



## USA och Arktis

Ett amerikanskt dilemma i väntläge?

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.



FOI  
Totalförsvarets forskningsinstitut  
Försvarsanalys  
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00  
Fax: 08-55 50 31 00

[www.foi.se](http://www.foi.se)

FOI-R--3286--SE  
ISSN 1650-1942

Underlagsrapport  
November 2011

**Försvarsanalys**

Niklas Granholm

# USA och Arktis

Ett amerikanskt dilemma i väntläge?

FOI-R--3286--SE

Titel	USA och Arktis – ett amerikanskt dilemma i väntläge?
Title	United States and the Arctic. An American Dilemma On Hold?
Rapportnr/Report no	FOI-R--3286--SE
Rapporttyp /Report Type	Underlagsrapport/Base data report
Månad/Month	November
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	34 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementen/Ministry of Defence
Projektnr/Project no	A12003
Godkänd av/Approved by	Johannes Malminen
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	Department of Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Omslagsbild: C-130 Hercules ur US Coast Guard på patrull i Arktis. Foto: US Coast Guard.

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

## Sammanfattning

USA är en av de viktigaste aktörerna i det nya Arktis som håller på att växa fram. Regionen kommer att få betydligt större geopolitisk betydelse framöver. Medan regionen förändras får den också allt tydligare kopplingar till utvecklingar i resten av världen. Det pågår en policyutvecklingsprocess i det amerikanska systemet avseende Arktis, men den har ännu inte helt operationaliserats till konkreta handlingslinjer.

Syftet med denna studie är att sammanfatta och analysera de viktigare frågorna rörande USA:s arktispolitik. Studien är baserad på existerande kunskap som byggts upp på FOI Försvarsanalys under de senaste tre årens studie- och analysarbete och fokuserar på de senaste årens utveckling.

Flera skäl talar för att USA kommer att börja agera mer aktivt i Arktis inom de närmaste åren. Mängden faktorer som samtidigt är på väg att förändras i Arktis gör att de policybildande delarna av det amerikanska politiska systemet måste agera. Klimatförändringarna i Arktis, energireserverna, de överlappande territoriella anspråken, de militärstrategiska implikationerna av missilförsvaret och den nukleära andraslagsförmågan, andra statliga och icke-statliga aktörers aktiviteter i regionen, miljöaspekterna samt allmänt ökande mänskliga aktiviteter i regionen pekar tydligt på att man behöver ta sig an dessa frågor på ett helt annat sätt än tidigare.

Det som talar mot ett mer aktivt agerande är själva mängden av andra stora problem och frågor USA har att hantera; Irak- och Afghanistankrigen, kriget mot terrorismen, de svåra ekonomiska problemen och relationen till ett mer kapabelt Kina är några av dem. Utvecklingen i Arktis är dock sådan att ett icke-agerande framstår som alltmer ohållbart. När punkten nås då USA måste börja agera är det troligt att detta sker med kort förvarning. För att öka förståelse av och förvarning om hur amerikansk arktispolitik kommer att utvecklas framstår fyra områden som extra viktiga för att studera utvecklingen av amerikansk arktispolitik:

- USA:s Brist på operativa isbrytare kommer att fungera som ett slags ”vindstrut”. När beslut om anskaffning och finansiering av nya isbrytare fattas är det början på en konkret implementering av en ny arktispolicy.

Frågans utveckling kan därför bidra till att ge en klarare bild av den övergripande policyutvecklingen.

- Alaskas geopolitiska läge betingar USA som arktisk nation. Delstatens läge, energiresurser och dess företrädare på nationell nivå är en viktig påverkansfaktor.
- Militärstrategiskt hanteras Arktis på högsta nivå. Nyligen ändrad militärterritoriell indelning och uppgiftsställning för Arktis, kunskapsuppbyggnad inom US Navy samt färsk analys av Department of Defense är tydliga indikatorer på det. Hur den fortsatta hanteringen av de militärstrategiska frågorna blir är en viktig faktor att följa.
- Arktis är på väg att bli en reguljär del av USA:s nationella planeringsprocess. En fortgående konkretisering av handlingslinjer kommer efterhand att generera utspel, PM, artiklar och federala policydokument av olika slag.

Även om Arktis för närvarande konkurrerar med andra frågor på dagordningen är USA för stort för att inte agera konkret och praktiskt i Arktis i ljuset av den snabba utvecklingen. Det pekar sammantaget på att en fortsatt följdning och analys av området kan ge förvarning om USA:s kommande avsikter i Arktis. USA:s blotta storlek, resurser och *modus operandi* kommer att påverka det strategiska mönstret i Arktis när man väl beslutat sig för hur man vill agera. När så sker har en ny fas i Arktis geopolitiska utveckling inletts.

Nyckelord: Arktis, USA, Alaska, olja, naturgas, UNCLOS, isbrytare, Militärterritoriell indelning, kongressval, US Navy, US Air Force, US Coast guard, Department of Defense, energireserver, finanskris, Trans-Alaska Pipeline System, Beauforthavet, Berings sund, Nordvästpassagen, Kanada, NORAD, SSBN, BMEWS, Unified Command Plan, USNORTHCOM, USEUCOM, Task Force Climate Change, Center for Naval Analyses, Joint Chiefs of Staff, klimatförändring.

## Summary

The United States is one of the central actors in the emerging New Arctic. The increasing geopolitical importance of the region is a consequence of both changes in the regional setup and stronger links and increasing interest from the rest of the world. A development process is under way in the American policymaking system that has yet to be operationalised into a fully-fledged Arctic policy.

Several reasons speak in favour of a more active US role in the Arctic. A number of factors are simultaneously changing and this will in turn act as input for consideration by US policymakers. Climate change in the Arctic, energy reserves in the region, overlapping territorial claims, military-strategic implications of missile defence development and the nuclear second-strike capability, other state and non-state actors increasing activities in the region and lastly environmental aspects are some of the significant indicators that the region will need more attention than before.

Factors against a more active US engagement in the Arctic is the multitude of other issues and problems on the agenda; The Iraq and Afghanistan wars, anti-terrorism, the financial crisis and the US-China relationship are some of them. The development in the Arctic, however, is such that the current low level of engagement is becoming increasingly untenable. When the development reaches the point where the United States has to get seriously engaged in Arctic matters, there will only be limited advance warning.

Four topics or areas are central to follow in the development of US Arctic policy:

- The present shortage of capable heavy icebreakers will act as a kind of drogue. When a decision is made to finance and acquire a new class of heavy icebreakers, it will mark the beginning of more active US engagement in the Arctic.
- The state of Alaska is a central factor in US Arctic policy development. Its geographical position, energy resources and political representatives in the US congress are all important in this respect.

- In military-strategic terms, the Arctic is already a top-level issue. The updated military territorial areas of responsibilities for regional commanders and tasks recently announced by the Joint Chiefs of Staff, recent studies by the Department of Defense and the studies undertaken by the US Navy are all indicators of this.
- In foreign policy planning, the Arctic is well on its way to becoming a regular part of the US national planning process. As Arctic policy development increases, new initiatives, articles, memos, and policy documents of different types will be published.

Taken together, following and analysing the issues outlined in this study can give advance indications of US intents vis-à-vis the Arctic. The United States is too big not to engage herself in the emerging new Arctic, even if the region at present has a hard time to compete with other items on the strategic agenda. When the US decides to act, the size, resources and *modus operandi* of the USA will affect the regional strategic pattern.

Keywords: Arctic, United States, Alaska, oil, natural gas, UNCLOS, icebreakers, congressional elections, US Navy, US Air Force, US Coast guard, Department of Defense, energy reserves, financial crisis, Trans-Alaskan Pipeline System, Beaufort sea, Bering strait, Northwest passage, Canada, NORAD, SSBN, BMEWS, Unified Command Plan, USNORTHCOM, USEUCOM, Task Force Climate Change, Center for Naval Analyses, Joint Chiefs of Staff, Climate change.

## **Innehållsförteckning**

<b>Inledning – varför denna studie?</b>	<b>9</b>
<b>USA som arktisk stat</b>	<b>11</b>
<b>Amerikansk policy för Arktis</b>	<b>14</b>
<b>USA, Arktiska rådet och ”Arctic Five”</b>	<b>17</b>
<b>Amerikansk-kanadensiska relationer</b>	<b>19</b>
<b>Amerikanska resurser för att verka i Arktis</b>	<b>21</b>
<b>Analys och slutsatser</b>	<b>29</b>
<b>Referenser</b>	<b>33</b>





## Inledning – varför denna studie?

Det nya Arktis som växer fram medför stora geostrategiska förskjutningar. Dessa är ännu inte fullt ut överblickbara, men klart är att de inte är begränsade till själva regionen utan har också globala effekter. Det är den snabba isavsmältningen i Arktis som är katalysator för flera andra utvecklingar. Några av dem skulle troligen ha inträffat ändå, men då Norra ishavet efterhand blir alltmer öppet och tillgängligt innebär det en rad andra ordningens effekter. Transocean sjöfart blir möjlig, energi- och mineralutvinning kan utvecklas, nationella suveränitets- och självständighetsfrågor aktualiseras, regionens militärstrategiska roll förändras, ett antal överlappande territoriella anspråk anmäler sig, regionens rika fiskevatten påverkas och inte minst förändras urbefolkningarnas levnadssätt. De olika processerna som nu är stadda i snabb förändring utvecklas enligt sin egen inre logik och hastighet. På vilket sätt kan de komma att förstärka eller ta ut varandra? De förändrade förutsättningarna behöver också adresseras politiskt: på lokal, regional och global nivå. Hur dessa förändrade förhållanden ska hanteras på den internationella nivån brukar sammanfattas i begreppet ”arctic governance”.

Förståelsen av hur de statliga och icke-statliga aktörerna i och utanför det nya Arktis utvecklar handlingslinjer är en viktig del i att skapa insikt som grund för utvecklandet av svenska handlingslinjer för Arktis. Det gäller dels på nationell nivå, dels också hos andra aktörer, kommersiella såväl som ideella.

Syftet med studien är att analysera en av de mest centrala aktörerna i det nya Arktis: Förenta staterna. I kraft av sin supermaktsroll och globala intressen kommer amerikanskt agerande att vara en av de viktigaste faktorerna i hur karaktären av det nya Arktis utvecklas. På vilket sätt och i vilken takt kommer USA att utveckla sina handlingslinjer för det nya Arktis? På vilket sätt formulerar USA sina intressen i regionen? Vilka resurser har man tillgängliga? Vilka resurser saknas för att en sammanhängande politik skall kunna implementeras? I vilken takt sker denna utveckling?

Detta är några av de frågor denna studie söker ta sig an och i någon mån besvara. Svårigheten med en studie av detta slag är att det i hög grad rör sig om ”rörligt mål”: medan analysen pågår kan nya utvecklingar påverka slutsatserna. Studien sätter därför punkt i slutet av mitten av juli 2011 och utvecklingar därefter har inte kunnat tas med. Vidare har de resurser och den tillgängliga tid för analys som tilldelats varit begränsade. Ett urval av material har därför måst göras, främst av arbetskonomiska skäl.

Den metod som använts kan främst beskrivas som induktiv och kvalitativ. Genom läsning och analys av relevanta dokument från amerikansk federal nivå samt think-tanks, akademisk forskning och i någon mån massmedia, växer en bild fram av hur det amerikanska politiska systemet diskuterar och utvecklar sitt

synsätt på vad som borde bli landets handlingslinjer gentemot det nya Arktis. Denna del av analysarbetet har sedan växelvis kompletterats med deltagande i och bidrag till internationella konferenser om utvecklingen i Arktis samt en rad intervjuer med specialister och experter på olika områden av relevans för studien. Den förståelse som FOI:s tidigare analysarbete på området genererat har också varit viktig för att formulera studiefrågor och undvika analytiska återvändsgränder. Detta material har sedan, relaterat till studiefrågorna ovan, vävts samman till en helhet som förhoppningsvis bidrar till att åtminstone tentativt besvara de ovan formulerade studiefrågorna.

Studien är upplagd så att först beskrivs USA som arktisk stat och därefter följer ett avsnitt om gällande amerikansk policy för Arktis. Sedan diskuteras översiktligt de internationella, multilaterala sammanhangen och därefter de för USA centrala amerikansk-kanadensiska relationerna. I det följande avsnittet beskrivs vilka resurser USA har för att agera i Arktis. Studien avslutas med ett analyserande slutsatsavsnitt.

Det färdiga manuset har därefter kvalitetssäkrats i två granskningssteg: först av fil. dr. Stefan Olsson, projektledare för FOI:s transatlantiska studier, och därefter av enhetschef fil. dr. Johannes Malminen, bäge vid FOI Försvarsanalys.

## USA som arktisk stat

USA:s roll i den utveckling som kommer att ge ett nytt och annorlunda Arktis kommer att vara central. I kraft av världsmaktsstatus, ekonomiska och militära resurser och det amerikanska systemets vana att formulera nationella intressen och agera efter dem, kommer de handlingslinjer USA väljer att vara av stor betydelse för utvecklingsmönstret i Arktis.

Geografiskt är USA en arktisk stat endast i kraft av en delstat: Alaska som köptes av Ryssland 1867. Delstaten har ur energipolitisk synvinkel spelat en stor roll sedan 1970-talets oljekriser.<sup>1</sup> Den viktigaste oljeutvinningen i Alaska är *Trans-Alaska Pipeline System* (TAPS) som går från Prudhoe Bay i norr till Valdez i söder. TAPS tillkom efter oljekrisen 1973 och dagligen utvinns i Alaska c:a 800 000 fat olja, ner från en topp på c:a 2 miljoner fat per dag. Trycket i källorna minskar sakta men säkert. Fälten i norr är dock på väg att sina och man närmar sig punkten när det inte längre kommer att vara lönsamt med fortsatt utvinning. Området är dock fortsatt energimässigt intressant i kraft av de stora olje- och naturgasresurser som antas finnas i havet norr om Alaska: ”The North Slope”. Samtidigt finns en inbyggd regionalpolitisk konflikt mellan naturskyddsintressen och urbefolkningar å ena sidan och lokala näringslivsintressen å den andra. Alaska hyser också stora federala naturskyddsområden vilkas status sedan man blev delstat 1959 varit omstridda.

Delstaten är också intressant på ett nationellt plan då den fortsatta förväntade isavsmältningen på sikt kommer att öppna Nordvästpassagen för kommersiell sjöfart. En del av farleden kommer då att gå igenom Alaskas farvatten och frågor om sjötrafikreglering, hamnkapacitet, räddningstjänst, säkerhet till sjöss, de överlappande territoriella anspråken gentemot Kanada i Beauforthavet samt gentemot Ryssland i Berings sund har redan anmält sig hos federala myndigheter.

Militärstrategiskt är USA:s arktiska perspektiv vidare. För att kunna skydda USA mot anfall utifrån har man sedan lång tid anlagt ett kontinentalt perspektiv. Hoten ska kunna upptäckas och mötas innan de når fram till det egna territoriet och det norra närområdet är inget undantag. Under det kalla kriget utvecklades ett skydd mot sovjetiska strategiska anfall. Stora resurser lades ner på detta. Från början gällde hotet anfall med kärnvapenbestyckade långräckviddiga bombplan och senare med interkontinentala missiler. För att få tillräcklig förvarning byggdes flera radarkedjor upp i Kanada (DEW-line, Mid-Canada Line och Pinetree Line) och en luftförsvarscentral – NORAD (North American Aerospace Command) –

---

<sup>1</sup> Detta avsnitt bygger på FOI-studien, ”Olja och gas i ett nytt och förändrat Arktis. Energifrågans utveckling mot bakgrund av regionens strategiska dynamik”, Granholm, Niklas och Kiesow, Ingolf, FOI-R--2971--SE, mars 2010. s.61-65.

som aktiverades 1958.<sup>2</sup> Detta kompletterades med kontinuerliga patruller med flygburna och fartygsbaserade system i Atlanten och Stilla havet. Ett flertal väderstationer och flygbaser var också del av systemet.<sup>3</sup> NORAD är aktivt idag, och har vidareutvecklats för att hantera också yttre rymden. Arktis och norra Kanada spelade också en roll i den strategiska triad som bland annat innebar att kärnvapenbestyckade strategiska bombflygplan kontinuerligt hölls i luften, beredda till anfall mot Sovjetunionen. Efter det kalla krigets slut sänktes beredskapen på den flygburna komponenten och kärnvapen hålls inte längre i ständig luftburen beredskap.

Arktis kom också med tiden att spela en roll i den nukleära andraslagsförmåga som byggdes upp i och med utvecklingen av kärnkraftsdrivna, kärnvapenrobotbestyckade ubåtar (SS är "submersible ship", B står för "ballistic missile" och N är "nuclear powered" - SSBN) med kapacitet att under lång tid verka i kanten av eller dolda under istäcket i Norra ishavet. Efterhand kom också Sovjetunionen att utveckla en sådan förmåga och därmed utvecklades ett slags katt- och råttaspel där strategiska ubåtar strävade att undgå upptäckt av attackubåtar (SSN).<sup>4</sup> Denna verksamhet minskade i och med det kalla krigets slut, men upphörde inte. Den nukleära andraslagsförmågan hos USA och Ryssland finns kvar och vidareutvecklas. Dessutom håller Frankrike och Storbritannien kontinuerligt egna SSBN:s på patrull med kapacitet att verka i Norra Ishavet. Dessa aktiviteter pågår idag och utgör en viktig manifestation av de två staternas yttersta makt.

Amerikansk baspolitik i Arktis är en funktion av det formulerade militärstrategiska intresset. Sedan skyddet av atlantkonvojerna påbörjades under det andra världskriget har USA haft baser på Grönland och Island. Samarbetet med Kanada såg annorlunda ut: här utväxlade man personal och information för att bygga upp en förvarningsfunktion mot Sovjetunionen, något som Kanada inte självt hade resurser till. Samarbetet mellan USA och Kanada fortsätter på det militära området. Antalet baser var stort under det kalla kriget, men minskade med tiden. Keflavik-basen på Island, under kalla kriget tänkt som bas för amerikanskt strategiskt flyg, lämnades 2006. På Island behölls en radarkedja, som moderniserades och nu är kopplad till det europeiska NATO-kommandot i Brunssum, Belgien. På nordvästra Grönland finns endast Thule-basen kvar. Dess

---

<sup>2</sup> Chefen för NORAD är en amerikansk general eller amiral, medan ställföreträdaren alltid är från kanadensiska försvarsmakten. Kanadensiska officerare tjänstgör alltid vid NORAD.

<sup>3</sup> "Polar Imperative. A History of Arctic Sovereignty in North America". Grant, Shelag D., Douglas & McIntyre, Vancouver BC, Canada 2010. s. 286ff.

<sup>4</sup> Delar av dessa aktiviteter beskrivs ur ett amerikanskt perspektiv i boken "Blind Man's Bluff: The Untold Story of American Submarine Espionage". Sontag, Sherry, Drew Christopher, Public Affairs, New York 1998.

roll är fortsatt att med en modern phased-array-radar spana efter interkontinentala missiler som del av USA:s globala ”Ballistic Missile Early Warning System” (BMEWS) samt som kommunikationslänk med satelliter i polär bana.<sup>5</sup>

Den utveckling av ett missilförsvarssystem som pågått de senaste dryga tio åren har också gjort att Arktis kommit mer i fokus än tidigare. Den inriktning på projektet som George W. Bushs presidentadministration drev, innebar fokus på land- och rymdbaserade komponenter. Den nuvarande administrationen har delvis ändrat inriktning på missilförsvarsutvecklingen på två sätt. Redan fungerande delar i systemet premierades för det första framför utveckling av framtida delar som ännu inte visat sig fungera. För det andra lades tydligare fokus på sjö- och fartygsbaserade system (spaningsradar och anti-robot-robotar).<sup>6</sup> Kombinationen av den förväntade avsmältningen av istäcket i Norra Ishavet och att flera av de tänkta robotbanorna som systemet är utvecklat för att möta går över Arktis kopplar in regionen också i dess sammanhang. Regionens betydelse ökar på sikt också i detta avseende.

---

<sup>5</sup> Thulebasen spelar också en roll i den pågående utvecklingen av det amerikanska missilförsvaret. Se ”USA:s bidrag till NATO:s missilförsvar”. Lennartsson, Anders och Lindvall, Fredrik, FOI-R--3226--SE, juni 2011.

<sup>6</sup> ”A better Missile Defence for a Safer Europe”, Robert M. Gates, 19 September 2009, New York Times.

## Amerikansk policy för Arktis

USA:s nu gällande policy för Arktis finns beskriven i ett strategidokument som antogs i januari 2009.<sup>7</sup> Detta ersatte ett policydirektiv från 1994 (PDD-26) i allt utom Antarktis-policy som inte förändrats. Datum när den antogs är intressant att notera: den nyvalda Obama-administrationen hade ännu inte tillträtt när den avgående Bush-administrationen utfärdade direktivet. En expeditonsminister utfärdar normalt inte direktiv av detta slag, men den tillträdande administrationen motsatte sig inte detta utan gjorde det nya policydirektivet till sitt. Kontakter förekom mellan den tillträdande och den avgående administrationen i denna fråga. Detta indikerar att utvecklingen av en ny amerikansk policy för Arktis inte är en så starkt partiskiljande fråga.

De viktigaste delarna av den nya policyn reflekterar de senaste femton årens utveckling i Arktis och pekar på ett ökat amerikanskt intresse för Arktis. Dessa intressen rör nationell säkerhet ("Homeland Security") och försvar, effekterna av klimatförändringarna i Arktis, Arktiska rådet och de naturresurser som finns där. Att dessa förändringar också innebär mer mänsklig aktivitet noteras också. Gränsdragningsfrågor, forskning, energi och skydd av naturmiljön samt transporter i regionen nämns också.

Arktispolicyn hävdar också att USA kommer att verka för sina intressen genom en helt självständig politik samt genom internationellt samarbete av olika slag. Alla fora som står till buds kan alltså komma att användas – inget av dem utesluts. Arktiska rådets verksamheter ses i positivt ljus och rådets nuvarande begränsade mandat och kompetenser bör behållas som de är. Vidare bör senaten godkänna USA:s anslutning till UNCLOS, FN:s havsrättskonvention från 1982, då det främjar nationella intressen avseende Arktis.

Trots att den antagna övergripande policyn för Arktis innebär att det nu finns en formulerad linje, saknas ännu flera led för hur denna ska operationaliseras. Federala myndigheter instruerades visserligen att analysera och tänka på hur utvecklingen i Arktis påverkar deras respektive områden, men inte vad de ska göra. Inte minst innebär den besvärliga budgetsituationen starka begränsningar för vad som är möjligt att göra.

Ett ytterligare steg i konkretiseringen av policyn för Arktis togs i maj 2011 när Department of Defense (DoD) svarade på kongressens uppdrag som del av

---

<sup>7</sup> National Security Presidential Decision Directive/NSPD-66 och Homeland Security Directive/HSPD-25, antaget den 9 januari 2009. Direktivet hade legat färdigt under nästan ett år när det antogs, men det hade inte funnits någon lämplig tidpunkt att offentliggöra det på grund av att det kunde skada andra policymål eller flytta fokus i den politiska debatten inför presidentvalet. Intervjuuppgifter, november 2008.

budgetåret 2011.<sup>8</sup> Rapporten består av fem avsnitt och en övergripande slutsats. De viktigaste delarna beskrivs i kortfattad sammanfattning nedan.

I avsnitt ett ges en övergripande bild av frågorna, kontexten och en värdering av målen för den nationella säkerheten i regionen, vilka följer presidentdirektivet från december 2009. Här konstateras att klimatförändringen går ungefär dubbelt så fort i Arktis som i resten av världen, vilket bl.a. medför ökad mänsklig aktivitet i regionen. Detta innebär i sin tur risk för konflikter, men ger också möjligheter till samarbete i multilaterala fora för att lösa de problem som utvecklingen medför. Vidare refereras till de strategiska policydokument där en säker och stabil region ("secure and stable") eftersträvas. Det konstateras därefter att detta mål är konsistent med en policy i en region med en relativt låg hotnivå. Regionen består av nationalstater som inte bara verbalt har förbundit sig att samarbeta på en rad olika sätt utan också har visat att de förmår detta under de senaste 50 åren.

Avsnitt två värderar de kapaciteter som behövs för att stödja de identifierade strategiska målen, luckorna i kapaciteten samt förslag till lösningar på dem. Analysen är gjord på kort (2010-20), medellång (2020-30) och lång sikt (bortom 2030). Man påpekar att detta måste bli en rullande process, där antaganden och slutsatser om struktur och resursallokering måste göras fortlöpande. En rad brister och svårigheter räknas upp: ledningsstruktur, resurser för C4ISR, meteorologi och hydrografi, hårda väderförhållanden och begränsat antal lämpliga plattformar.<sup>9</sup> Svårigheten blir att balansera utbyggnaden av resurser och plattformar mot ökningstakten av olika slags mänsklig aktivitet i Arktis. Kanada pekas ut som en central och komplementär partner och samarbetet med Kanadas försvarsministerium ses därför som en viktig uppgift.

I avsnitt tre värderas för- och nackdelar med att ändra "Unified Command Plan" (UCP), den stående militärgeografiska indelningen och uppgiftsställningen för försvarsmakten, så att Arktis leds av ett regionalt arktiskt kommando. Slutsatsen blir att det visserligen skulle finnas fördelar med den lösningen, men att basen skulle bli för smal och leda till för få intressenter i Arktisfrågorna. Argumentationen ligger i linje med den lösning som valdes i april 2011 – Arktis delas i den senaste UCP:n mellan USNORTHCOM och USEUCOM, medan USPACOM inte längre har några uppgifter eller områdesansvar där.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> "Department of Defense, Report to Congress on Arctic Operations and the Northwest Passage". OUSD (Policy), May2011.

<sup>9</sup> C4ISR: Command, control, communications, computers, intelligence, surveillance and reconnaissance.

<sup>10</sup> USA:s globala militärstrategiska perspektiv innebär att man har hela jorden indelad i olika regionala militära kommandon: USNORTHCOM omfattar hela Nordamerika samt halva Norra ishavet, USSOUTHCOM är Sydamerika, USAFRICOM är Afrika utom Egypten, USCENTCOM



Avsnitt fyra analyserar den infrastruktur (baser, flygfält etc.) som behövs för att stödja de strategiska målen, inklusive behovet av en amerikansk djuphamn i Arktis. Slutsatsen som dras är att man inte nu (near-term to mid-term) kan se behovet av en amerikansk djuphamn i Arktis före 2020. Givet de långa ledtiderna för sådana infrastrukturprojekt, behöver detta antagande dock utvärderas periodiskt i takt med att de regionalt ansvariga staberna uppdaterar sina planer.

I det femte avsnittet analyseras skick på befintliga och behov av nya isbrytare och isgående fartyg som en kapacitet för stöd till nationella policymålen. Här konstateras att USA behöver säker tillgång till Arktis för att kunna stödja nationella intressen i regionen.<sup>11</sup> Denna kan erhållas genom en rad olika resurser, inklusive ubåtar och flygplan, men endast amerikansklagade iskapabla ytfartyg ger synlig amerikansk maritim närvaro i hela den arktiska regionen. Detta behov kan potentiellt mötas antingen med isbrytare eller med andra isförstärkta fartyg. Inga av dessa fartygstyper finns idag hos US Navy, men en begränsad resurs finns hos US Coast Guard.

I ett avslutande avsnitt där avvägningsproblemen tas upp, menar Försvarsministeriet (Department of Defense, DoD) att det råder betydande osäkerhet i bedömningen av hastighet och omfattning av klimatförändringarna i Arktis och därmed hur snabbt mänsklig aktivitet i Arktis kommer att öka. Avvägningsproblemet består i att antingen komma för sent med nya kapaciteter, resurser och plattformar eller att de arktiska satsningarna görs för tidigt. Givet de många konkurrerande behoven i det nuvarande svåra statsfinansiella läget anser DoD till sist att fortsatta utvärderingar av den framtida operativa miljön är nödvändiga innan större investeringar i infrastruktur eller nya kapaciteter görs.

---

är Mellanöstern plus delar av Centralasien, USPACOM är Kina, Indien, Sydostasien, Australien, Stilla havet samt Antarktis. USEUCOM slutligen, innefattar Europa, Atlanten plus Grönland, Halva Norra ishavet och Ryssland. Se också sidorna 26-27.

<sup>11</sup> ”The United States needs assured Arctic access to support national interests in the Arctic.” a.a. s.3.

## USA, Arktiska rådet och ”Arctic Five”

I presidentadministrationens policydirektiv från 2009 betonas Arktiska rådets betydelse. Men samtidigt sägs att agerande också kommer att ske i ett eget nationellt spår och att USA därmed inte är låst till multilaterala fora när det gäller Arktis. Under de senaste åren har USA i praktiken också agerat så. Samtidigt som man deltar i och bidrar till Arktiska rådets verksamheter är USA också en aktiv deltagare i de separata möten som de fem kuststaterna (”Arctic Five”) med territorium i Norra ishavet håller separat. Det första mötet i det formatet hölls i Ilullissatt på Grönland i maj 2008. Mötet väckte farhågor i Sverige, Finland och Island, som inte var inbjudna, för att ett slags inre grupp av arktiska stater var på väg att formeras. Det skulle kunna försvaga Arktis rådets roll och därmed marginalisera övriga medlemmar samt de stater som är observatörer. Den amerikanska avvägningen mellan att agera enskilt, i grupperingar och inom etablerade multilaterala fora väckte oro. Det har sedan Ilullissatt hållits fler möten i Arctic-five-gruppen. Det senaste i kanadensisk regi hölls i Chelsea, Quebec i mars 2010. Här gavs ett exempel på denna balansgång: samtidigt som utrikesminister Hillary Clinton öppet kritiserade Kanada för att inte ha bjudit in övriga medlemmar i Arktiska rådet samt ursprungsbefolkningarnas representanter, framhölls hur utmärkt samarbetet mellan de fem var på en rad områden.<sup>12</sup>

### Senats- och kongressvalen hösten 2010

Valen till kongressen och representanthuset hösten 2010 innebar en maktförskjutning då majoriteten i bägge husen övergick till det republikanska partiet. För utvecklingen av amerikansk arktispolitik kan valet innebära att frågorna kommer högre upp på dagordningen. De två senatorerna för Alaska som valdes in var Lisa Murkowski, republikan, samt Mark Begovich, demokrat. Åtminstone Lisa Murkowski är en uttalad förespråkare för en amerikansk anslutning till UNCLOS, FN:s havsrättskonvention, samt att kustbevakningen bör ges två nya tunga isbrytare för att ersätta de två åldrade av Polar-klassen.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Se t.ex. ”Clinton Rebukes Canada at Arctic Meeting”. Washington Post 2010-03-30. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/29/AR2010032903577.html> Hämtat 2010-12-28.

<sup>13</sup> Den amerikanska kustbevakningen (US Coastguard) har två olika klasser av tyngre isbrytare: Polar-klass (2st) och Healy-klass (1st). De två tunga isbrytarna ur Polar-klassen är från mitten av 1970-talet medan den medelstora Healy-klassen är från sent 1990-tal. För närvarande har USA endast USCGC Healy operativ, medan USCGC Polar Sea är under reparation efter ett haveri på sensommaren 2010 och USCGC Polar Star är i torrdocka för underhåll och beräknas vara åter i drift 2013. Det är inte klart om Polar Sea

Även Alaskas enda kongressman, Donald Young, är republikan. Young, som kan beskrivas som färgstark, valdes in redan 1973 och med sin långa erfarenhet kan det ge Alaska större politisk tyngd på det nationella planet än delstatens relativt fåtaliga befolkning normalt skulle medföra. En ny guvernör har också valts i Alaska: Sean Parnell, även denne är republikan. Förra guvernören för Alaska, Sarah Palin, lämnade sitt uppdrag för att driva politik på den nationella nivån. Palin är en av de tydligaste drivkrafterna bakom den s.k. Tea Party-rörelsen, som befinner sig på högerflygeln av det republikanska partiet. Sammantaget pekar detta på att Alaska med flera starka och rutinerade företrädare på den nationella nivån kan driva de arktiska frågorna. Vilken påverkan dessa representanter kan komma att få på policyutvecklingen i stort återstår att se.

### **En amerikansk anslutning till UNCLOS?**

Flera på varandra följande amerikanska presidentadministrationer, både demokratiska och republikanska har kommit till slutsatsen att en amerikansk anslutning till FN:s havsrättskonvention skulle vara till fördel för USA. Detta stöds av de flesta amerikanska federala civila och militära myndigheter. De anser att inget står att vinna på att fortsatt stå utanför. Motståndet mot anslutning kommer från en mindre grupp konservativa senatorer vars ståndpunkt är att USA inte ska inskränka sin suveränitet genom att snärjas av internationella konventioner som begränsar landets handlingsfrihet. Att konventionen dessutom bär FN:s namn gör inte saken bättre, då bland denna grupp senatorer åsikten ofta företräder uppfattningen att FN är ett försök att skapa en världsregering. Därtill skulle ett medlemskap i UNCLOS innebära att USA skulle måsta bidra med ekonomiskt stöd till de organ som etablerats enligt konventionen – vilket av denna grupp ses som en skatt, vilket bör undvikas. Under åren har dock motståndet mot en amerikansk ratificering av UNCLOS sakta försvagats och hur den under hösten 2010 valda 112:e kongressen kommer att hantera frågan om anslutning eller inte återstår att se.<sup>14</sup>

---

alls kommer att gå till sjöss igen eller om hon kommer att tas ur tjänst permanent. Se vidare sid. 21-24.

<sup>14</sup> Avsnittet är baserat på intervjuuppgifter i Washington DC november 2008, Toronto, Ontario, oktober 2010, i Kingston, Ontario juni 2011 samt i Stockholm, augusti 2011.

## Amerikansk-kanadensiska relationer

De amerikansk-kanadensiska relationerna har en lång historia och är centrala för förståelsen av utvecklingen av amerikansk arktispolitik. Genom det kalla kriget rådde en sorts *modus vivendi* mellan de två länderna. Behovet av att hålla beredskap mot ett sovjetiskt anfall norrifrån ledde, förutom samarbete om luftbevakning, till att amerikanska militära och marina enheter – särskilt ubåtar – kunde röra sig på kanadensiskt territorium. Detta sågs ur kanadensisk synvinkel under de då rådande militärstrategiska förhållandena som acceptabelt om än inte idealiskt.

Detta sakernas tillstånd utmanades dock vid några tillfällen. 1969 och 1970 seglade den isförstärkta oljetankern USS Manhattan genom Nordvästpassagen då man såg möjligheter till oljetransporter i ljuset av de fynd som gjorts.<sup>15</sup> Någon föransmälan hade inte gjorts av amerikanerna och resan sågs av regeringen i Ottawa som ett hot mot kanadensisk suveränitet. Utvecklingen ledde till en kris i relationerna då USA inte erkände Kanadas suveränitet över Nordvästpassagen. En oro i Kanada över en tänkt framtid med tät tankertrafik i Arktis med risker för både naturmiljö och hot mot suveräniteten följde. Genom USS Manhattans passage – som i slutändan ledde till att USA satsade på pipelines istället för tankertransport – hade tvisten om Nordvästpassagens status anmält sig. Den tidigare nämnda amerikanska isbrytaren Polar Sea passerade igenom Nordvästpassagen 1986. Den gången fanns en föransmälan och överenskommelse mellan de bägge regeringarna om att detta inte skulle ha någon prejudicerande effekt. Skälet till resan var att det fartyg som skulle sända underhåll till Thulebasen på Grönland hade havererat inför sin årliga resa och en rutt via Panamakanalen skulle ha blivit cirka 30 seglingsdagar längre. Bägge händelserna bidrog alltså på olika sätt till att Kanada gentemot omvärlden i allmänhet och gentemot USA i synnerhet tvingades klargöra sin politik som tidigare kunnat beskrivas som medvetet otydlig.<sup>16</sup>

Den amerikanska positionen rörande rätten till fri navigation världen över har länge drivits starkt. Även om kuststaternas rättigheter har utökats efterhand som följd av folkrättslig utveckling har USA:s position, liksom andra maritima makters, varit att sträva efter obegränsad rätt till fri rörlighet över så stort område som möjligt. Konsistensen och styrkan i den amerikanska positionen, särskilt när det gäller rätt till fri passage genom internationella sund bör inte underskattas.

---

<sup>15</sup> Grant, Shelag D., a.a. s. 346ff.

<sup>16</sup> Utvecklingen beskrivs utförligt i ”In the Wake of the ‘Polar Sea’: Canadian Jurisdiction and the Northwest Passage”, McDorman, Ted L., Les Cahiers de Droit, vol. 27, no.3, 1986, s.623-646.

Nordvästpassagen ses av USA som ett sådant sund.<sup>17</sup> Tvisten med Kanada om Nordvästpassagens status har därför inte utvecklats särskilt mycket över tiden.

Kanada önskar å sin sida få frågan om Nordvästpassagens status avgjord så att den betraktas som kanadensiskt inre vatten och inte som ett internationellt sund med rätt till fri genomfart som USA önskar. Kanada vill också långsiktigt ha bättre kontroll över den förväntade ökningen av fartygstrafik genom Nordvästpassagen. Därtill kan läggas oron för den känsliga naturmiljön som ytterligare driver på frågans utveckling. Den inrikes dimensionen i Kanada rörande nordområdena bör inte heller underskattas: begreppet ”the iconic north” har politisk sprängkraft. Trots att de flesta kanadensare aldrig har varit där, så hyser de starka känslor för området.

Parterna är överens om att inte vara överens. Under tiden används mycken intellektuell energi på att söka hitta lösningar som kan tillfredsställa båda länders intressen. Att USA inte ratificerat UNCLOS är en annan faktor som försvårar en väg fram mot en lösning.

I och med bortfallet av det kalla kriget som stark ramfaktor för USA:s arktispolitik, särskilt avseende hård säkerhet, förändrades förutsättningarna. Kanadas strävan efter en tydligare reglering av Nordvästpassagens status samt gränsdragningen i Beauforthavet i ljuset av isavsmältningen under de senaste åren är tydliga tecken på att *modus vivendi* i de amerikansk-kanadensiska relationerna har förändrats.

---

<sup>17</sup> Mc Dorman, a. a. s.635.

## Amerikanska resurser för att verka i Arktis

De antagna arktiska policydirektiven reser dels frågan om vilka resurser USA har för att kunna verka i Arktis och dels vad man ska kunna göra där på sikt. Utvecklingen pekar på att ett angreppssätt där ”whole-of-government” koordineras vore önskvärt. Detta är komplicerat i det amerikanska systemet, där samarbete mellan federala myndigheter traditionellt har varit svårt och inte heller alltid uppmuntrats. Nedan tecknas en översiktlig bild av US Navy, US Coastguard och US Air Force resurser och angreppssätt rörande Arktis. Regionens karaktär är sådan att US Army är en mindre viktig aktör i Arktis. Därtill har Joint Chiefs of Staff, den högsta militära ledningen, nyligen förändrat de territoriella ansvarsförhållandena rörande Arktis.

### US Navy

En central aktör i utvecklingen av amerikansk policy i det nya Arktis är US Navy. Slutsatsen har dragits att ett Arktis med mindre eller på längre sikt till och med utan is kommer att utvecklas till ett nytt operationsområde. Att det råder speciella förhållanden för att kunna verka där ändrar inte uppgiften – US Navy ska kunna verka i världens alla hav. Ett första steg för att kunna svara upp mot de nya policydirektiven var att i maj 2009 inrätta ”Task Force Climate Change” (TFCC) som består av personal ur Flottan och Kustbevakningen. Uppgiften för denna är att analysera vilka effekter klimatförändringarna kommer att få på US Navys och Coast Guards operationer. US Navy samarbetar också bl.a. med National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA, den federala myndighet som ansvarar för oceanografi och atmosfäriska studier) samt Center for Naval Analyses (CNA, närmast motsvarande US Navys eget FOI). Därtill finns en lång rad nationella och internationella kontakter och utbyten med institutioner och miljöer med relevant kunskande. TFCC leds av en konteramiral, som samtidigt är flottans chefsocéanograf och chefsnavigator (Oceanographer and Navigator of the Navy).<sup>18</sup>

TFCC:s första uppgift blev att ta sig an utvecklingen i Arktis. Arbetsplanen sammanfattas i ”US Navy Arctic Roadmap” som gäller fram till och med budgetåret 2014. Den ligger i fas med ”Quadrennial Defense Review” (QDR), vars nästa utgåva kommer samma år. I TFCC:s rapport läggs sex olika övergripande mål upp som US Navy ska uppnå under budgetåren 2010-2014 (Fiscal Year 2010-2014). Målen är att US Navy ska:<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Konteramiral David W. Titley ingår också i OPNAV, den amerikanska marininstaben.

<sup>19</sup> ”U.S. Navy Arctic Roadmap”. Department of the Navy, Vice Chief of Naval operations, 3140 SER N09/9U103038, 10 Nov 2009. De sex övergripande målen bryts på

- Vara engagerad i starka samarbeten med partners som bevarar Arktis som en säker och stabil region.
- Vara en kompetent och aktiv bidragsgivare till Arktis som en säker och stabil region.
- Ha rätt vapen, plattformar, sensorer, lednings- och spaningsresurser, baser och installationer till rätt kostnad och på rätt tid för att kunna möta de behov som förband verksamma i Arktis behöver.
- Trovärdigt kunna hävda gentemot massmedia, allmänhet, Department of Defense, andra federala myndigheter och det internationella samfundet att man bidrar till ett säkert och stabilt Arktis.
- Förstå klimat- och miljöförändringarna i Arktis, speciellt vad avser hur snabbt och i vilken utsträckning isen smälter för ökande maritim tillgänglighet där.

Det sjätte och inte minst viktiga målet för att hela planen ska nå de uppsatta målen är att chefen för TFCC ges i uppdrag att hålla samman hela processen och bland annat göra uppskattningar om kostnaderna för att kunna implementera planen, vid behov kunna revidera den och initiera arbete på hemliga bilagor för att kunna nå målen. Denna sjätte uppgift är sannolikt central för US Navy självt: Innan man har en rimligt säker uppfattning om vad en ökad närvaro i Arktis kommer att kosta, särskilt relativt andra krav från andra tjänstegrenar inom flottan och gentemot andra försvarsgrenar, kommer inga större beslut om investeringar att fattas.

US Navy Arctic Roadmap ser i flera delar ut som ett recept som skulle kunna användas för att undvika att verka i ett nytt Arktis, även om det samtidigt finns all anledning att satsa på kunskapsuppbyggnad som grund för beslut. Risker är givetvis uppenbar att man kan komma i efterhand då andra aktörer i Arktis och inte minst klimatutvecklingen kan springa förbi en byråkratiskt oklanderlig plan. Intressant är också att TFCC:s prioritering ligger främst på utveckling av verksamhet i Arktis samtidigt som klimatförändringarna ju har effekter också i andra delar av världen och påverkar förutsättningarna för maritim verksamhet också där.

Av de resurser som US Navy idag förfogar över kan endast en mindre del operera i Arktis. Inga av ytstridsfartygen har isförstärkta skrov och endast ett

---

traditionellt sätt ner i konkreta delmål med uppgifter och kopplade tidsramar som det skulle föra för långt att redogöra för här.

fåtal av SSN-ubåtarna är fullt ut iskapabla.<sup>20</sup> Inte heller sensorer och andra system för navigation och orientering är designade för att operera i is. Det finns ingen funktion för räddningstjänst för ubåtar under is. Samtidigt finns sedan 1950-talet stora erfarenheter av att operera under isen i Arktis. Ytfartygen är också känsliga för nedisning och systemen ombord är inte designade för verksamhet i Arktis. US Navy har dock visat att man kan verka sommartid upp till gränsen för drivis. För flygresurserna är bilden något ljusare: alla typer av uppdrag kan utföras under arktiska förhållanden. Begränsningarna här rör sig mer om räddningstjänst, reservlandningsfält och att svår nedisningsrisk ökar riskerna för system och personal. Vad gäller UAV:er (Unmanned Aerial Vehicles, obemannade flygande spaningsfarkoster) är nedisningsproblematiken avgörande.

Sammanfattningsvis saknar alltså US Navy idag främst ytfartyg med förmåga att klara ens lättare isförhållanden. Detta pekar på att om man tänker sig att uthålligt kunna verka i Arktis och därför behöver andra typer av fartyg och delsystem, kan detta bli kostnadsdrivande. Därmed skulle dessa behov kunna komma att konkurrera med andra uppgifter och uppfattade behov. En kommande byråkratisk kamp om resurser och inflytande har därmed sannolikt anmält sig.

## US Coast Guard

Den amerikanska kustbevakningen, US Coast Guard (USCG), beskriver i en rapport till den amerikanska kongressen under 2008 hur den ser på utvecklingen i Arktis och de krav man menar att den ställer USCG inför.<sup>21</sup> Genom den ökade tillgängligheten som isavsmältningen i Arktis innebär, kommer mer mänsklig aktivitet att följa i Arktis. Därmed ökar riskerna för människor, fartyg och naturmiljö. Isavsmältningen innebär paradoxalt nog större risker, eftersom mer drivande is blir följden av ökad nötning av istäcket från havsvågor. Bristande navigatorisk information och hårda och svårförutsägbara väderförhållanden bidrar till riskökningen. För att kunna utföra ålagda uppgifter behöver USCG se över sin verksamhet för att kunna utföra särskilt tre huvuduppgifter: Hantera incidenter och olyckor till havs, stödja andra myndigheter och stater och upprätthålla lagar och internationella avtal. Främst framhålls tillgången till isbrytare, isgående fartyg och flygresurser i ett kallt klimat som central. Dessutom är infrastruktur och baser för verksamhet i Arktis i behov av förbättring.

---

<sup>20</sup> Uppgifter om de strategiska ubåtarnas (SSBN:s) förmåga i arktiska isförhållanden anges inte, men det kan antas att dessa har god förmåga i arktiska farvatten givet deras uppgifter.

<sup>21</sup> ”Report to Congress: U.S. Coast Guard Polar Operations”. I rapporten ingår också en beskrivning av situationen och utvecklingen i Antarktis, som inte refereras här.



Särskild vikt läggs vid bristen på större isbrytare. Man har idag tre större isbrytare, varav en av de två tyngre av Polar-klass (USCGC Polar Sea) har genomgått halvtidsmodifiering och kommer att kunna användas till ungefär 2014. Den andra (USCGC Polar Star) genomgår för närvarande reparation och kan vara i tjänst tidigast 2013.<sup>22</sup> Bägge dessa deplacerar drygt 13 000 ton och är alltså ungefär lika stora som svenska statsisbrytaren Oden. Isbrytarna byggdes på 1970-talet för 30 års tjänst och går alltså på övertid. Den tredje (USCGC Healy) av Healy-klassen och som togs i tjänst 1999 är med sina c:a 16 000 ton något större, men inte lika kraftfull som Polar-klassen (Medium Ice-Breaker) och uppskattas ha c:a 19 tjänsteår kvar.



US Coastguard Cutter Healy.

---

<sup>22</sup> USCGC Polar Sea drabbades dessutom av maskinhaveri just som hon avseglat från Seattle mot Antarktis med förnödenheter till den amerikanska forskningsstationen där. USA har som följd av detta för närvarande endast en medeltung isbrytare i tjänst. "Coast Guard Polar Icebreaker Modernization: Background, Issues, and Options for Congress". O'Rourke, Ronald, Congressional Research Service, 29 September 2010. s. 4f.

Dessa tre är de enda amerikanska isbrytare med förmåga att uppträda självständigt till havs under någon längre tid. Flera faktorer talar för att detta inte kan fortgå längre, menar USCG. För det första har USA som signatärmakt till Antarktiskfördraget åtaganden i Antarktis. Detta innebär att man måste kunna operera där varje år. För det andra har man sedan 2006 ett arrangemang med National Science Foundation (NSF) om kostnaderna för att operera de tre större isbrytarna. NSF och USCG kommer årligen överens om hur verksamheten ska se ut, men det framgår tydligt att USCG anser att detta förhållande är långtifrån optimalt.<sup>23</sup> NSF är den organisation som för närvarande är den primära användaren av isbrytarna. Förändringarna i Arktis pekar, menar USCG, på att andra uppgifter för isbrytarna förutom forskningsuppdrag dominerar, men att alla de andra uppgifter och roller som måste kunna utföras inte kommer att kunna hanteras väl under NSF:s ledning. I tillägg till detta påpekar man att de seglingsperioder som isbrytarna gjort sedan 2006 generellt är alltför korta för att kunna vidmakthålla och bygga upp besättningarnas kunnande om operationer i hårda isförhållanden.<sup>24</sup>



US Coastguard Cutter, Polar Sea.

<sup>23</sup> Intervjuuppgifter USCG: s högkvarter, Washington DC, November 2008.

<sup>24</sup> Formuleringarna i rapporten till kongressen är i denna del långtgående: "Fleet experience is rapidly declining. If this trend continues, the Coast Guard's competency to conduct polar ice operations will be limited. To retain these skills as a core USCG competency, it is imperative the polar icebreakers deploy on a regular basis to conduct operations." a.a. s.15.

Även på andra områden menar sig USCG ha brister i förmågan att kunna uppträda i Arktis. Av tillgängliga helikoptrar är endast en av två typer utrustad för att verka i kallt väder (ner till -40°C) och har avisningsutrustning. Uppvärmda hangarer saknas och de som finns ligger inte i Arktis. Helikoptrarna anses som centrala för räddningstjänst, övervakning och de polisiära uppgifter USCG har, men de har också begränsningar i hur de kan uppträda från fartyg – en av klasserna (MH-60) kan endast operera från isbrytare p.g.a. sin storlek och vikt. Av de flygplan man har är Hercules (HC-130) det enda som kan användas för långräckviddig och uthållig havsövervakning. För att kunna uppträda året runt i Arktis behöver det omfattande modifiering för att klara de hårda väderförhållandena. Övriga flygplan anses inte lämpliga för arktiska operationer och dessutom saknas en utbyggd infrastruktur för flygoperationer med dessa flygplan. Dessutom påpekas att USCG:s struktur för baser i Alaska fokuserats på södra och västra delen, men inte på den norra delen där man vore inne i egentliga Arktis.

Ur USCG perspektiv är situationen alltså inte tillfredsställande. Även om det antagligen finns lösningar på en del av de brister som räknas upp som varken är särskilt kostsamma eller tar lång tid att åtgärda, kvarstår ett tydligt argument: Om USA vill kunna verka i ett förändrat Arktis med mer maritim aktivitet väntas och främja amerikanska intressen där måste bl.a. en ny klass isbrytare anskaffas. Situationen är besvärande och med tanke på att ledtiderna för projektering och byggnad av isbrytare är åtta till tio år torde en beslutstidpunkt närma sig.<sup>25</sup>

## US Air Force

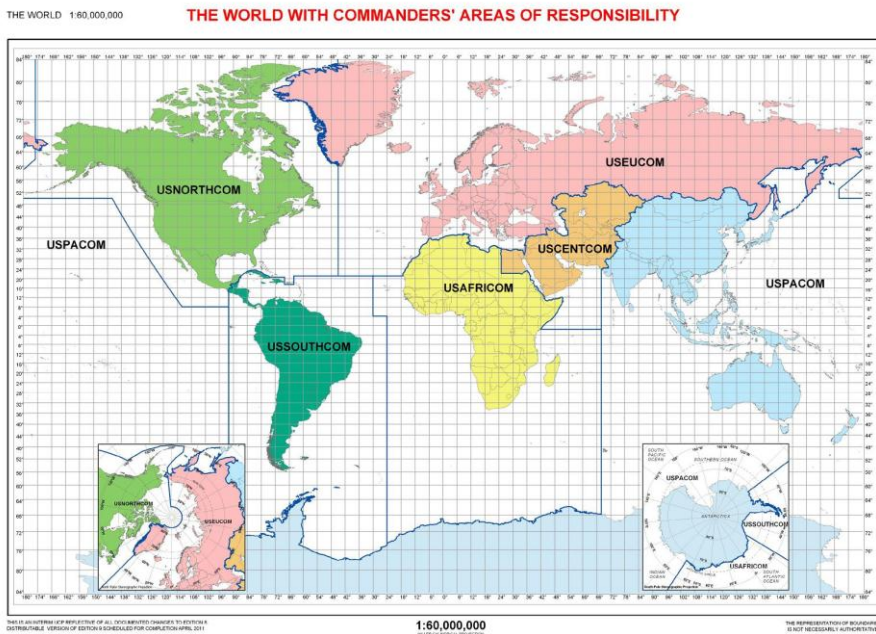
För det amerikanska flygvapnet (USAF) är Alaska centralt på flera sätt. En enkel geografisk analys visar att avståndet från USAF:s baser i Alaska till Europa är kortare än från USA:s västkust. Alaska ligger också centralt placerat både för verksamheter i Stilla havet och i Norra Ishavet. Följaktligen finns redan baser och förband – i viss mån ett arv från det kalla kriget – kvar i Alaska. Även den luft- och rymdövervakningsorganisation, NORAD, som har till uppgift att spana över området och består av en lång kedja av spaningsstationer är en del av bilden. Det kontinentala försvarsperspektivet slår tydligt igenom i luftförsvaret. USAF finns alltså redan på plats, har resurser och möjligheter att verka i Arktis.

---

<sup>25</sup> Att isbrytarfrågan är viktig inte bara för den federala myndigheten US Coast Guard utan också för den högsta regeringsnivån visas av den amerikanska reaktionen på Sveriges beslut under sommaren 2011 att inte delta med forskningsisbrytaren Oden i Antarktis. Forskningen där är ett multinationellt samarbete. Tillbakadragandet det ledde till reaktioner från flera länder. Bland annat skrev USA:s utrikesminister Hillary Clinton brev till den svenska regeringen med uppmaningen att ompröva beslutet.

## Ledning på strategisk nivå inom försvarsmakten

Ledningsfrågorna på högsta nivå inom den amerikanska försvarsmakten är en annan fråga som också är en mätare på hur USA förhåller sig till utvecklingen i Arktis. Under den högsta militära ledningen, Joint Chiefs of Staff, har de regionala militära ledningarna ansvar för olika delar av hela Jorden, respektive olika specialfunktioner. När det gäller Arktis har ansvaret till nyligen varit tredelat. USNORTHCOM, Nordkommandot, har ansvar för hela Nordamerika och Norra ishavet upp till Nordpolen. USEUCOM, Europakommandot, har ansvar för Grönland, Västeuropa och hela Ryssland samt angränsande del av Norra Ishavet.<sup>26</sup> Bilden kompliceras ytterligare av att ansvaret för Alaska delas mellan USPACOM, Stillaohavskommandot, och USNORTHCOM. För att få en koherent ledning av verksamhet i ett ansvarsområde, framstår delningen mellan tre olika staber med delvis olika huvudfokus och inriktning som otymplig. Indelningen och uppgiftsställningen kan sannolikt förklaras av att Norra Ishavet inte på länge ansetts som ett viktigt område.



Militärterritoriell indelning enligt Unified Command Plan, april 2011.

<sup>26</sup> Se också sidan 15.

Under våren 2011 har dock Joint Chiefs of Staff förändrat den geografiska indelningen och delar av uppgiftsställningen i den s.k. Unified Command Plan (UCP).<sup>27</sup> En översyn av detta slag är ordföranden i Joint Chiefs of Staff ålagd att göra vartannat år. Det är dock Arktis som är en av huvudpunkterna i översynen. De två förändringar som gjorts berör för det första den geografiska indelningen. USPACOM har inte längre kvar delansvaret för Alaska som helt lämnats över till USNORTHCOM, samt att territoriellt ansvar för Östibiriska havet och Laptev havet överlämnats till USEUCOM. Gränsdragningarna mellan USNORTHCOM och USEUCOM har också förändrats så att Nordpolen samt en cirkelsektor ner till 85:e breddgraden på östra sidan nu ligger hos USNORTHCOM. Globalt är gränserna i övrigt oförändrade. För det andra har uppgiftsställningarna ändrats bl.a. på så sätt att USNORTHCOM tilldelats ansvaret för att driva frågan om kapacitet och resurser för arktiska operationer. Därtill har USEUCOM givits uppgiften att sköta relationerna med de europeiska staterna, inklusive Ryssland, avseende Arktis.<sup>28</sup> Ett uttryck för detta är det möte som USEUCOM tagit initiativ till: ”Arctic Military Round Table” som hölls i Oslo den 20 juni 2011.<sup>29</sup>

Att göra denna översyn med de föreslagna ändringarna var sannolikt inte alldeles enkelt. Det är troligt att de byråkratiska striderna parat med de stora resurserna hos de regionala befälhavarna gör en sådan process komplicerad för Joint Chiefs of Staff. Att förändringarna ändå genomförts pekar på att Arktisfrågorna nu meriterar hantering på högsta nivå på den amerikanska militärpolitiska agendan.

---

<sup>27</sup> [http://www.defense.gov/home/features/2009/0109\\_unifiedcommand/](http://www.defense.gov/home/features/2009/0109_unifiedcommand/) Hämtat 20110713. Den nya UCP:n skrevs på av presidenten den 6 april 2011.

<sup>28</sup> Intervjuuppgifter, Kingston, Ontario, 13-15 juni 2011.

<sup>29</sup> Anförande av konteramiral David Titley, US Navy, Kingston, Ontario vid konferensen ”The Changing Arctic: Sovereignty, Resources and Security”, 15 juni 2011.

## Analys och slutsatser

Det finns som framgått en amerikansk policy för Arktis formulerad på högsta nivå, men det finns ett antal hinder för hur den ska kunna operationaliseras och konkretiseras. Vad talar emot att vi kommer att få se en ökad fokusering på de arktiska frågorna i USA? Vad talar för att vi kommer att få se en sådan?

Ur den federala regeringens perspektiv har de arktiska frågorna klättrat på dagordningen de senaste åren och det nu gällande presidentdirektivet NSPD-66/HSPD-25 har följts av flera studier och analyser. Svårigheterna att få ihop en sammanhängande aktiv och fungerande strategi och sedan driva igenom den är dock stora. De federala myndigheterna ska dels fås att gå i samma riktning, dels inte byråkratiskt motarbeta och inte heller helt enkelt misslyckas med att implementera policyn. Samarbeta dem emellan är inte alltid lätt att få till stånd.

Ytterligare hinder för implementering är konkurrensen med andra viktiga frågor. USA som världsmakt har en mycket lång lista på saker att ägna politisk, ekonomisk och administrativ energi åt och Arktis är bara en av dem. Den svåra ekonomiska krisen, kriget i Afghanistan, relationerna till Kina, Iran, Mellanöstern, Europa och kriget mot terrorismen är några av dem. Arktis kommer därför sannolikt inte överst i den strategiska planeringens inkorg, vilket talar emot att vi kan få se en snar, verklig och konkret förändring.

För en förändring talar att det är så många saker som samtidigt är på väg att förändras i Arktis att det sannolikt når upp och ut i de policybildande delarna av det amerikanska politiska systemet. Klimatförändringarna i Arktis, energireserverna, de överlappande territoriella anspråken, de militärstrategiska implikationerna av missilförsvaret, den nukleära andraslagsförmågan, andra statliga och icke-statliga aktörer i regionen, miljöaspekterna samt den allmänt ökande mänskliga aktiviteten i regionen pekar tydligt på att man behöver ta sig an dessa frågor på ett helt annat sätt än tidigare. Signalerna om att förändring nu krävs har också blivit allt tydligare och mer frekventa. Svaret har hittills blivit en mer sammanhängande ”whole-of-government”-inställning där de olika delarna i policyn behöver samordnas, vilket kräver tid och eftertanke. Snabba och enkla lösningar kan därför vara skadliga på sikt, samtidigt som mycket behöver göras ”i steget”.

Med avseende på Arktis är den amerikanska federala nivåns relationer till två länder viktigare än andra. För det första kommer Rysslands agerande i Arktis att ge viktiga ingångsvärden för USA. För det andra kommer det nordamerikanska kontinentala perspektivet, inte minst när det gäller det militära försvaret, att vara viktigt när det gäller utvecklingen av relationen till Kanada. De problem som den relationen rymmer är närmast perenna. Kanada är en betydligt mindre makt än USA men med ett mycket stort territorium och en absolut central ekonomisk

relation till landet. I arktisfrågan är det frågan om Nordvästpassagens status som, om den fick en lösning, skulle förenkla de amerikansk-kanadensiska relationerna.

USA:s väg mot anslutning till UNCLOS är också en viktig del i ekvationen. Sedan länge anser flera på varandra följande presidentadministrationer och de flesta relevanta federala myndigheter att det ligger i landets intresse med en anslutning. Motståndet finns dock kvar i kongressen och detta visar hittills inga tecken på att försvagas. USA uppträder dock sedan länge som om man anslutit sig till UNCLOS, men överlappande territoriella anspråk och tvister man har att hantera gentemot Kanada och Ryssland skulle lättare kunna biläggas om dessa länder säkert visste att USA var traktatsmässigt förbundet till UNCLOS.

USA:s traditionellt dubbla inställning till multilaterala organisationer avspeglas i agerandet gentemot Arktiska rådet. Å ena sidan stöds rådet verbalt och med ett aktivt deltagande i dess verksamhet på hög nivå, men å den andra deltar man i den "Arctic-five"-grupp som uppstått och tycks vara på väg att närmast formaliseras. Det är dock inget unikt, stater uppträder ofta med en sorts "flerspårspolitik", men hur tyngdpunkterna för USA:s del kommer att läggas får betydelse för hur det politiska mönstret i Arktis kommer att utvecklas.

Den militära verksamheten i Arktis kommer också att utvecklas. US Navys attityd har inneburit att man visserligen tillsatt en kommitté – Task Force Climate Change – med huvudsaklig uppgift att ta fram handlingslinjer för marin verksamhet. Men den kan också användas för att göra motstånd mot utveckling av nya fartygstyper och andra resurser för arktisk verksamhet som skulle kunna hota andra viktiga program och verksamheter. Den marina utvecklingen kräver också avvägningar mellan andra regioner och uppgifter: till exempel är den marinstrategiska situationen i västra Stilla Havet på väg att förändras i kraft av kinesisk marin upprustning och ett mer självsäkert uppträdande. Investeringar i marina resurser av det slag en stormakt som USA sedan länge hållit är något av det mest kapitalintensiva verksamheter stater kan ta sig an. I det kärva statsfinansiella läge USA befinner sig i, kommer det att vara svårt att argumentera för mer och delvis nya resurser för arktiska operationer – omfördelning av tilldelade medel inom en given och minskad budgetram kommer sannolikt att vara det bästa man kan hoppas på framöver. Trots det kan US Navy troligen inte komma undan med att hänvisa till att man har bildat en arbetsgrupp som studerar frågan. En slags kunskapsuppbyggnad genom verksamhet i Arktis pågår alltså, men det är idag oklart vad den i så fall kommer att leda till. De ubåtsoperationer man redan idag genomför i Arktis kommer att fortsätta och framhållas som exempel på arktisk aktivitet.

USAF kommer att använda de resurser och det kunnande man redan har för att bidra till att förverkliga målen i den arktiska policyn. Genom sin verksamhet i Alaska, sedan länge utbyggd infrastruktur och den relativa enkelheten med vilken man kan verka där, gör att USAF ligger långt fram jämfört med de andra försvarsgrenarna. Aktiviteten från US Army kommer att vara liten eller

obefintlig då Arktis militärgeografiska karaktär starkt talar för marin- och flygstridskrafter men knappast för att större arméstridskrafter ska planeras verka där.

Alaska är USA:s enda verkligt arktiska stat. Delstatens geografiska placering i mynningen till Berings hav, i norra Stilla havet och med kust mot Norra Ishavet gör Alaska militärstrategiskt viktigt. Dessutom gör de stora olje- och gasresurserna och närheten till Ryssland att Alaska är en central faktor i den fortsatta utvecklingen av USA:s hållning till Arktis. Alaska är glest befolkat, men genom att ha flera starka företrädare i kongressen, som nyligen fått förnyade mandat, kan Alaska driva på utvecklingen och medföra att policyprocessen konkretiseras snabbare än som annars hade varit fallet.

USA:s åldrande isbrytarflottan är nu nere på endast en operativ medeltung isbrytare. Av de två tunga isbrytarna är en upplagd, sannolikt för gott, medan den andra genomgår en omfattande renovering. Det gör det uppenbart att dagens och morgondagens behov är ur fas med resurserna. En process pågår som sannolikt kommer att leda fram till någon form av anskaffning av en ny klass av tunga isbrytare. Ledtiden är sannolikt åtta till tio år för att projektera, utveckla, bygga och ta nya isbrytare i tjänst. Av de två existerande tunga isbrytarna beräknas endast en vara operativ efter renoveringen 2013, vilket indikerar att en beslutstidpunkt troligen inte är långt borta.

Sammanfattningsvis finns därför fyra tydliga områden att fortsatt studera för att se hur amerikansk arktispolitik utvecklas:

- Isbrytarfrågan kommer att fungera som ett slags ”vindstrut” för amerikansk arktispolitik. När ett beslut om anskaffning och finansiering av nya isbrytare väl fattas är det början på en konkret implementering av en ny policy.
- Alaskas geopolitiska läge är det som främst betingar USA som arktisk nation. Delstatens läge, energiresurser och dess företrädare på nationell nivå är en viktig påverkansfaktor på utvecklingen av amerikansk arktispolitik.
- Av militärstrategiska överväganden och beslut framgår att Arktis nu hanteras på högsta nivå. Department of Defense rapport till kongressen och inte minst US Navys pågående kunskapsuppbyggnad placerar försvarsgrenen centralt i processen vid sidan av USNORTHCOM och USEUCOM.
- En fortgående konkretisering av arktispolicyn kommer efterhand att generera utspel, PM, artiklar och federala policydokument av olika slag med indikation på framtida amerikanska handlingslinjer. Arktis är nu på väg att bli en reguljär del av USA:s nationella planeringsprocess. Det



pekar sammantaget på att en fortsatt följdning och analys av området kan ge förvarning om USA:s kommande avsikter i Arktis.

\* \* \*

I ljuset av framväxten av ett nytt Arktis är USA för stort för att inte agera konkret och praktiskt i området. För närvarande konkurrerar Arktis med en rad andra viktiga frågor på USA:s strategiska dagordning och det har gjort Arktis till ett amerikanskt dilemma i väntläge. Trots detta kommer USA efter hand att av flera skäl tvingas inta en mer aktiv roll i Arktis. Det går idag inte att exakt säga när detta kommer att ske. Fortsatta analyser och studier kan i bästa fall ge förvarning och indikationer. Signalen om att en ny fas i Arktis geopolitiska utveckling har inletts kommer när utvecklingen av nya amerikanska handlingslinjer konkretiserats i handling. När USA väl har beslutat sig för hur man vill agera i Arktis kommer USA:s blotta storlek, resurser och *modus operandi* att påverka det strategiska mönstret i området.

## Referenser

Department of Defense, "Report to Congress on Arctic Operations and the Northwest Passage", OUSD (Policy), May 2011.

Department of Defense, "Unified Command Plan", [http://www.defense.gov/home/features/2009/0109\\_unifiedcommand/](http://www.defense.gov/home/features/2009/0109_unifiedcommand/) Hämtat 20110713.

Gates, Robert M. "A better Missile Defence for a Safer Europe". 19 September 2009, New York Times.

Granholm, Niklas och Kiesow, Ingolf. "Olja och gas i ett nytt och förändrat Arktis. Energifrågans utveckling mot bakgrund av regionens strategiska dynamik". FOI-R--2971--SE, mars 2010.

Grant, Shelag D, "Polar Imperative. A History of Arctic Sovereignty in North America". Douglas & McIntyre, Vancouver BC, Canada 2010.

Lennartsson, Anders och Lindvall, Fredrik, "USA:s bidrag till NATO:s missilförsvar". FOI-R--3226--SE, juni 2011.

McDorman, Ted L, "In the Wake of the 'Polar Sea': Canadian Jurisdiction and the Northwest Passage". Les Cahiers de Droit, vol. 27, no.3, 1986.

The White House, President George W. Bush, "National Security Presidential Decision Directive/NSPD-66, Homeland Security Presidential Directive/HSPD-25". 9 January 2009.

O'Rourke, Ronald, "Coast Guard Polar Icebreaker Modernization: Background, Issues, and Options for Congress". Congressional Research Service, 29 September 2010.

Sheridan, Mary Beth, "Clinton Rebukes Canada at Arctic Meeting". Washington Post 2010-03-30. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/29/AR2010032903577.html> Hämtat 2010-12-28.

Sontag, Sherry, Drew Christopher, "Blind Man's Bluff: The Untold Story of American Submarine Espionage". Public Affairs, New York 1998.

Vice Chief of Naval Operations, "U.S. Navy Arctic Roadmap". Department of the Navy, 3140 SER N09/9U103038, 10 Nov 2009.

US Coast Guard, "Report to Congress: U.S. Coast Guard Polar Operations". (Ej daterad, troligen 2009).

Intervjuer och samtal

*Washington DC, november 2008.*

- Dr. Ronald Filadelfo, Michael D. Bowes, Robert R.P. Chase, Center for Naval Analyses.
- Ronald O'Rourke, Carl W. Ek, Congressional Research Service.
- Capt. Samuel M. Neill, Chief of office of Strategic analysis, US Coast Guard.
- Robert S. Gilchrist, Director, Office of Nordic and Baltic Affairs, US. State Department, H. Martin Mc Dowell, Desk officer Norway and Sweden, US. State Department.
- Col. Samuel B. Gardiner (ret.), National Defense University.

*Toronto, Ontario, 18-23 oktober 2010.*

- Dr. Shelag D. Grant, Trent University, Ontario.
- Ross Macdonald, Special Projects and Arctic Shipping, Transport Canada.

*Stockholm, 28 januari 2011.*

- Rear Admiral David W. Titley, Oceanographer of the Navy, US Navy.

*Kingston, Ontario, 13-15 juni 2011.*

- Prof. Rob Huebert, University of Calgary.
- Prof. Lawson W. Brigham, University of Alaska, Fairbanks.
- Commander Doug McDonald, Canadian Forces, Assistant Naval Attaché, Washington DC.
- Prof. Stéphane Roussel, Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes, Université du Québec à Montréal.