågan om vilken roll kustbevakningen kunde spela, inte minst för att skydda ekonomiska och miljömässiga värden i norr. Senatsutskottet kom med en rad rekommendationer;

⁴⁸ Ref. IISS Military Balance 2009, s.18f.

⁴⁹ *The Coast Guard in Canada's Arctic: Interim Report*. Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans. June 2008.

- Kanada skall fortsatt upprätthålla positionen att Nordvästpassagen är inre vatten och att varje internationaljuridisk utmaning mot den skall bemötas.
- Kanada bör utveckla en betydligt starkare närvaro året runt och kapacitet för att upprätthålla suveräniteten, skydda kanadensiska intressen och hålla Nordvästpassagen öppen som en säker och effektiv farled.
- En standard för alla fartyg avseende konstruktion, bemanning och utrustning för alla fartyg som opererar i Arktis.
- Inuiter bör där så är möjligt rekryteras till kustbevakningen.
- Kustbevakningen bör formulera en långsiktig strategisk vision. Då nära en fjärdedel av den erfarna marina personalen går pension inom de närmaste sju åren, kommer särskilt personalfrågorna att vara en utmaning.
- NORDREG, det frivilliga rapporteringssystemet för fartygstrafik i kanadensiska Arktis, bör göras obligatoriskt. På så sätt stöds kanadensisk policy avseende Nordvästpassagen.
- En långsiktig plan för anskaffning av nya, multifunktionella, kanadensiskbyggda tunga isbrytare med förmåga att operera året runt i skärgården samt på kontinentalsockeln.
- Utskottet anser att multifunktionella isbrytare som opereras av kustbevakningen är en kostnadseffektiv lösning på Kanadas suveränitetsuppehållande och övervakning i Arktis.
- Slutligen anser utskottet att regeringen bör ta fram en utvecklingsplan för hamnarna i norr.

En debatt grundad på omfattande utskottsutfrågningar, debatt i massmedia och rapporter från olika forskningsinstitut har alltså följt i spåren av regeringen Harpers initiativ. Man kan klart urskilja skillnader i synsätt på hur policyn borde och kunde implementeras, om det är relevant att fokusera så hårt på nordområdena och om det är värt kostnaderna. Efter att Harpers konservativa minoritetsregering hade lagt fram sin policy för nordområdena följde parlamentsval i oktober 2008. Här förnyades minoritetsregeringen Harper, som fick något fler mandat. Det är inte klart om just Arktis-politiken hade något att göra med valutslaget eller inte. Efter att den parlamentariska situationen förändrats lyckades Harpers regering återkomma efter en regeringskris på nyåret 2009 och politiken ligger såvitt känt fast tills vidare.

Att policyn finns fastlagd verkar dock inte i alla delar ha inneburit att den kunnat fyllas med ett konkret innehåll. Rubrikerna finns men operationaliseringen saknas ännu. Tjänstemännen på olika departement och myndigheter arbetar med att fylla politiken med konkret innehåll. En sagesman beskriver det som att Kanada ännu saknar denna operationalisering och söker sig fram, vilket också är det intryck man får från flera andra håll.

Kanada har också som följd av ökat fokus på arktis-frågorna utökat sina kontakter med Norge. Detta visade sig vara ett ömsesidigt intresse och man har från kanadensisk sida visat särskilt intresse för naturvetenskaplig och social forskning i Norge. Mellan Norge och Kanada verkar det utåt råda en hög grad av samsyn. Regelbundna bilaterala dialogmöten sker växelvis i bägge länder på högsta tjänstemannanivå med relativt stora delegationer sedan 2005. Ämnen som då avhandlas är energi, klimat, transportfrågor och inte minst sker en politisk dialog och diskussion av policyfrågor.

Analys – kanadensiska dilemman

Kanadas ställning internationellt i övrigt inverkar på landets möjligheter att lyckas med implementeringen av sin nordliga strategi. Men den måste också ses i relation till andra områden och kopplas till vilka andra utrikes- och säkerhetspolitiska mål Kanada önskar uppnå. Landets *Northern Strategy*, med omfattande mål både vad gäller säkerhet och social utveckling, arktisdelen av *Canada's Oceans Action Plan*, och *Canada First Defence Strategy*, där en omprioritering till det egna territoriet ligger i korten, är visserligen ömsesidigt stödjande men innebär samtidigt stora långsiktiga investeringar i infrastruktur, tekniska system och inte minst personal. Allt det som regeringen Harper önskar göra i Arktisfrågan hade troligen kunnat genomföras enligt planeringen i tid, då Kanadas ekonomiska utveckling varit mycket god det senaste årtiondet. Kanada har dock, som alla andra länder, drabbats av den svåra internationella ekonomiska krisen som pressar statsbudgeten. Det är därför sannolikt att flera av de föreslagna utvecklingarna måste skjutas på framtiden, minskas i ambition eller helt utgå. Diskussionen om en förnyelse av isbrytarflottan kontra en ny klass av isgående patrullfartyg relaterad ovan, är ett exempel bland flera på avvägningar som måste göras. Samtidigt kompliceras frågan ytterligare av att tjänstemannanivån ännu inte har fyllt de olika strategierna med konkret innehåll. I ekonomiskt besvärliga tider och då prioriteringar ännu inte gjorts i liggande planer på politisk nivå samtidigt som uppställda mål ska fyllas med konkret innehåll, pekar det mot en komplicerad genomförandeprocess.

Det finns en ytterligare dimension som rör Kanadas relation till USA med bäring på Arktis. Kanadas deltagande i operationen i Afghanistan anstränger den kanadensiska Försvarsmakten hårt. Om man tänker sig en ytterligare satsning i Arktis med det permanent bemannade arktiska träningscentret i norr (som fullt utbyggt planeras ha 1 000 man året runt) kommer det att bli svårt att hålla bägge igång, trots professionellt optimistiska uttalanden från officiellt håll. Kanada har under de senaste åren växlat mellan hållningen att man avser stanna i Afghanistan med en stark truppkontingent så länge det behövs och hållningen att man avser lämna operationen helt och hållet. Nuvarande linje är att Kanada drar sig tillbaka militärt från Afghanistan under 2011. Skulle Kanada helt lämna Afghanistaninsatsen, skulle det sannolikt få återverkningar på relationen till USA. Ur amerikansk synvinkel står och faller visserligen inte insatsen i Afghanistan med Kanadas deltagande, men ett hål skulle uppstå som någon annan nation då måste fylla. Givet den stora vikt Kanada lägger vid relationen till USA, kan den avvägningen bli mycket svår, särskilt som en del av Kanadas skäl för att satsa i norr kommer ur viljan att utveckla sjöfart, energiutvinning m.m. i ljuset av klimatförändringarnas väntade effekter. Därtill finns en annan påverkan: Kanadas roll i och inflytande i NATO samt det som ibland kallas "Anglosfären", dvs. Storbritannien, Australien, Nya Zeeland och USA, skulle i så fall sannolikt påverkas negativt. Hur Kanadas val och avvägningar mellan en fortsatt satsning på de arktiska nordområdena, följderna av den ekonomiska krisen och relationen till USA blir en fråga att följa. Vilka val som då träffas påverkar i sin tur utvecklingen i Arktis. Ett Kanada som prioriterar ner Arktis, får en obalans mellan vilja och förmåga till att inverka på utvecklingen där. Om handling inte följer på deklarerad politik kan utvecklingen gå i för Kanada negativ riktning. Omvänt kunde Kanada just genom sin nära relation till USA påverka amerikanerna till en utformning av sin arktispolitik i en för Kanada gynnsam riktning.

5 Island

Islands isolerade läge i Nordatlanten strax söder om Polcirkeln ger grunden till öns särskilda karaktär.⁵⁰ Med 320 000 invånare är ön ett av världens mest glesbefolkade länder. Sedan Island återupptäcktes i mitten av 800-talet och därefter befolkades av norska och färöiska vikingar, kom landet som del av Kalmarunionen under dansk överhöghet 1397. Först 1904 fick landet begränsat självstyre från Danmark och 1918 blev man självständigt som *Konungsríkið Ísland* (Konungariket Island) i personalunion med Danmark, som skötte utrikespolitiken medan övriga affärer sköttes av islänningarna själva. Under andra världskriget förklarade sig Island, liksom Danmark, neutralt. När Danmark ockuperades av Nazityskland 1940, ockuperades Island av Storbritannien i maj samma år. 1941 överlämnade Storbritannien ansvaret för Island till USA som ockuperade ön till krigsslutet. När unionsavtalet med Danmark löpte ut 1944 förklarade sig Island efter folkomröstning – med massiv majoritet – som självständig republik. Ett av de angivna motiven var att man annars riskerade att bli ockuperat av Nazityskland, vilket förolämpade det då ockuperade Danmark.

Centralt för isländsk ekonomi efter självständigheten blir fisket som snabbt utvecklas till storskaligt industrifiske. Utvidgningen av territorialvattengränsen från tre till 12 sjömil 1958, från 12 till 50 sjömil 1972 och slutligen till 200 sjömil 1975 ledde till de s.k. Torskrigen – *Porskastríðin* – med Storbritannien. Efter krigstiden innebar en stark ekonomisk utveckling för Island. Från att ha varit mycket fattigt, gick landet, främst tack vare fiskets utveckling, snabbt framåt. Efterhand utvecklades också energisektorn med geotermisk energi som dag genererar det mesta av uppvärmningen i landet, men någon energiexport är svår att få till stånd pga. av avstånden till utländska energimarknader. Tillgången till vattenkraft har också inneburit stora investeringar i vattenkraft för aluminiumframställning, vilket särskilt på senare år har varit alltmer kontroversiellt. Tjänstesektorn utvecklades också och Island fick under den senaste högkonjunkturen en snabbt expanderande banksektor som under den globala finanskrisen 2008 bidrog till att Island drabbades extra hårt när krisen gick över i den reella ekonomin.

⁵⁰ Stycket bygger till del på artikeln "Island" i Nationalencyklopedin, <http://www.ne.se/lang/island>. Hämtat 090709.

Det kalla kriget är centralt för Islands moderna säkerhetspolitiska historia, självsyn och nuläge. Islands läge gjorde ön central för atlantkonvojerna under andra världskriget. Sedan ockupationstruppen lämnat Island 1946 gick landet med i NATO 1949. Det fanns dock två bivillkor: Island speciella status som obehävdad nation skulle erkännas och ingen utländsk trupp skulle stationeras i landet under fredstid. Inträdet i NATO var mycket kontroversiellt och ledde till upplopp i Reykjavik. Ett försvarsavtal skrevs under med USA i maj 1951, vilket öppnade vägen för Keflaviksbasen. Därmed återvände amerikansk trupp till Island. Avtalet gjorde Islands säkerhetspolitiska ställning i NATO till en närmast permanent stridsfråga i isländsk inrikespolitik. Avtalet gäller alltså för fem år i taget och kan inte sägas upp unilateralt. Under resten av Kalla kriget fortsatte NATO-frågan att vara ett stridsäpple i isländsk inrikespolitik och ledde 1956 till regeringskris. Den nya regeringens politik var att den militära närvaron på Island skulle upphöra, men både ekonomiska problem och Ungernkrisen samma år gjorde att man saknade kraft att driva sin linje. Oppositionen mot närvaron fortsatte dock, men utanför Alltinget. Senare regeringar hade från tid till annan liknande agendor, t.ex. den vänsterregering som kom till makten 1971, men intern partsplittring inom främst socialdemokratien och centerpartiet gjorde att den linjen inte kunde drivas igenom.

USA behöll en permanent närvaro på Island till september 2006 då man lämnade *Keflavik Naval Air Station*. Den amerikanska närvaron var från 1991 fyra stridsflygplan för incidentskydd av isländskt luftterritorium. Även efter det kalla krigets slut var Island alltså ansett som en så viktig del av den transatlantiska länken med sitt läge mitt emellan Europa och Amerika, att närvaron behölls om än i minskad grad. Den fredstida baseringen av amerikanska flygstridskrafter på Island hade också under kalla kriget inneburit att trycket på Norge och Danmark för att upplåta baser på sina territorier minskade.⁵¹ Själv hade Island alltså under kalla kriget och har inte heller idag någon egen försvarsmakt. Istället kunde resurser läggas på kustbevakning, en central faktor i upprätthållandet av isländskt skydd och kontroll av den viktiga nyckelnäringen fisket.

⁵¹ Detta låg för övrigt även i Sveriges intresse. Leifland, Leif, "Frostens år - om USA:s diplomatiska utfrysning av Sverige", Nerenius & Santerus, Stockholm 1997, s.163-165.

Perioden från 1991 till 2006, då det amerikanska tillbakadragandet skedde, präglades av Islands strävan att behålla dem på Island. Det baserades på föreställningen om Islands stora geostrategiska betydelse för USA. Detta hade varit grunden för amerikansk närvaro under många årtionden och var för isländsk del alltså gällande. Samtidigt överskattade Island antagligen under de första åren efter kalla krigets slut sin egen betydelse för USA. Island stödde också Irakkriget 2003 och bidrog med en mindre kontingent minröjare från kustbevakningen, vilket var inrikespolitiskt kontroversiellt. Trots den hårda attityd som tidvis användes i den bilaterala dialogen under en process på flera år kom tillbakadragandet som en överraskning för isländska myndigheter. Det amerikanska beslutet 2006 var unilateralt, men försvarsavtalet från 1951 är fortfarande i kraft. Det amerikanska beslutet var en del av den översyn av baspolitiken som drivits av Bush-administrationen. Man såg inget territoriellt hot mot Island och indikerade till och med i samband med att man lämnade Keflavik till Island att den radarbase-rade luftövervakningen kunde stängas ner.

I och med den amerikanska avfärden 2006 behövde Island nu formulera en egen försvars- och säkerhetspolitisk linje för första gången på mycket länge. Frågan man måste ställa sig gällde om och i så fall vilket sorts territoriellt försvar Island kunde behöva i den nya säkerhetspolitiska miljön. Tidigare hade de yttre ramarna under många årtionden satts av andra och Island kunnat dra fördel av sitt läge och faktiskt tidvis tjäna pengar på sitt läge och den utländska närvaron.⁵² Man kunde få goda ting ”gratis” från väst och samtidigt handla med öst – en privilegierad position.

Att Island nu behövde formulera egna försvars- och säkerhetspolitiska mål fick flera effekter. I den isländska statsbudgeten för 2008, framlagd för Alltinget i oktober 2007, fanns för första gången försvar som en rubrik. Dessutom tillsattes en statlig kommission för att utvärdera hur hoten mot Island såg ut och hur de

⁵² Island var under 1940- och 1950-talen det land i världen som fick högst bidrag per capita från Marshallhjälpen och amerikanskt direkt bistånd. Det isländska vägnätet byggdes ut med ”ringväg” på 1950-talet och Keflavikbasen byggdes ut till internationell flygplats. Man kunde också periodvis hålla igång (bytes-) handeln med östblocket, t.ex. under 1970-talets fiskekrig. Den isländska erfarenheten av att kunna balansera olika intressenter mot varandra är antagligen av betydelse för en del av Islands agerande när det gällde hanteringen av finanskrisen under hösten 2008.

hade utvecklas.⁵³ I början av januari 2008 kom försvarspropositionen och där föreslogs bl.a. att en myndighet för luftövervakningen skulle inrättas, vilket var kontroversiellt. Det rådde inte politisk enighet om behovet av den och inte heller var den organisatoriskt skulle placeras.

Bakgrunden till den frågan var att radarövervakningen av det isländska luftrummet inte stängdes av utan övertogs av Island under 2007, efter att man utan framgång hade försökt få amerikanerna att delfinansiera driften.⁵⁴ Att radarövervakningen övertogs av Island ledde också till frågan om vem som skulle driva den och till vilket ministerium den skulle höra. En lösning hade varit att lägga luftövervakningen under kustbevakningen och på så sätt koppla ihop den med havsövervakningen, som delvis bedrivs med flyg redan idag. Denna linje drevs bl.a. av dåvarande justitie- och ecklesiastikminister Björn Bjarnason (Självständighetspartiet). Då Island saknar försvarsministerium ligger både försvars- och säkerhetspolitiska frågor på Utrikesministeriet, liksom den praktiska hanteringen av Islands fredsfrämjande insatser. Där menade man att detta var en säkerhetspolitisk fråga och borde därför hamna där och så blev det. För att lösa uppgiften tillskapades en ny myndighet från 1 juni 2008: the *Icelandic Defence Agency*, IDA (*Varnarmálastofnun Íslands*). Dess uppgifter blev att sköta driften av de fyra radarstationerna på ön och flygledningscentralen på Keflavik, vara kontaktpunkt för *Air-Policing* och utveckla en *think-tank* för isländsk försvars- och säkerhetspolitik. Ett drygt femtiotal anställda sörjer för dessa uppgifter.

Några planer från NATO på att ta över försvaret av territoriet efter amerikanerna gjordes såvitt känt inte och Island vände sig därför med en begäran om övervakning och bevakning av luftrummet med flyg, s.k. *Air Policing*, till NATO. Konceptet var baserat på de överenskommelser som tidigare gjorts för bl.a. de baltiska staterna, och en överenskommelse ledde till ett koncept där andra NATO-länder åtog sig att växelvis stå för incidentberedskap med flyg under året under ett kvartal vardera. Överenskommelsen innebar att Island fick denna resurs endast under två eller tre veckor per kvartal, återstoden av tiden skulle inga flygför-

⁵³ Ordförande för kommissionen var Valur Ingimundarson, professor i historia vid Islands Universitet, Reykjavik. Kommissionen lämnade sin rapport i mars 2009. "A Risk Assessment for Iceland: Global, Societal and Military Factors."

⁵⁴ Dansk och norsk personal bidrog till att utbilda isländsk personal för att sköta luftbevakningen.

band alls finnas på Island. Konceptet innebär att betalningen för varje period blir en bilateral förhandlingsfråga mellan värdlandet Island och det land som baserar flygplanen på ön för varje enskild baseringsperiod. Två saker som rör Islands *Air-Policing* är värda att nämna i sammanhanget. Den ena händelsen värd att notera i sammanhanget var att finanskrisen som på hösten 2008 ledde till en upp-rörd konfrontation med Storbritannien om de isländska bankernas ställning i Storbritannien, den s.k. Icesave-affären, nu fick effekter också på det försvarspolitiska området. Förhandlingarna om betalningen för det brittiska bidraget i bak-lås. Enligt isländska källor krävde britterna för mycket betalt för att basera RAF-kontingenten på Keflavikbasen under december 2008 och följden blev att det inte blev någon *Air-Policing* alls under det kvartalet. Att finanskrisen redan hade rört upp stämningen på Island avseende Storbritanniens agerande i finanskrisen var känt i omvärlden, men det framstod utifrån som om konflikten nu också hade fått en klar och direkt säkerhetspolitisk dimension. Den andra händelsen var att Frankrike, som inte tidigare visat intresse för regionen, grupperade enheter ur det franska flygvapnet på Island under en period våren 2008. Perioden förlängdes sedan med den med två ytterligare veckor till totalt fem. IDA har också fått se sina anslag kraftigt minskade och myndighetens existens är öppet ifrågasatt. Flera bedömare tror att IDA kommer att läggas ner och att dess uppgifter i så fall delas upp och förs över till andra myndigheter.⁵⁵

I Thorvald Stoltenbergs studie om utvecklingen av nordiskt samarbete för säkerhet finns förslag om att de nordiska länderna – inklusive Sverige och Finland – skulle ansvara för luftövervakningen av Island.⁵⁶ Då detta är ett grundläggande ansvar för NATO är förslaget sannolikt kontroversiellt. På olika vägar hade Island redan före Stoltenbergsrapportens offentliggörande låtit förstå att ett svensk-finskt bidrag till sådan luftövervakning skulle välkomnas.

⁵⁵ Intervjuuppgifter, Reykjavik, november 2008.

⁵⁶ *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*, 9 februari 2009, s. 10ff. Stoltenberg föreslår avseende luftövervakningen av Island en utveckling i tre steg där det första innebär en gemensam luftövervakning enligt förslaget i rapporten från svenske ÖB och norske Forsvarssjefen. Nästa steg skulle innebära nordiskt deltagande i den av Island arrangerade årligen återkommande multilaterala krishanteringsövningen *Northern Viking*. I det tredje steget föreslås att de nordiska länderna kan "...ta ansvar for deler av luftpatruljeringen som organiseres av NATO." Ett nordiskt land skulle då ansvara för en "slot" med luftövervakning på tre-fyra veckor från Keflavikbasen.

Frågan om *Air-Policing* av isländskt luftrum kan inte förstås utan att ta hänsyn till omvärldsläget förändring. Även om *Air-Policing* inte är riktat mot något enskilt hot, är de flygningar med strategiskt bombflyg som Ryssland återupptog nästan omedelbart efter det amerikanska tillbakadragandet 2006, v8ktiga i sammanhanget. Den brådska man kan notera i det isländska politiska systemet att få till stånd en ordnad *Air-Policing* kan inte förstås utan den ryska faktorn. De traditionella politiska spänningarna mellan vänster och höger (och som i viss mån också går rakt igenom de politiska partierna) på Island avseende utrikes- och försvarspolitiken, gör det än svårare att nå fram till en långsiktigt hållbar lösning.

Den center-högerkoalitionsregering som under statsminister Geir Haarde ledde Island till i början av 2009, beslöt sent 2008 att reducera *Air-Policing* från fyra till tre gånger per år. Den nuvarande center-vänster koalitionsregeringen under Johanna Sigurdardottir kommer antagligen att nedprioritera frågan ytterligare. Bägge regeringarna stod och står under mycket starkt tryck att kraftigt reducera statens utgifter som följd av den mycket allvarliga ekonomiska krisen och då man menar sig inte se något omedelbart hot, ligger kostnader för *Air-policing* inte sannolikt högt på dagordningen.

Islands nuvarande arktispolitik⁵⁷

Island, som ligger i Arktis norr om den 60:e breddgraden, påverkas både direkt och indirekt av utvecklingen där. Den förändring som följde på det kalla kriget, gjorde att flera isländska regeringar sökte använda utvecklingen i Arktis för att åter öka Islands geostrategiska betydelse. Det var värre att bli bortglömd. Isländsk arktispolitik är fortfarande under utveckling, men konturerna kan urskiljas. Island är emot en militarisering av Arktis och vill att internationella legala regimer skall vara medlet för att slita territoriella tvister. Samtidigt vill man, åtminstone hittills, se en fortsatt och t.o.m. utökad övervakning av Arktis i NATO-regi. Den tidigare center-högerregeringen stod som värd för ett NATO-seminarium i Reykjavik i slutet av januari 2009 för att understryka detta.⁵⁸ Den nuvarande center-vänsterregeringen har också som linje att prioritera arktisfrå-

⁵⁷ Detta avsnitt baserar sig, där inte annat så anges, på intervjuuppgifter från prof. Valur Ingimundarson, Islands Universitet, vid tre olika tillfällen mellan november 2008 och juni 2009.

⁵⁸ Seminar on Security Prospects in the High North. Geostrategic Thaw or Freeze? Reykjavik, 29-30 January 2009.

gorna. Island följer i mycket Norges politik i Arktisfrågan, men det finns skillnader. Island har inga territoriella anspråk i Arktis. Landet vill dock vara en aktör bland flera i Arktis och deltar aktivt i Arktiska rådet och andra regionala fora, medveten om att man har begränsat inflytande p.g.a. sin relativt ringa storlek.

Möjligheten av att nya farleder för sjöfarten genom Arktis skulle kunna öppnas har lett till en diskussion om Island skulle kunna bli ett nav för transarktisk handelsjöfart med transit- och terminalhamnar. Utrikesministeriet pekar på de vinster Island kunde göra. Andra menar att om man kan göra några ekonomiska vinster på detta ligger de i så fall flera årtionden in i framtiden. Framtidsbilden med nya hamnar bortser också från de potentiellt allvarliga miljörisker en sådan utveckling kunde innebära, menar kritiker av förslagen. Man har också varit beredd på en stark ökning av olje- och gastransporter från Ryssland och Norge till USA genom isländska farvatten, men det har hittills inte skett och istället går transporterna från Ryssland och Norge till Europa. Det sagt, menar många att man inte kan undgå att noga följa frågans utveckling då Islands ekonomi är så starkt beroende av fisket, särskilt efter att bankkrisen ytterligare förstärkt fiskesektorns betydelse som ekonomisk frälsarkrans. Ett stort oljeutsläpp skulle t.ex. vara mycket allvarligt för Island. Hela frågan är också överdriven, framhålls det och verkar påverkas av en medial hysteri kring Arktis där förhoppningar om stora olje- och gasfyndigheterna driver på debatten, framhålls det också. Samtidigt har Island börjat överväga oljeutvinning i sin exklusiva ekonomiska zon nära Jan Mayen i den s.k. Drakzonen (*Drekaevaedid*).⁵⁹

Islands relationer till Norge är viktiga för Island och det finns sammanfallande intressen, men också tämligen skarpa meningsskiljaktigheter. Redan 1980 överenskom man med Norge om gränsdragningen runt Jan Mayen och en gemensam fiskerikommission sattes upp. Samtidigt har Island avvisat Norges anspråk på en 200 sjömil bred exklusiv ekonomisk zon runt Svalbard, med argumentet att Svalbardstraktaten från 1920 ger alla rätt till fredlig utvinning av naturresurser där för de stater som skrivit under avtalet. Inte heller har Island givit upp sina förbere-

⁵⁹ Drakzonen är c:a 3 600 km² stor och ligger nära ön Jan Mayen (som tillhör Norge) 540 km nordost om Island. Havsdjupet i området är c:a 1 500 meter. Projektet är dock i ett mycket tidigt stadium. Nationalencyklopedin, <http://www.ne.se/lang/jan-mayen>. Hämtat 090707.

dels för att stämma Norge inför internationella domstolen i Haag då Norge enligt Island blandar sig i sillfisket runt Svalbard utan laga skäl.

Islands geografiska läge gör alltså att man är mycket medvetet om landets ställning. En ökad geopolitisk konkurrens och/eller militär konfrontation över tillgången till resurser i Arktis, särskilt om också de internationella regimerna skulle försvagas eller helt bryta samman, skulle vara mycket allvarligt för Island. En ökad spänning mellan USA och Ryssland skulle omedelbart märkas på Island. Man är mycket medveten om att Ryssland – från en låg nivå – bygger upp sina militära resurser i Arktis, men har också noterat att flygningarna runt Island med strategiskt bombflyg på senare tid reducerats i antal och att man inte heller utövat påtryckningar mot Island. Ett erbjudande om samtal om säkerhetsfrågor gjordes dock en kort tid efter det amerikanska tillbakadragandet från Island. Det finns idag knappt något handelsutbyte med Ryssland, en markerad skillnad mot under kalla kriget.

Europeiska Unionens roll i Arktis är i stort sett inte alls diskuterad och följer i stort partiernas linjer – Euroskeptikerna till höger önskar att EU håller sig borta, medan de mer EU-vänliga inte har uttryckt att de skulle ha några problem med frågan. Islands nuvarande center-vänsterregering lämnade under sommaren 2009 in en ansökan om EU-medlemskap. Den politiska processen som föregick ansökan var komplicerad och förslaget godkändes av Alltinget med rösterna 33 för, 28 emot och 2 nedlagda. Förslaget innebar att Island efter avslutade förhandlingar om villkoren för medlemskapet skulle genomföra en folkomröstning. Från att ha varit starkt för EU-medlemskap är den allmänna opinionen för närvarande splittrad. De mer optimistiska scenarierna talar om ett isländskt EU-inträde om c:a två år och pekar på att EES-medlemskapet samt att Island anslutit sig till Schengenavtalet ger fördelar; två tredjedelar av lagstiftningen är redan antagen. Den politiska splittringen, den ekonomiska krisen, den säkerhetspolitiska osäkerheten samt den närmast existentiella krisen i Island gör dock utgången av den utvecklingen svårförutsägbar.

NATO:s roll i Arktis stöds av både den förra och den nuvarande regeringen. Även om den nuvarande center-vänsterregeringen stöder sig på ett parti *Vinstrihreyfingin - grænt framboð* (ung. den vänster-gröna rörelsen) som är skeptiskt till Nato, är detta också pragmatiska avseende *Air-policing* i NATO-regi. NATO har inte heller självt visat särskilt stort intresse för Island sedan USA lämnade och sannolikt kommer det inte att öka igen om inte rysk-amerikanska relationer skulle försämrats, vilket verkar mindre troligt för närvarande.

Nordiskt samarbete är något Island alltid stött och man skulle välkomna om det kunde utökas i Arktisfrågorna. Samtidigt hyser man inte orealistiska förhoppningar: de tunga nordiska aktörerna i Arktis är Danmark och Norge som arktiska stater samt Ryssland, USA och Kanada. Sverige, Finland och Island ses i det sammanhanget som marginalaktörer.

Island har slutligen noterat processen med utökat självstyre på Grönland och skulle troligen välkomna om en ordnad process ledde till grönländsk självständighet, vilket ju var vad Island själv gjorde 1944. Relationerna till Danmark är utmärkta och skulle troligen inte påverkas negativt om den grönländska frågan skulle komma högt på dagordningen.

Kreppa – Islands tre kriser

Island har under sin långa historia drabbats av flera allvarliga krig, konflikter och inte minst naturkatastrofer. För närvarande befinner man sig i tre samtidiga kriser; en ekonomisk, en säkerhetspolitisk och en som närmast kan betraktas som existentiell. Hur dessa tre samtidiga kriser dels kan komma att påverka Islands inre utveckling och yttre ställning, dels hur de olika kriserna interagerar och vad utgången till sist blir är idag mycket svårt att säga.

Den ekonomiska krisen kommer ur Islands strävan att efter inträdet i EES-avtalet 1994, då man fick tillträde till de europeiska finansmarknaderna, expandera den finansiella sektorn. Med offensiva metoder byggdes sektorn upp och det gick under lång tid mycket bra tack vare den internationella ekonomins starka tillväxt under det senaste årtiondet. Problemet var att de regler- och kontrollmekanismer som i tid skulle hejda överdrivet risktagande inte hade utvecklats i takt med finansmarknaden. Under lång tid innebar utvecklingen en stark tillväxt på mellan fyra och sju procent årligen. Underliggande obalanser byggdes med tiden upp och gjorde ekonomin sårbar för yttre chocker. Hemmaekonomin utvecklades starkt, men byggde i hög grad på lån i utländsk valuta. Inflationen ökade snabbt som en följd av detta. Varningstecken började dock hopa sig och när det i slutet av 2007 blev allmänt känt att Islands banksektor hade var mer än åtta gånger större än landets BNP, insåg många att risktagningen var alltför stor. Kreditgivningen borde stramas åt, men alltför lite gjordes och alltför sent. I tillägg till de alltför svaga regleringsmekanismerna, anförs ibland att det isländska systemets litenhet, med risk för alltför nära vänskaps- och släktband mellan finansvärlden och dess övervakare, ytterligare hade bidragit till att systemet reagerade alltför sent. Islands relativa litenhet gjorde också att landet, trots den starka utvecklingen, ändå var en finansiell marginalaktör. När den internationella finanskrisen slog

till från slutet av september 2008 drabbades Island extra hårt – landet stod mycket snabbt helt utan marginaler och drabbades av kreditkris, bankkris och valutakris.⁶⁰ De privata bankerna blev en efter en insolventa och måste tas över av staten efter att lagstiftning på ytterst kort tid antagits av det isländska Alltinget.

Den isländska kronan försvagades på kort tid katastrofalt - med mer än 70 %. De många lånen i utländsk valuta, krympte möjligheterna att betala räntorna på dem. Betalningssystemet hotade kollapsa och krisen spred sig snabbt till den reella ekonomin. I nästa fas följde snabbt ökande arbetslöshet och besök från Internationella valutafonden (IMF) för att förhandla fram lån kopplade till hårda besparingsvillkor. Hela händelseutvecklingen var mycket snabb och företer alla klassiska tecken på en kris – aktörerna handlar mycket snabbt, de upplever att mycket står på spel och hinner inte alltid tänka igenom följderna av sitt handlande.

De andra nordiska länderna satte i slutet av oktober 2008 upp en gemensam arbetsgrupp för att stödja Island ekonomiskt. Krisen innebar också att den brittiska regeringen i början av oktober använde sig av anti-terroristlagstiftning för att säkra tillgångarna i isländska bankers filialer i Storbritannien.⁶¹ Detta kombinerades med offentliga uttalanden av den brittiske finansministern om att *Icesave*-kontona i Storbritannien inte var säkra och att man därför måste agera för att skydda brittiska sparare. Den sista kvarvarande av de tre privata isländska bankerna (*Landsbanki*) förlorade därmed marknadens förtroende och måste tas över av staten. Det brittiska agerandet skapade mycket stor upprördhet på Island och det kallades för en ”fientlig åtgärd” av statsminister Haarde.⁶² Island gick vidare med att till NATO anföra klagomål över det brittiska agerandet och meddelande senare att man hade anlitat brittiska jurister för att förbereda en stämning av den brittiska staten över den skada Island lidit. Island gick i januari 2009 vidare med att i Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter försöka få rätt mot Storbritannien. Att i det läget förhandla om kostnaderna för Royal Air Force *Air-*

⁶⁰ Kronologin för den isländska finanskrisen är i huvudsak hämtad från Islands regerings hemsida. www.iceland.org/info/iceland-crisis/timeline/. Hämtat 090702. Data för Islands ekonomiska kris är hämtade från IMF. *IMF Executive Board Approves US\$2.1 Billion Stand-By Arrangement for Iceland*. <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr08296.htm> Hämtat 090707.

⁶¹ <http://www.ft.com/cms/s/0/abf583de-9546-11dd-aedd-000077b07658.html> Financial Times. 081008, *Terror Law Used for Iceland Deposits*. Hämtat 090707.

⁶² ”A hostile measure”. www.iceland.org/info/iceland-crisis/timeline/ Hämtat 090702.

Policing av Island blev politiskt mycket svårt och RAF kom därmed inte alls till Island. Finanskrisen hade alltså redan i detta tidiga skede påverkat Islands säkerhetspolitiska ställning. I slutet av oktober 2008 nådde Island en överenskommelse med Internationella valutafonden, IMF, om ett program för att stabilisera ekonomin och ett lån på 2.1 miljarder USD. IMF:s styrelse måste dock först godkänna överenskommelsen och det kunde inte göras innan tvisten om de brittiska och nederländska *Icesave*-kontona var löst.⁶³ De nordiska länderna var av samma anledning inte villiga att godkänna sina lånepaket till Island. I denna alltmer komplicerade situation, sänds en isländsk delegation till Moskva för att förhandla om ett lån. I samband med det sade statsminister Haarde i ett uttalande till massmedia att då våra gamla vänner svikit oss måste vi söka oss nya. Trycket på den isländska regeringen var hela tiden högt. I Reykjavik övergick dagliga demonstrationer mot regeringen vid några tillfällen i upplopp. I slutet av januari avgår regeringen Haarde, men sitter kvar som expeditionsminister. Nyval utlyses senare av presidenten till den 25 april 2009. Valets vinnare blir en majoritetsregering med socialdemokrater och det vänster-gröna partiet i majoritetskoalition som tillträdde den 10 maj 2009.

Storbritannien, Nederländerna och Island kunde i början av juni 2009 komma fram till en preliminär överenskommelse om hur de frysta tillgångarna i *Icesave*-kontona skulle hanteras. Lösningen innebär att Island ska låna totalt 2,88 miljarder Euro från Storbritannien och Nederländerna på 15 år, där de första sju åren är räntefria.⁶⁴ Låningen med IMF verkade därmed vara löst och även de nordiska ländernas lån skulle därmed kunna betalas ut och öppna för en fortsatt stabilisering av isländsk ekonomi. De nordiska länderna kom i början av juli överens med isländska myndigheter och utbetalningen av delar av det nordiska lånepaketet kan därefter påbörjas.⁶⁵ Även Ryssland har efter isländska förfrågningar om lån

⁶³ En liknande situation gällde även för de isländska bankfilialerna i Nederländerna.

⁶⁴ http://icelandreview.com/icelandreview/daily_news/?cat_id=16567&ew_0_a_id=325387
Hämtat 090707.

⁶⁵ Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden: Joint Press Release on Nordic Credits to Iceland. 090701. <http://eng.fjarmalaraduneyti.is/news/nr/12278> hämtat 090707. Lånepaketet på 1, 775 miljarder euro följer IMF:s villkor och betalas därför ut i fyra olika trancher efterhand som IMF:s villkor uppfylls av Island.

som kom för första gången under senhösten 2008, nyligen beslutat att låna Island 500 miljoner USD. Villkoren för detta lån framgår inte.⁶⁶

Islands akuta kris har därmed gått därmed in en lugnare fas, men är långtifrån över. Centralbanken behåller räntan på 12 %. På medellång sikt beräknar IMF en minskning av Islands GDP på mer än 10 % och prisökningar på 10,6 % för 2009 innan en beräknad stabilisering kommer att ske. Arbetslösheten kommer att stiga till runt 10 %, sannolikt med svåra sociala effekter. Priset blir dock en mycket hög skuldsättning på lång sikt. Island har dock fördelar i en energisektor som baseras på geotermisk energi för uppvärmning, en ung och relativt välutbildad befolkning och ett stabilt och omfattande fiske. På senare år har man också haft framgångar på bioteknikområdet. Inkomsterna från vattenkraft för aluminium-smältverken har inte givit så mycket inkomster som man hoppats då betalningen för elkraften följer världsmarknadspriserna på aluminium, vilka inte utvecklats starkt.

Islands säkerhetspolitiska dilemman är långsiktigt betingade av landets läge som ö-nation. Över tiden har en del av den isländska erfarenheten varit att andra har intresse av Island och lett fram till ett förhållningssätt där krig och konflikter inte berör landet direkt, men då omvärlden visar sådant intresse, varför inte försöka få ut mest möjliga fördelar av det, kan man resonera. Under lång tid bidrog också Islands relativa fattigdom till strävan att skaffa sig en utkomst att överleva på. Under andra världskriget, med brittisk och sedan amerikansk ockupation, kunde Island och islänningarna dra nytta av det inflöde av resurser, arbetskraftsbehov och avsättning för fiske som detta genererade. Samtidigt berörde inte andra världskriget (och inte heller det första) Island på samma direkta och skoningslösa sätt som i resten av världen. På detta följde det kalla kriget och med det de inkomster och ett teknologiskt uppsving. Fisket kunde utvecklas ytterligare och genom den successiva utvidgningen av sjöterritoriet, vilket ledde Island in i fiskekrigen med Storbritannien under sent 1950- samt 1970-talet, där man var framgångsrik. Dessa konflikter inverkade på och fick effekter för, samtidigt som

⁶⁶ *Russia gives credit to Iceland.* Barents Observer.com.
<http://www.barentsobserver.com/russia-gives-credit-to-iceland.4614160-16174.html> .
Hämtat 090716.

de var delvis frikopplade från det kalla krigets logik.⁶⁷ Erfarenheten från fiskekrigen är ett annat bidrag till formandet av en modern isländsk säkerhetspolitisk identitet.

Processen mot det amerikanska tillbakadragandet från Island pågick under lång tid efter att det stod klart att det kalla kriget tagit slut. På olika sätt strävade Island efter att försöka behålla närvaron där. Trots efterhand allt tydligare signaler från USA om att ett tillbakadragande var att vänta förändrades inte politiken. När detta till sist kom blev överraskningen stor, in i det sista hade man hoppats på att någon form av överenskommelse som skulle innebära fortsatt närvaro. Kort tid efter att tillbakadragandet skett hösten 2006 påbörjade Ryssland flygningar med strategiska bombflygplan runt Island. Även om inte några kränkningar av isländskt luftrum skett, skapar detta en oro på Island om Rysslands avsikter och ledde till att Island i Nato begärde en roterande närvaro med stridsflyg av Nato-länderna. Konceptet med *Air-Policing* innebär dock långa perioder utan någon närvaro alls. Radarövervakningen av luftrummet handhas sedan 2007 av Island. Kopplingen till NORAD har avbrutits och radarövervakningen är idag kopplad till de europeiska Nato-kommandona.⁶⁸

Även om Island är Nato-medlem, finns i det isländska samhället också en neutralistisk hållning. Detta är en annan del av den isländska säkerhetspolitiska identiteten som går tillbaka på Islands självstyre under Danmark från 1918-1944. Motståndet mot NATO-medlemskap var som anförts ovan tidvis starkt, men har sedan början av 1980-talet försvagats, men har inte helt försvunnit.

Mellan två motpoler ligger mycket av spänningen i den isländska säkerhetspolitiska debatten. Å ena sidan en omvärldssyn baserad på reala maktförhållanden med ibland rent nyttobetonade och närmast cyniska inslag, och å den andra en mer ideellt grundad omvärldssyn, där Island ses som ett undantag i världen och som inte saknar drag av isolationism och partikularism. I det spänningsfältet

⁶⁷ Brittiska Royal Navy använde sig under kalla kriget av isländska hamnar som bas för övervakningen av det s.k. GIUK-gapet, farvattnen mellan Grönland, Island och Brittiska öarna. I förhandlingarna om lösningen av fiskekonflikten kunde dock NATO användas som forum.

⁶⁸ Intervjuuppgifter *Icelandic Defence Agency*, Reykjavik, november 2008. North American Aerospace Defense Command, NORAD. Sedan 1958 en av USA och Kanada gemensamt driven luftbevakningscentral för Nordamerika där Island utgjorde en av länkarna.

ligger mycket av Islands dilemman. Till den bilden hör också småskaligheten på Islands politiska elit, där släktskapsband och personliga relationer betyder mycket, vilket ibland gör de politiska processerna svårtydda för utomstående.

I och med den osäkerhet som nu råder om hur Islands försvarspolitiska dilemman ska finna en lösning, har det isländska systemet svårt att hitta något tydligt att s.a.s. ta spjörn mot. Vilken är hotbilden? Mot vad skall Island skyddas? Hur ska de säkerhetspolitiska relationerna se ut? Med vem skall man samarbeta och för att uppnå vad? Frågorna har blivit mer pressande då Island nu befinner sig i en oklar situation.

Samtidigt befinner sig Island i en tredje typ av kris som närmast kan beskrivas som existentiell, skapad av en slags moderniseringsstress. Vad skall ett modernt Island vara? Grunden för den krisen hänger ihop med den mycket snabba utveckling som Island sett under 1900-talets andra hälft. I och med att Island blev rikare, skedde de processer som i Europa tog ett drygt århundrade eller mer betydligt snabbare – industrialisering, urbanisering och sekularisering skedde på Island under några årtionden. Övriga samhällsliga utvecklingsprocesser hade bromsats av Islands arv som isolerad dansk koloni under nära 600 år. Efterhand som man ville utveckla landet var strävan att komma ifrån det ensidiga beroendet av fisket. Storskaliga planer drogs upp för att utnyttja vattnet i de många älvarna för elkraftsproduktion som skulle användas till aluminiumsmältverk. Projektet drevs med slutenhet utåt och kom efterhand att av stora delar av den isländska befolkningen ses med misstro. Islands natur skulle offras för kortsiktiga vinster för några få arbetstillfällen efter teknokratiska utredningar med snäva nyttoperspektiv, menade dessa. Andra som stödde projekten ansåg att Island inte hade något val: för en långsiktig utveckling måste arbetstillfällen och utveckling komma med användning av Islands naturresurser. Konflikten om utvecklingen pågick under flera årtionden och skärptes under 1990-talet. Återigen bidrog Islands relativa litenhet till problematiken – det tycktes ibland bara finnas plats för en idé i taget. En sammanfattning av spänningarna i det isländska samhället görs i boken *Draumlandið – Sjalfhjálparbók handa hræddi Þjóð* (Drömlandet – självhjälps-handbok för en skrämnd nation) som utkom under 2006 och blev en mycket stor försäljningsframgång på Island.⁶⁹ I boken beskrivs den spänning som finns mel-

⁶⁹ Boken utkom också i översättning: *Dreamland. A Self-Help Manual for a Frightened Nation*. Magnason, Andre Snaer. Citizen Press, London, August 2008.

lan det framväxande högteknologiska samhället och en mer traditionell livsstil. Den misstro och rädsla som delar det isländska samhället idag behandlas också, samtidigt som en optimism över Islands framtid också ryms där. *Draumlandið* blickar också utåt och behandlar frågor om krig och fred, om Island bör ha ett eget militärt försvar eller inte, relationerna till Europa och inte minst till USA. Bokens huvudbudskap är att en nationell kris är på väg, som också mycket riktigt kom under hösten 2008. Men den går också djupare i beskrivningen av Islands moderna historia, den dynamik den skapat och hur Island kan ta sig ur krisen. Boken fångar tydligt reaktionen på Islands snabba modernisering och har likheter med samhällseliga utvecklingsprocesser i andra delar av världen. Vilken väg utveckling på Island tar och om en tydligare linje med tiden kommer att utkristallisera sig är utifrån svårt att säga.

Analys – varthän Island?

Islands nuvarande läge innebär att det för närvarande råder oklarhet om hur Island kommer att utvecklas under de närmaste åren. Av de tre kriserna är den ekonomiska idag den alldeles dominerande. På lång sikt återhämtar sig Island ekonomiskt, men det kommer att ta många år innan man återvunnit det man förlorat och åter når upp till tidigare standard. De sociala konsekvenserna är svåra att överblicka: Det finns en risk för omfattande emigration och brain-drain av högutbildade om krisen blir långvarig. Risken finns att Island på längre sikt därmed försvagas eller att utvecklingen går i helt andra och oförutsedda banor.

Under den ekonomiska krisen ligger den mer långsiktiga om vilken sorts land Island vill utvecklas till. Hur Island vill se sig självt kommer att inverka på dess roll i världen och vara en av flera viktiga faktorer som påverkar landets försvars- och säkerhetspolitik framöver. De tre kriserna kommer att samverka på sätt som inte idag riktigt går att förutse. Exempelen med krisen för de isländska bankfilierna i Storbritannien och Nederländerna, förhandlingarna om RAF:s inställda *Air-Policing* och den upprördhet som lede till regeringen Haardes fall, följt av en delvis ny politisk inriktning för den nya center-vänsterregeringen, är exempel på det oförutsedda. Men en sådan krisdynamik kan också bidra till att forma mönstret på längre sikt. En följd av de tre kriserna kan bli att Island närmar sig Europa och europeiska institutioner, då främst Europeiska Unionen. Sannolikt kommer den isländska politiska traditionen att spela in här. Draget av konsensusorientering är svagare än i resten av Norden, vilket gör det svårare att få till stånd breda och långlivade överenskommelser i nationella strategiska frågor.

En annan följd av utvecklingen efter det amerikanska tillbakadragandet är att kopplingen till NORAD alltså avbröts och man är nu istället mer en del av det

europiska luftförsvssystemet. Något bilateralt stödpaket från USA kom inte till stånd under finanskrisen, utan det blev istället IMF och de nordiska länderna stöd lämnade stöd på olika sätt. Island är i dessa två betydelser i rörelse mot Europa och Norden.

De tre isländska kriserna komplicerar frågan om Islands säkerhetspolitiska utveckling. Det kan inte säkert sägas var Island kommer att vara på några års sikt, men mycket talar för att en tydligare orientering mot EU-Europa är på väg långsiktigt. Island har sedan 1994 associationsavtal med EU genom EES, så vikten av europeiskt deltagande är redan erkänt. Det är dock oklart vilken betydelse USA fäster vid Island och någon tydlig policy finns ännu inte framtagen av den nya administrationen i denna fråga.

Island har dock historiska erfarenheter som ytterligare komplicerar analysen av landets fortsatta säkerhetspolitiska utveckling. En av Islands erfarenheter var att man kan vinna fördelar av att vara i fokus för kriser och t.o.m. tjäna pengar under pågående krig. En del av en övergripande strategi kan sammanfattas som medvetenheten om landets relativa litenhet och parat med insikten om sin egen geostrategiska betydelse. Dessa i kombination ger utrymme för att utveckla fördelar – säkerhetsmässiga liksom ekonomiska. Olika internationella aktörer kan i viss mån spelas ut mot varandra för att uppnå en för Island så fördelaktig position som möjligt, vilken kunde observeras under 1970-talets fiskekrig såväl som under finanskrisen hösten 2008. Denna traditionella – och såvitt känt outtalade – övergripande strategiska hållning skulle kunna beskrivas som på en gång rationell och opportunistisk.

Denna isländska historiska erfarenhet – uppfattningen att Island anses så viktigt för andra att man kan spela ut olika internationella aktörer mot varandra – kräver att Island gör en fortlöpande och mycket noggrann analys av omvärldsutvecklingen. Den ställer stora krav och har många gånger visat sig framgångsrik. Om den däremot skulle misslyckas, skulle den kunna bli mycket kostsam. Frågan är då för Island om det spelar det någon roll – vissa faktorer är exogena och Island kan göra mycket lite åt hur de utvecklas, andra är endogena och där har man större möjligheter att påverka dem. Men den situation som Island nu befinner sig i är svår men öppnar samtidigt möjligheter för omorientering. Kan Island efter den akuta krisen finna vägen fram mot fram till en förnyelse av sin nationella strategi som gör att man blir mer robust mot framtida kriser? På vilket sätt kan omvärlden övertygas om att Island inte kommer att bli ett land med ett säkerhetsunderskott? Inrikes har det stora missnöjet skapat möjligheter till förnyelse, även om dragkampen mellan de två huvudsakliga synsätten på omvärlden kom-

mer att fortsätta. Konstateras kan att strävan att skaffa andra ben att stå på ekonomiskt – vattenkraften och finanssektorn – bägge har fått bumerangeffekter av skilda slag.

Den utveckling som nu leder till omfattande förändringar i Arktis, reser frågor om Islands förhållningssätt till sin egen säkerhet. De planer för utveckling av transit- och terminalhamnar med Island som knutpunkt i en framtida arktisk sjöfartsutveckling, utvinning av oljeresurser, etc. är en del av problemställningen. Men sådana utvecklingar har också en pådrivande effekt på säkerhetsfrågorna. Hur kan dessa resurser kunna skyddas och mot vad behöver de i så fall skyddas? Räcker det på längre sikt med en kustbevakning – uppbyggd främst för fiskekontroll – och en intermittent, osäker och minimal närvaro av utländskt stridsflyg? Detta är dessutom avhängigt av övrig säkerhetsutveckling i Islands närområde. Skulle en ökad spänning följd av uppbyggnad av militära resurser i regionen ske kan, beroende på förtecknen, Island återgå till någonting liknande sin roll under kalla kriget. Men resurser för säkerhet är begränsade och anser inte omvärlden att Island ger ett trovärdigt bidrag kan nettoutfallet bli negativt. Det är en inrikes fråga för Island att hantera och kommer sannolikt att hamna i samma traditionella politiska spänningsfält av teknokrati kontra hänsynstagande till naturmiljön.

En fråga som diskuterats är om Island skall eller bör skaffa sig ett eget militärt försvar. Det kan inte bli annat än symboliskt, men kan ändå ge effekt i det att man klart signalerar till omvärlden viljan att ge ett konkret bidrag till egen och andras säkerhet. Island har tidigare gjort det via kustbevakningspersonal i Irak och flygplatspersonal i Afghanistan. Samtidigt tillåts isländska medborgare att utbilda sig militärt och tjänstgöra i norska försvarsmakten. Isländsk hantering av säkerhetsfrågorna är också utspridd på flera ministerier (Justitie-, Utrikes- respektive Transportministerierna), vilket några gånger har lett till revirstrider. Något försvarsministerium har man inte utan de frågorna sköts av utrikesdepartementet. Samtidigt är ministerierna små, vilket borde underlätta koordinering och samarbete. Samtidigt är den nyligen uppsatta myndigheten för koordinering av luftbevakningen, IDA, *Icelandic Defence Agency* också ifrågasatt, främst som följd av den ekonomiska krisen.

Kärnfrågan för Island är hur långt kan man tunna ut de suveränitetsuppehållande aktiviteterna utan att det i omvärlden byggs upp för Island föreställningar som i ett försämrat säkerhetspolitiskt läge hastigt kan komma att verk krisdrivande i stället för krisdämpande? Den snabba arktiska utvecklingen kan leda till en dynamik som skapar där Islands egna resurser snabbt otillräckliga och få utifrån tillförda resurser kan vara tillgängliga.

Luftövervakningens vara eller inte vara för Island rör ytterst frågan om och möjligheten av att kunna avvisa kränkningar och intrång på sitt luftrum. Förmågan till sådan är idag symbolisk, men det kan konstateras att Island är i händerna på andra länder och deras prioriteringar. I överförd bemärkelse är det också en grundfråga för NATO:s sammanhållning och Islands ställning som medlem av alliansen. Frågan ligger i betraktarens öga: om alla berörda parter är överens om att detta är tillräckligt så räcker det. Men det gäller också att övertyga sista instanser om det: utomstående parter. Att Island är en erkänd och självständig stat och har varit en nation sedan mer än ett årtusende är inte ifrågasatt. Men frågtecken om Islands förmåga att upprätthålla sin suveränitet har uppstått som följd av amerikanskt tillbakadragande och den dynamiska utvecklingen i Arktis under de senaste åren. Därtill har den ekonomiska krisen försvagat Islands möjligheter att betala kostnaderna för sin säkerhet och ytterligare begränsat landets handlingsutrymme för lång tid framöver.

6 Slutsatser

Analyserna av Danmark, Kanada och Island pekar på en tydlig dynamik hos alla tre stater i deras arktispolitik. Den grundläggande gemensamma faktorn är att utvecklingen i Arktis betingas av att klimatet nu är i snabb förändring. Klimatförändringarna fungerar som katalysator för utvecklingen på flera politikområden. Ett isfritt Arktis under hela eller delar av året skulle radikalt påverka en rad ekonomiska, politiska och säkerhetspolitiska förutsättningar i Arktis. Även om klimatprognoserna är osäkra har regeringarna agerat och har inte avvaktat absoluta svar från den naturvetenskapliga forskningen. I förlängningen har ländernas regeringar också att ta hänsyn till de andra, främst statliga, aktörerna i Arktis. Detta driver utvecklingen ytterligare ett steg enligt logiken att om vi inte agerar, så kommer andra att göra det och det gäller att inte komma i efterhand. En politik av tydligare suveränitetshävdande – innebärande ett språkbruk och agerande som tydligare betonar skydd och kontroll av det egna territoriet har följt. Detta kopplas till ökade ansträngningar för sjömätning, fiskekontroll och, i några fall, policyförändringar som innebär beslut om nya statliga resurser, främst militära och polisiära, för dessa uppgifter.

Samtidigt har flera av länderna sett att en sådan utveckling riskerar att leda till en ökad konfrontation som i sin förlängning kan leda till incidenter, och i värsta fall öppen konflikt. En sådan utveckling kan bli okontrollerad och skulle bli mycket kostsam. Den kan sätta flera av de andra mål man samtidigt strävar efter i fara. Olika åtgärder har därför vidtagits för att bromsa utvecklingen och söka leda den in i lugnare banor. Främst har strävan varit att få till stånd uttalanden och överenskommelser om att redan existerande internationella legala regimer skall vara grund för framtida överenskommelser för de arktiska staterna. De olika multilaterala fora för hantering av arktis-relaterade frågor betonas. Denna process har under de senaste åren varit tämligen framgångsrik, men har samtidigt väckt frågan om de fem arktiska staterna strävar efter att göra Norra Ishavet till ett slutet hav (*Mare Clausum*) där bl.a. strikta regler för tillträde för sjöfarten skulle råda. Genom sin strävan att undvika ökande spänning i Arktis, kan en sidoeffekt ha blivit att skapa misstänksamhet gentemot Arktis andra intressenter. Det återstår att se om detta kommer att leda till nya friktioner mellan de fem arktisstaterna runt Norra ishavet å ena sidan och övriga arktisstater samt andra intressenter å den andra.

Den linje som kan skönjas med en kombination av suveränitetshävdande språkbruk och åtgärder i och med betoningen av multilaterala organisationers regimer

och inriktning mot förhandling har visserligen varit framgångsrik, men frågan kvarstår om det blir så också på sikt. Grundläggande motsättningar kvarstår i synsättet på hur internationella relationer skall hanteras och vilka problem internationell diplomati skall lösa i Arktis. Är samarbetet i sig en väg mot en utveckling där alla blir vinnare, eller ses det som ett nollsummespel där konfrontation blir medlet framför andra att nå fördelar? Här ligger skillnaden mellan å ena sidan Kanada, USA, Island, Norge och Danmark/Grönland, som ser internationellt samarbete om Arktis som grundläggande och å den andra ett Ryssland, som med språkbruk och agerande riskerar leda utvecklingen i en mer konfrontatorisk riktning. Strävan hos övriga arktiska aktörer efter att få med Ryssland i multilaterala överenskommelser och att ingå i den arktiska gemenskapen är samtidigt tydlig.

De tre här undersökta arktisländerna är sinsemellan mycket olika med stora inre skillnader som tydligt påverkar deras handlingslinjer avseende Arktis. Deras skilda geopolitiska läge, storlek och bakgrund gör en jämförelse mellan dem komplicerad.

I Kanadas fall ligger dels relationen till den store grannen i söder, USA, som dominerande faktor. Avvägningar mellan ekonomiskt utbyte med USA, den pågående tvisten om Nordvästpassagen samt Kanadas deklarerade tillbakadragande från Afghanistan 2011 är ännu inte helt tydliga. Den globala ekonomiska krisen har också påverkat ett Kanada som till nyligen varit ekonomiskt mycket framgångsrikt. Det kommer att bli svårt att realisera de ambitiösa planerna i arktispolitiken då krisen kommer att tvinga fram om- och nedprioriteringar på flera områden. Det är troligt att detta tillsammantaget kommer att medföra att de ambitiösa satsningarna på nya baser, personal, fartyg, materiel och system delvis kommer att få skjutas på framtiden eller rentav helt stryks. Inrikes stöd för den nya arktispolitiken kommer vid sidan av dessa faktorer att vara den viktigaste faktorn för utvecklingen av Kanadas arktispolitik.

För Danmark är den centrala frågan i Arktis Grönlands ställning nu och framöver. Tre större förändringsfaktorer verkar nu på Grönland. Den första följer ur klimatförändringarna och rör förhoppningarna på att finna naturresurser (olja, gas och mineraler) samt utveckla vattenkraft, turism och på lång sikt sjöfarten för att utveckla ekonomin. Det kan på sikt innebära att den i dag svagt utvecklade grönländska ekonomin kan nå en sådan nivå att det årliga danska bidraget på drygt tre miljarder danska kronor successivt kan avvecklas i takt med att inkomstnivån nås eller på sikt överträffas.

Den andra förändringsfaktorn rör de konstitutionella förändringar som Grönland efter en lång utredningsprocess följt av folkomröstning nyligen infört och som inneburit att man nu fått möjlighet till långtgående självstyre.

En tredje förändringsfaktor var utfallet i landstingsvalet i början av juni där för det första det sedan länge politiskt dominerande socialdemokratiska partiet förlorade stort. Istället steg ett parti till vänster om socialdemokraterna med en snabbare väg mot full självständighet på programmet fram som valets stora vinnare. För det andra skedde i och med landstingsvalet ett generationsskifte i grönländsk politik. Tillsammans pekar dessa tre förändringsfaktorer på att förutsättningarna för en övergång från ett långtgående självstyre till full självständighet föreligger. Hastigheten för den processen är svår att fastslå – vad som ligger främst är att det nya självstyret skall finna sina former innan nästa steg tas.

Givet den utveckling av de tre förändringsfaktorer som nu föreligger är trenden tydlig – Grönland är på sikt på väg mot självständighet. Processen bör troligen ses i perspektivet tio till tjugo år. Men vilken karakteristik skulle ett självständigt Grönland komma att bli? En framgångsrik självständighetsprocess kan leda till ett slags ”arktiskt Kuwait”, med en blomstrande ekonomi byggd på naturresursutvinning med noggranna miljöhänsyn, turism, ansvarsfullt fiske och sjöfart. En alltför hastig och därmed misslyckad självständighetsprocess kunde leda till att Grönland blir ett slags ”arktiskt Mikronesien”, dvs. ett land som på papperet är självständigt, men med små eller inga möjligheter att upprätthålla sin egen suveränitet.

Island befinner sig i tre samtidiga kriser: en allvarlig ekonomisk, en säkerhetspolitisk, och en betingad av vad som skulle kunna kallas moderniseringsstress. Vad som kommer ur dessa kriser är svårt att förutse. Island lider dels svårt av egna misstag och dels av att man är en utsatt marginalaktör i en svår internationell ekonomisk kris. Som följd av detta har man idag mycket begränsat manöverutrymme p.g.a. de krav som internationella långgivare (IMF, de nordiska länderna, m.fl.) ställer och kommer att ställa under den mångåriga återhämtningen. Den säkerhetspolitiska krisen är långsiktig och någon klar lösning verkar inte finnas i sikte. Modellen för upprätthållandet av Islands suveränitet genom luftövervakning – *Air-Policing* – med andra Natoländers resurser är komplicerad och innebär endast en intermitterande och symbolisk närvaro med kvalificerade resurser. Om Island av andra fortsatt kommer att ses som tillräckligt viktigt ur säkerhetssynpunkt, kan detta förhållande fortsätta oförändrat. Men på längre sikt påverkas också omvärldens bild av Island och det kan i sin tur i en framtida – hypotetisk – kris leda till oförutsedda dynamiker med risk för eskalation. Detta innebär inte att

Island är tillbaka i det kalla krigets situation, då man var en central arena för andra aktörers intressen, vilket man kunde använda för att vinna fördelar för egen del.

Islands tredje kris – ett slags moderniseringsstress – betingad av en snabb samhällsutveckling under senaste årtiondena – växelverkar med de två andra kriserna. Reaktionen på den ekonomiska kollapsen hösten 2008 blev mycket stark hos den isländska befolkningen och en långtgående misstro mot den politiska eliten blev följd. Att återvinna det förtroendet kommer att bli svårt och under tiden kan detta indirekt och på sikt inverka på Islands utrikes- och säkerhetspolitiska linje. Det är inte säkert att en isländsk befolkning som menar sig ha svikits av eliten fortsatt skulle komma att visa samma förståelse som tidigare för internationellt samarbete i säkerhetspolitiska frågor. Varianter av isolationism och/eller neutralism kan då stärkas. Samtidigt finns ett slags ”grundackord” i isländsk mentalitet där man ser sig som annorlunda från världen så att man, om krisen blir alltför svår, kan dra sig tillbaka från världen och så att säga håller sig på sin kant. Mot detta står en annan stark tradition som är internationell och utåtriktad och där det ingår att under en period i livet lämna Island för utbildning, personlig utveckling, för att ta in nya impulser för att senare återvända. Den traditionen är företrädd i den politiska eliten, men har idag svårare än tidigare att motivera varför Island behöver bibehålla tidigare säkerhetspolitiska kopplingar. De två huvudströmningarna – grovt sett en elit gentemot allmänheten – förhåller sig försiktigt till varandra i säkerhetspolitiska frågor, väl medvetna om att oförsiktigt manövrerande kan utlösa starka motreaktioner. Frågan om Island skall ansöka om medlemskap i Europeiska Unionen efter förhandlingar och folkomröstning är i det ljuset en central fråga. Utfallet av den pågående politiska processen kommer att vara en tydlig indikator för riktning på Islands internationella relationer. Det är inte säkert att ett isländskt EU-inträde kommer så snabbt som ibland anförs i den allmänna debatten.

7 Implikationer för fortsatta studier och forskning

Utvecklingarna som avhandlats i denna studie av Sveriges norra och nordvästra närområde samt i Nordamerika stärker bilden av att ett nytt Arktis är på väg att ta form. Förutom de klimatologiska förändringarna är förändrade ekonomiska och säkerhetspolitiska förhållanden på väg. Under de senaste 15 åren har Sverige inte behövt avsätta några avsevärda resurser på att analysera – och än mindre agera – i säkerhetspolitiska frågor i norr och nordväst. De säkerhetspolitiska förhållandena där är under klar förändring, men precis till vad är idag oklart. Den ekonomiska betydelsen av Arktis rymmer många möjligheter, men också många risker. Samarbete om sjöfartssäkerhet och ansvarsfull utvinning av naturresurser kan följa, men en utveckling mot alltmer inslag av konfrontatorisk rusning efter knappa naturresurser, bristande efterföljd av existerande regelverk för sjösäkerhet och incidenter och olyckor av olika slag kan också följa.

Hur de externa nationella aktörerna, i Europa främst Storbritannien, Tyskland, Frankrike samt i Asien Kina, Sydkorea och Japan, kommer att agera i Arktis komplicerar fortsatt analys. Hur våra nordiska grannländer agerar – några av dem EU-medlemmar, andra inte – kommer att få indirekta och på sikt direkta effekter på svensk säkerhet och ekonomisk utveckling i vår region. De nordiska länderna har genom sitt stöd till Island under den akuta ekonomiska krisen visat att nordisk solidaritet har en konkret innebörd, men sträcker den sig längre än så? På ett annat plan ligger utvecklingen av stormaktsrelationerna, främst mellan Ryssland och USA, som kommer att lägga ytterligare delar till det nya mönstret i Arktis. Andra aktörer i och utanför Arktis – inklusive Sverige – kommer därmed att ha att förhålla sig till den utvecklingen. En utveckling av svenska handlingslinjer behöver stödjas av fortsatta studier och forskning. Genom att bidra till vidareutveckling och av svenskt kunnande om utvecklingen, både på kort och på längre sikt, utvecklar vi vår förmåga att möta möjligheter och utmaningar i det nya Arktis.

Sverige, med en över ett århundrade lång tradition av framstående naturvetenskaplig forskning i Arktis och även Antarktis, behöver komplettera forsknings- och studieprofilen med säkerhetspolitiska samt andra samhällsvetenskapliga studier och forskning rörande arktiska förhållanden och utvecklingar. Bidrag till fortsatt utveckling av svensk arktispolitik i en dynamisk situation krävs, både med kort ledtid och på längre sikt. Nuvarande forskningsprofil innebär ökade risker för att inte i tid upptäcka utvecklingar av betydelse för oss. Ett exempel är

det nordiska försvarssamarbetet som under senare år har utvecklats snabbt. Det har hittills främst rört samarbete om materiel och underhållsfrågor, men om samarbetet skall kunna utvecklas framöver behövs både djupare kunskap och på större bredd än vad som idag finns tillgänglig.

Bland flera områden som kunde bli föremål för studier inom den omedelbara framtiden finns:

- Barentsregionen är nu på väg att återigen bli högtintressant. Regionen är idag nexus för flera av de olika faktorer som utgör Arktis utveckling: sjöfart, energi, territoriella tvister, miljösäkerhet, minoritetsfrågor, fiske och inte minst militärstrategisk utveckling möts alla i Sveriges norra närområde. Hur Barentsregionen utvecklas kommer att ha implikationer för svensk säkerhet, ekonomi och miljö och behöver därför bli föremål för mer ingående studier. På vilket sätt kommer Barentsregionen att utvecklas och vad betyder det för Sverige?
- Våra nordiska grannländers arktispolitik utvecklas i snabb takt. Vilka handlingslinjer kommer våra grannländer att välja och hur påverkar det mönstret i vårt norra och nordvästra närområde?
- Rysk arktispolitik har under senare år genom olika satsningar, policy- och strategidokument, rustningsplaner, m.m. utvecklats ambitiöst. Vad innebär den nya ryska arktispolitiken och hur möter den andra aktörers politik i Arktis?
- USA har åter upptäckt Arktisfrågorna. Vissa element i en amerikansk arktispolitik kan skönjas, men någon tydlig policy finns ännu inte. Det råder idag oklarhet om hur den nuvarande presidentadministrationen kommer att utveckla den, dels i sig och dels hur den kommer att korrespondera med andra aktörers, främst Rysslands. På vilket sätt utvecklas USA:s arktispolitik och vad betyder det för Arktis i vidare mening?
- Externa nationella aktörer har under senare år visat ökat intresse för Arktis. Bland dem återfinns både asiatiska och europeiska aktörer: Kina, Japan, Sydkorea, Storbritannien, Frankrike och Tyskland. Ökad närvaro, forskningsstationer och observatörsstatus i multilaterala fora är exempel på det. Hur kommer dessa länder att utveckla sina respektive handlingslinjer i Arktis och hur påverkar det regionen?
- Europeiska unionen håller på att utveckla en ståndpunkt i Arktisfrågan. Sverige som både arktiskt land och EU-medlem har klara intressen av hur denna

utformas, både på kort och också lång sikt. Vilka ställningstaganden innebär det att Sverige kommer att ställas inför?

- NATO har under det senaste året uppmärksammat utvecklingen i Arktis. Debatten ramar in av begreppet ”The High North”. På vilket sätt är NATO:s hållning i arktisfrågorna av relevans för Sverige och vilka ställningstaganden medför det?
- Icke-statliga kommersiella och ideella aktörer kommer sannolikt också att bli mer aktiva i Arktis. Intresset från dem har hittills begränsats av att kostnader och risker förknippade med att verka där har varit avskräckande, men ökad tillgänglighet har gjort olje- och gruvbolag mer intresserade. Sjöfarten är i en liknande situation – intresset ökar, men något klart genombrott för transocean sjöfart genom Arktis kan ännu inte skönjas. Vilka faktorer måste vara uppfyllda för att större företag i dessa branscher vill engagera sig stor skala i Arktis? Hur skulle andra redan verksamma aktörer förhålla sig till en sådan utveckling? Vid sidan av de kommersiella aktörerna finns en lång rad ideella organisationer med specifika mål; miljö, minoritetsrättigheter, klimat m.m. som redan engagerat sig i Arktis. På vilket sätt kommer dessa organisationer och grupper att agera i Arktis och hur kan de komma att påverka mönstret i regionen?

8 Referenser

Litteratur och källor

Danish Ministry for Foreign Affairs, *The Ilulissat Declaration. Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland 27-29 May 2008.*

http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf.

Dufresne, Robert, *Controversial Canadian Claims Over Arctic Waters and Maritime Zones*. Parliamentary Information and Research Service, Law and Government Division, PRB 07-47E, 10 January 2008.

Flemming, Brian, *Canada-U.S. Relations in the Arctic: a Neighbourly Proposal*, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, December 2008.

Forsvarsministeriet, *Fakta Sheet, Forsvarsförslag 2010-2014*, 2009-06-24.

Government of Canada, Fisheries and Oceans, Canada, *Canada's Oceans Action Plan. For present and Future Generations*, Ottawa, 2005.

Granholm, Niklas (red.), m.fl. *Arktis – strategiska frågor i en region i förändring* FOI-R—2469—SE, januari 2008.

Granholm, Niklas, *Arktis – en svensk intressediskussion. Förslag till ett analytiskt ramverk för framtagande av intresseprofiler för en utvecklad svensk arktispolitik*. FOI Memo nr. 2534, 2008-09-26.

Heurlin, Bertel (red.), *Nationen eller Verden? De Nordiske landes forsvar idag*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlaget, Köpenhamn 2007.

Holtsmark, Sven G, Smith-Windsor, Brooke A. (eds.) *Seminar on Security Prospects in the High North. Geostrategic Thaw or Freeze? Reykjavik, 29-30 January*, Nato Defence College, May 2009.

Ingimundarson, Valur, et.al. *A Risk Assessment for Iceland: Global, Societal and Military Factors*, Islands försvarskommissions rapport, mars 2009.

International Institute for Strategic Studies, *IISS Military Balance 2009*. London, 2009.

Jørgensen, Henrik Jedig samt Rahbeck-Clemmensen, Jon, *Hold Hovedet Koldt! Ett Scenariobaseret undersøgelse av forsvarets opgaver i Grønland frem mot 2030*. Dansk Institut for Militære Studier, maj 2009.

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

Magnason, Andre Snaer *Dreamland. A Self-Help Manual for a Frightened Nation*, Citizen Press, London, August 2008.

Nationalencyklopedin, artiklar; *Grönland, Färöarna, Island, Jan-Mayen*.
www.ne.se

Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans (Canada). *The Coast Guard in Canada's Arctic: Interim Report*, June 2008.

Stoltenberg, Thorvald, *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*, 9 februari 2009.

The Greenland-Danish Self-Government Commission's Report on Self-Government in Greenland, Executive Summary, April 2008.

Tal och anföranden

Address by Ambassador Thomas Winkler, Undersecretary for Legal Affairs, Ministry for Foreign Affairs of Denmark at the Conference of New Chances and New Responsibilities in the Arctic region, Berlin 11-13 March 2009.

Stirk, Jillian, *Canada's Arctic: A National Defence Perspective*, Ambassador of Canada to Norway, Tromsø, 25 September 2007.

Tidskriftsartiklar, massmedia

A hostile measure. www.iceland.org/info/iceland-crisis/timeline/

Article About the Hans Island Issue, Ottawa Citizen, 28 July 2005.

<http://www.ambottawa.um.dk/en/menu/PressAndCulture/News/ArticleabouttheHansIslandissue.htm>.

Canada Island Visit Angers Danes.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4715245.stm>.

Danmark opruster i Arktis,

<http://www.berlingske.dk/article/20090714/danmark/707140068/>.

Denmark, Canada to negotiate over disputed Arctic island, CBC, 5 August 2008.

<http://www.cbc.ca/world/story/2005/08/08/hans-island-050808.html>

Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden: Joint Press Release on Nordic Credits to Iceland. 090701. <http://eng.fjarmalaraduneyti.is/news/nr/12278> hämtat 090707

Grønland og missilskjoldet, Klaus Karsten Pedersen. Udenrigs 1/2003.

Hans Island Liberation Front

(<http://www.hansislandliberationfront.com/index.htm>)

Iceland, the UK and Netherlands Agree on Icesave, 6 August 2009,

http://icelandreview.com/icelandreview/daily_news/?cat_id=16567&ew_0_a_id=325387

IMF Executive Board Approves US\$2.1 Billion Stand-By Arrangement for Iceland. <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr08296.htm>

Jordskredsejr til IA, AG 3 juni 2009.

<http://www.ag.gl/nyheder/politik/333/jordskredssejr-til-ia/default.aspx>

Klart ja til nyt grønlandsk selvstyre, Politiken, 26 november 2008.

Radio Free Hans Island <http://www.radiofreehansisland.com>

Russia gives credit to Iceland, Barents Observer.com.

<http://www.barentsobserver.com/russia-gives-credit-to-iceland.4614160-16174.html>

Seal Hunting: Political Animals. The Economist, 14 May 2009.

Strid om arktisk ø ude af proportioner, Jyllandsposten, 5 juli 2009.

[http://jp.dk/arkiv/?id=235939&eceExpr=Hans%20ø"%20/>&eceArchive=o](http://jp.dk/arkiv/?id=235939&eceExpr=Hans%20ø).

The Race to Arctic Claim, the Globe and Mail, October 20, 2007.

The Icelandic Government Information Centre. www.iceland.org/info/iceland-crisis/timeline/

Terror Law Used for Iceland Deposits <http://www.ft.com/cms/s/0/abf583de-9546-11dd-aedd-000077b07658.html> Financial Times. 081008,

Ø-farcen er slut, Berlingske Tidende, 5 augusti 2006.

<http://www.bt.dk/nyheder/oe-farcen-er-slut>.

Möten och intervjuer

Udenrigsministeriet, Köpenhamn 25 maj 2009.

Dansk Institut for Internationale Studier, Köpenhamn 25 maj 2009.

Dansk Institut for Militære Studier, Köpenhamn 26 maj 2009.

Sveriges ambassad i Köpenhamn, 26 maj 2009.

Det Udenrigspolitiske Selskab, Köpenhamn 26 maj 2009.

Icelandic Defence Agency, Reykjavik, 5 november 2009.

Prof. Valur Ingimundarson, University of Iceland, 5 november 2009.

Ecklesiastik- och Justitieministeriet, Reykjavik 6 november 2008.

Institute of International Affairs, University of Iceland, Sveriges ambassad, Reykjavik, 6 november 2008.

Utrikesministeriet, Reykjavik, 7 november 2008.

Frettabladið, Reykjavik, 7 november 2008.

Morgunblaðið, Reykjavík, 7 november 2008.

Foreign Affairs and International Trade Canada, Ottawa, 10 november 2008.

Sveriges och Norges ambassader, Ottawa, 11 november 2008.

National Defence Headquarters, Ottawa, 12 november 2008.

Indian and Northern Affairs Canada (INAC), Ottawa, 11 november 2008.

Defence Research and Development Canada (DRDC), Ottawa, 12 November 2008.