

Arktis under förändring – standardbilden utmanas

NIKLAS GRANHOLM



Niklas Granholm

Arktis under förändring – standardbilden utmanas

Bild/Cover: (Louise Murray/TT)

Titel	Arktis under förändring – standardbilden utmanas
Title	The Arctic: a challenge to the standard view
Rapportnr/Report no	FOI-R--4268--SE
Månad/Month	Maj
Utgivningsår/Year	2016
Antal sidor/Pages	37
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Fö
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik
FoT-område	
Projektnr/Project no	A16102
Godkänd av/Approved by	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Innehållsförteckning

1	Inledning	6
2	Arktisk standardbild	7
2.1	Klimatförändringen	7
2.2	Sjöfart i och genom Arktis	8
2.3	Energitillgångar i Arktis.....	12
2.4	Militärstrategisk bild	12
2.5	Mellanstatligt samarbete	15
3	Sveriges norra och nordvästra närområde – Grönland, Island och Nordkalotten	17
4	Standardbilden utmanad: tre faktorer har förändrats.	21
4.1	Oljeprisfallet.....	21
4.2	Rysk militär upprustning i Arktis – motiv och kapacitetsuppbyggnad	22
4.3	USA:s Arktispolitik – sakta uppåt på dagordningen.	27
5	Vad innebär det att standardbilden av Arktis utmanas? Diskussion, slutsatser och förslag till handlingslinjer	30
	Referenser	35
	Figur 1: Resultaten av Smiths och Stephensons simuleringar	10
	Figur 2. En Nordatlantisk ellips med stora förändringar betyder mer för Sverige än tidigare.	20
	Figur 3: Karta	25

Sammanfattning

Sedan några år finns en standardbild av Arktis etablerad. Den kännetecknas av klimatförändringen som främsta drivkraft mot ett nytt Arktis. Samtidigt förändras de geopolitiska förhållanden som inverkar på regionen och driver tillsammans med klimatförändringen på en rad följd effekter. Dessa utvecklas i sin tur enligt egen inre logik och hastighet och i växelverkan, varför det sammanlagda utfallet blir svårt att förutse. Staterna i regionen har samtidigt agerat för att möta denna förändring med ökat mellanstatligt samarbete på ett stort antal områden. Strävan att hålla regionen säkerhetspolitiskt stabil har stått i centrum för samarbetet. Regionen har till nyligen övervägande präglats av mellanstatligt samarbete och förtroendeskapande åtgärder av olika slag. Genom forskning och studier ökas efterhand kunskap och insikt om den regionala dynamiken i Arktis.

Huvudsyftet med denna studie är att beskriva några centrala delar av standardbilden av Arktis utveckling och analysera vad som är nytt och utmanar den. Det leder fram till en diskussion om hur Sverige kunde välja att vidareutveckla sina handlingslinjer för det nya Arktis som är på väg.

Tre faktorer som påverkar Arktis har nyligen förändrats. Oljepriset har fallit, Rysslands aggressiva och revisionistiska politik samt att USA har placerat Arktis högre upp på sin strategiska dagordning. Dessa förändringar utmanar den etablerade standardbilden av Arktis. Samtidigt påverkas Sveriges norra och nordvästra närområde – Grönland, Island och Nordkalotten. Denna del av Sveriges närområde blir därför viktigare för Sverige än hittills.

Nyckelord: Arktis, USA, Ryssland, Grönland, Island, Nordkalotten, geostrategi, sjöfart, klimatförändring, militärstrategi, energi, olja, IPCC, missilförsvar, Arktiska Rådet, NATO.

Summary

A standard view of the Arctic region is established since a few years back. The main driving force towards a new Arctic is climate change. The geopolitical factors affecting the Arctic are also under change and leads to a number of follow-on-effects. These, in turn, develop according to their own speed and inner logic. The outcome for the Arctic region, taken as a whole, is therefore hard to foresee. The states in the Arctic region have acted to address these changes with inter-state cooperative measures in a great number of areas. The Arctic region has until recently been characterized as a region of inter-state cooperation, exchange and increased know-how. Through research and studies as well as confidence building measures in order to keep the region stable.

The main purpose of this study is to describe some central elements of the standard view of the Arctic and analyse some of the challenges. This leads to a discussion on how Sweden could choose to develop its policies for the emerging new Arctic.

Three factors influencing the Arctic region have drastically changed: The fall in oil prices, Russia's more aggressive and revisionist policies, and that the United States has given the Arctic a higher priority on its policy agenda. These three changes challenge the standard view of the Arctic region. In addition, Sweden's northwestern and northern neighbourhood – Greenland, Iceland and the High North – is as a result also more important than hitherto.

Keyword: Arctic, USA, Russia, Greenland, Iceland, High North, geostrategy, shipping, climate change, military strategy, energy, oil, IPCC, missile defence, Arctic Council, NATO.

1 Inledning

Denna studie tar sin utgångspunkt i de pågående, snabba förändringar Arktis genomgår. Den är framtagen på uppdrag av Utrikesdepartementets Arktisgrupp som ett bidrag till vidareutvecklingen av svenska handlingslinjer för den arktiska regionen.

De snabba klimatförändringarna gör att isen smälter både till havs och på land. Samtidigt sker snabba förändringar av geopolitiska förhållanden som inverkar på förutsättningarna i Arktis. De strategiska förhållandena i regionen påverkas därmed. Följdeckter uppstår på en rad områden vilka sinsemellan utvecklas enligt egen inre logik och hastighet. Växelverkan mellan dem blir svår att förutse och risk finns för överraskande förändringar. Ett exempel är hur de fallande oljepriserna påverkar utvecklingen av sjöfarten, ett annat hur de försämrade geopolitiska förhållandena inverkar på arktiskt mellanstatligt samarbete. För att bättre förstå regionens dynamik behöver flera olika perspektiv på utvecklingen belysas.

Huvudsyftet här är att analysera de senaste förändringarna som utmanar den av de flesta accepterade standardbilden av Arktis utveckling och analysera hur standardbilden därmed utmanas. Det leder fram till en diskussion om hur Sverige skulle kunna vidareutveckla sina handlingslinjer för det nya Arktis som är på väg.

Arktis består av olika delregioner med skilda förutsättningar och delvis annorlunda karaktär. Det är Sveriges norra och nordvästra närområde som står i fokus för denna studie.

Texten baseras främst på existerande kunskap inom FOI, som sedan slutet av 2007 har studerat regionen.¹ Därtill läggs några nyare utvecklingar som ännu inte kunnat analyseras på djupet, varför fullständighet inte kan uppnås i detta format, men som trots det pekar på att skeenden i Arktis får konsekvenser globalt, regionalt och nationellt. Studien inleds med en del där en etablerad standardbild av Arktis beskrivs. Efter ett avsnitt där klimatförändringen i Arktis står i fokus, tas sjöfartsutvecklingen, energitillgångarna och den militärstrategiska bilden upp, för att avslutas med en beskrivning av det mellanstatliga samarbetet i Arktis. Därpå följer en analys av tre centrala utvecklingar som nu utmanar den etablerade standardbilden, samt en beskrivning av utvecklingen i Sverige norra och nordvästra närområde. Avslutningsvis dras slutsatser och diskuteras vad det kan innebära för vidareutvecklingen av svenska handlingslinjer för det nya Arktis som växer fram.

¹ På webbsidan www.foi.se/arktis finns FOI:s studier och analyser rörande Arktis samlade.

2 Arktisk standardbild

Sedan några år finns en standardbild etablerad av hur Arktis ser ut och fungerar idag. De flesta seriösa analytiker är överens om huvuddragen i den, även om variationer naturligtvis finns. Nedan presenteras de viktigaste faktorerna i den, samt något om den dynamik som hittills kunnat observeras.

Standardbilden kan beskrivas så att klimatförändringen driver fram ett nytt Arktis med radikalt annorlunda förutsättningar. Hanteringen av och uppträdandet i regionen präglas enligt denna standardbild av efterhand ökad insikt om den regionala dynamiken, behovet av ökad kunskap om Arktis, förbättrat institutionaliserat mellanstatligt samarbete, dialog och en strävan att hålla regionen säkerhetspolitiskt stabil. Detta ställer fortlöpande krav på att förändra och justera våra egna ställningstaganden och existerande handlingslinjer för regionen. Nedan beskrivs klimat, sjöfart, energitillgångar samt den militärstrategiska bilden.

2.1 Klimatförändringen

Den viktigaste drivkraften mot ett nytt Arktis utgörs av klimatförändringen. En lång rad analyser av hur dessa ser ut finns framtagna. En av de senaste och mer övergripande studierna är framtagna av amerikanska *National Oceanic and Atmospheric Administration*, NOAA.² Den breda analysen av status för havsis, landis, snötäcke, temperatur och växtsäsonger är tydlig: Arktis värms upp, isen smälter av till lands och till havs och trenden är alltmer entydig sedan slutet av 1970-talet. Sammanfattningsvis säger NOAA att:

“...there are many signals indicating that environmental system components throughout the Arctic continue to be influenced by long-term upward trends in air temperature, modulated by natural variability in regional and seasonal anomalies.”

Någon fullständig enighet inom forskarkollektivet om klimatförändringens hastighet och omfattning kommer inte att uppnås – det ligger i forskningens natur – men en mycket stor majoritet av forskarna hävdar med stöd av alltmer solida data att delar av isen redan smält och att takten på hastigheten i avsmältningen ökar.

De klimatförändringsmodeller som kontinuerligt utvecklas beskriver att isen smälter av, men verkar bara delvis fånga hastigheten i processen. En del av den

² “The Arctic Report Card”, http://www.arctic.noaa.gov/reportcard/exec_summary.html 7 December 2015. Hämtat 2015-12-22. NOAA uppdaterar årligen denna studie.

vetenskapliga diskussionen handlar också om att processen kanske inte kommer att vara linjär och ske i jämn takt. Den kan bjuda på överraskningar och vara icke-linjär med tydliga, skarpa omslagpunkter som man först i det direkta skeendet kan observera och reagera på. Det kan konstateras att isavsmältningen inte är en teoretisk förändring i en avlägsen framtid, den sker nu.

2.2 Sjöfart i och genom Arktis

Sjöfart i Arktis pågår sedan länge i delar av regionen, men den sker till största delen inom regionen. Den långsiktiga utvecklingen i Arktis talar för att flera transoceana farleder på sikt förblir öppna allt längre del av året. De tre farleder som oftast nämns är Nordostpassagen, Nordvästpassagen och en tänkt Nordpolsrutt. Av klimatologiska skäl ligger sannolikt Nordostpassagen, från Nordkap utmed Sibiriens kust och vidare fram till Berings sund, tidigast i utvecklingen. Några av farlederna är upp till 40 % kortare än dagens för rutterna mellan Europa och Asien. Samtidigt är sjöfartens utveckling i Arktis beroende av ytterligare faktorer förutom isavsmältningen. Inte minst viktigt är att sjöfartsbranschen har starka ramvillkor som följer av de kommersiella förutsättningarna: det gör det svårt för redare att utåta tala om vilka planer och bedömningar man gör eftersom konkurrenterna då skulle ges fördelar. Man kan utgå ifrån att framåtriktade analyser rörande förutsättningarna för sjöfart i Arktis görs bakom stängda dörrar. Det får till följd att när förutsättningarna väl är gynnsamma för att påbörja sjöfart i större skala kommer ökningen sannolikt att ske snabbt och överraskande. Dynamiken är då sådan att andra redare också snabbt följer efter för att söka jämna ut vad som ses som en konkurrensfördel. Det kan i sin tur leda till att de otillräckligt utbyggda infrastrukturen och kapaciteterna för rimligt säkert sjöfart utmanas. Muddring, utprickning av farleder, trafikseparation, bunkerstationer, räddningstjänst, lotsväsen, isbrytare etc. kommer inte att finnas på plats i tid och i tillräcklig omfattning för att möta behoven. På plussidan finns att den sedan många år pågående processen mot en *Polar Code* för sjöfart, driven av International Maritime Organization, IMO, är på väg att träda i kraft.³ En grundstandard med krav för att få idka sjöfart i Arktis kommer då att finnas på plats och bidra till att riskerna för sjöfart i Arktis minskar och förenkla för försäkring av last och fartyg.

Till det kan läggas att det inte endast är förhållandena i Arktis som är avgörande för sjöfartsutvecklingen där. Den globala sjöfarten är beroende av säkra farleder och kanaliseras till ett antal smala passager. Om dessa av olika skäl inte kan användas (till exempel till följd av internationell öppen konflikt), blir de arktiska

³ IMO Polar Code har antagits av IMO:s medlemsstater och förväntas träda i kraft 1 januari 2017. "Adoption of an international code of safety for ships operating in polar waters (Polar Code)". <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>
Hämtat 2015-12-22.

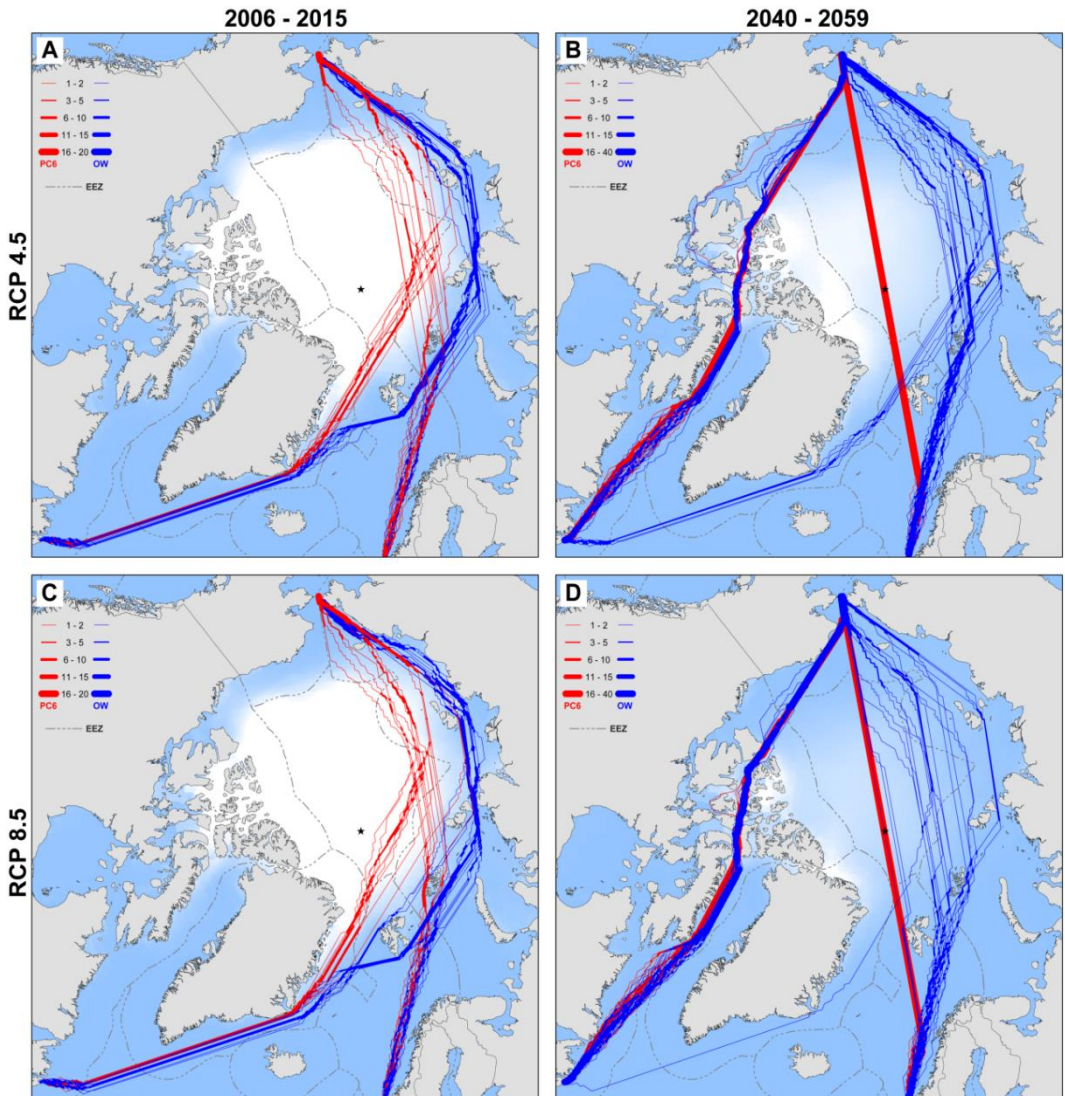
alternativen mer attraktiva. Det är alltså en rad både relativa faktorer (hur mycket is behöver smälta för att de arktiska farlederna ska kunna användas kommersiellt?) och absoluta (är Panamakanalen/Suezkanalen/Singaporessundet tillgängliga eller inte?) som måste vägas in. Inte minst är också de ekonomiska kalkylerna centrala. Går det t.ex. att välja rutter som visserligen är kortare, och samtidigt ger en acceptabel vinstmarginal?

När kan då detta bli möjligt?⁴ Av de analyser som gjorts rörande sjöfart genom Arktis framstår en, författad av Laurence Smith och Scott Stephenson vid UCLA för några år sedan, som särskilt intressant (se figur 1).⁵ Artikelförfattarna konstaterar att det finns mycket spekulation om sjöfart i Arktis, men betydligt färre studier som fokuserar på när detta kan ske. Genom att räkna konservativt med sju olika ismiljömodeller ställda mot två olika klimatmodeller (RCP 4.5 och RCP 8.5) framtagna av den internationella klimatforskningspanelen IPCC samt två olika fartygsklasser (Polarklass 6 den lägsta graden av isklassning markerat i rött, samt standardfartyg markerade i blått), framträder i deras simuleringar ett mönster med rutter via Nordostpassagen, efter hand allt längre norrut för standardfartyg och över Nordpolen och genom Nordvästpassagen med modest isförstärkta fartyg före 2050. Andra faktorer (ekonomiska, strategiska, miljömässiga, m.m.) har lämnats utanför analysen, men resultaten är ändå tydliga: klimatförändringen är på väg att öppna Arktis för sjöfart.

⁴ Resonemanget i de följande styckena om när sjöfart kan bli möjlig i Arktis följer till stora delar det arbete FOI utförde inom Försvarsmaktens perspektivstudie 2013.

⁵ "Perspektivstudien 2013 – fördjupning Arktis", s.5f. FOI-Memo 4450, 2013-12-18.

⁵ *New Trans-Arctic shipping routes navigable by midcentury*. Laurence C. Smith, Scott R. Stephenson. Proceedings of the National Academy of Sciences. (PNAS early edition 25 January 2013). www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1214212110



Figur 1: Resultaten av Smiths och Stephensons simuleringar. Källa: *Laurence C. Smith, Scott R. Stephenson. Proceedings of the National Academy of Sciences. (PNAS early edition 25 January 2013).*

Samtidigt tycks de klimatmodeller som används för att beskriva Arktis för närvarande inte riktigt fånga hastigheten i isavsmältningen. Det skulle i så fall peka på att ett Arktis öppet för betydlig mer sjöfart kommer före mitten av detta århundrade. Scott och Stephenson visar att detta inte är ett binärt förhållande: all

is måste inte ha smält bort innan transocean sjöfart kan bedrivas i Arktis. Några precisa årtal är därför vanskliga att slå fast, men sannolikt kommer en efterhand ökande sjöfart i allt fler delar av Arktis och allt längre seglingssäsonger att bli möjliga. Skulle sedan ett slags ”skred” i utvecklingen inträffa med oväntat snabb avsmältning – vilket alltså inte kan förutses pga. osäkerheten i klimatmodellerna – skulle utvecklingen kunna bli än snabbare. Det framstår därför inte som orimligt att tänka sig att kommersiell sjöfart genom Nordostpassagen på reguljär basis blir möjlig åren runt 2020.

Sjöfarten genom Arktis har visserligen sakta ökat genom åren, men den är fortfarande blygsam både i absoluta och relativa tal.⁶ För seglingssäsongen 2013 var den totala volymen last genom Nordostpassagen 2,8 miljoner ton, under 2014 var den 3,7 miljoner ton 2014 och 2015 uppgick den till 5,15 miljoner ton. De tillstånd som beviljats av ryska myndigheter under 2015 för att segla igenom Nordostpassagen var totalt 708 st. Av dessa var 91 % för ryska fartyg och 9 % för utländska. Det totala antalet transiteringar av fartyg genom Nordostpassagen har dock gått ner: från 71 st. 2013 till 22 st. 2014 och i år endast 17 st.⁷ Den transiterade lasten i ton räknat – transocean handel Europa-Asien – har minskat från en topp under 2012 på 1,26 miljoner ton, till 1,18 miljoner ton 2013 för att sedan sjunka kraftigt till 274 000 ton under 2014 och ner till endast 39 000 ton 2015. Sjöfarten genom Nordostpassagen har alltså påverkats kraftigt neråt. En kombination av de ökade geopolitiska motsättningarna och ett betydligt lägre oljepris är sannolikt de främsta orsakerna. Samtidigt hävdar officiella ryska företrädare med hänvisning till Kinas ekonomiska utvecklingsstrategi där det talas om en ”Maritime Silk Road for the 21st Century”, att ökad transittrafik genom Nordostpassagen kommer att följa.⁸ Dessutom hävdas att de ryska isbrytare som nu är under konstruktion, samt naturgasfältets på Yamalhalvön färdigställande kommer att minska väntetiderna på isbrytarassistans ytterligare. I ljuset av ovanstående data framstår prognoserna från ryska officiella företrädare om 30 miljoner ton genom Nordostpassagen 2030, en tusenfaldig ökning från dagens nivå, som mycket optimistiska.⁹

⁶ ”Frozen waters: Northern Sea Route traffic boosted by internal traffic, while transits fall sharply”. High North News, 15/12 2015. Hämtat 2015-12-22.

<http://www.highnorthnews.com/frozen-waters-northern-sea-route-traffic-boosted-by-internal-traffic-while-transits-fall-sharply/>

⁷ Som en jämförelse passerade drygt 79 000 fartyg genom Malacka-sundet 2014.

<http://www.seatrade-maritime.com/news/asia/malacca-strait-traffic-hits-an-all-time-high-in-2014-vlccs-and-dry-bulk-lead-growth.html> Hämtat 2016-03-02.

⁸ ”Frozen waters: Northern Sea Route traffic boosted by internal traffic, while transits fall sharply”. High North News, 15/12 2015.

⁹ Siffran 80 miljoner ton genom Nordostpassagen anges ibland. Den ska komma från den ryska federala plan som offentliggjordes av Premiärminister Medvedev i juni 2015. Där anges bl.a. att man ska tjugudubbla kapaciteten för Nordostpassagen till 2030 från dagens c:a fyra miljoner ton. ”Aiming for year-round sailing on Northern Sea Route”. The Independent Barents Observer, 14 December 2015.

2.3 Energitillgångar i Arktis

Energitillgångarna i Arktis är ett annat centralt område som tilldrar sig intresse. De uppskattningar av hur mycket olja och gas det finns i Arktis är osäkra, men de siffror som oftast nämns är från U.S. Geological Survey, USGS, som anger att 30 % av de globala, ännu inte upptäckta och bekräftade, gastillgångarna finns i Arktis. Motsvarande siffra för olja anges till 13 %. Därtill antas Arktis rymma ytterligare stora mineraltillgångar på land och i havet, utöver de redan kända.

Standardbilden anger att, även om det råder osäkerhet om hur stora energiresurser som finns i Arktis, kuststater och stora energibolag redan har påbörjat prospektering och utvinning i nya områden. De ovan anförda osäkerheterna hindrar inte – man väntar inte på säkra prognoser. En del av utvinningen sker under västliga företagsekonomiska förutsättningar, medan annan utvinning görs med statliga förtecken. Särskilt Ryssland skiljer ut sig. Vinst i västlig mening är inte alltid det övergripande målet för Ryssland utan långsiktig kontroll över energiresurserna ligger ofta högre på dagordningen. Det gör prognoserna osäkra, då man måste väga in långsiktiga statliga mål för utbyggnad av kapacitet för utvinning.

I analysen måste också vägas in att energi- och mineralutvinning i Arktis kommer att vara komplicerad och krävande även om isen smälter av. Utvinningen är förknippad med miljörisker i en känslig naturmiljö, inte minst till havs. Andra faktorer som kommer att påverka är utvecklingen av teknologi för utvinning och om denna kan spridas till de stater som önskar den, vem eller vilka som ges koncessioner till områden för utvinning och inte minst råvaruprisernas utveckling. Dessa faktorer kommer i kontinuerlig växelverkan att vara centrala för hur omfattande den nya utvinningen blir, var den sker och inom vilket tidsspänn.

2.4 Militärstrategisk bild

Ett sätt att beskriva standardbilden av den militärstrategiska utvecklingen för Arktis del är att dela den i tre delar; civil säkerhet till sjöss, den kärnvapenstrategiska rollen samt missilförsvarsutvecklingen. Ställer man sedan detta mot en militärgeografisk beskrivning, samt de satsningar som görs och planeras, blir bilden tydligare.

Den arktiska militärgeografin präglas av de mycket stora avstånden, det hårda klimatet och det permanent tillfrusna Norra ishavet. Runt istäcket löper farleder som idag i mycket begränsad utsträckning är tillgängliga för sjöfart. Isbrytarassistans krävs oftast. Regionen är i hög utsträckning en marin- och flygregion där särskilda krav ställs på materiel och personal grund av det hårda

<http://thebarentsobserver.com/2015/12/aiming-year-round-sailing-northern-sea-route>

Hämtat 2015-12-18.

klimatet och de extrema is- och väderförhållandena. Hamnar och flygplatser är få och har ofta begränsad kapacitet. Av det följer att resurser för att operera i Arktis är fåtaliga och specialiserade samt att sjö- och flygräddningsresurserna är svagt utvecklade. Regionen har också svagt utbyggd civil infrastruktur för telekommunikation, inte minst gäller det satellitkapaciteten som är svagt utbyggd norr om 70:e breddgraden.¹⁰ Regionen spelar rollen av operationsområde för strategiska ubåtar samt som förvarnings- och överflygningsområde för interkontinentala kärnvapenmissiler.

Den ökande mänskliga aktiviteten i Arktis innebär större krav på övervakning och säkerhet samt innehåller tydliga element av suveränitetshävande politik. Flera av kuststaterna runt Norra ishavet har på olika sätt mött denna utveckling med ökade eller förnyade resurser till olika former av kustbevakningsuppgifter. Sjöräddning, fiskekontroll, anti-smugglingsoperationer, miljöskydd och havsövervakning i allmänhet står på dagordningen och uppfattas för det mesta inte som kontroversiellt. Det finns ett tydligt element av suveränitetshävande i dessa åtgärder: kuststaterna i Arktis önskar upprätthålla ”good order at sea” på sitt territorialhav och i sina ekonomiska zoner, vilket uttrycks i både ord och handlingar. Trots dessa åtgärder är det sannolikt att de satsningar som görs inte kommer att räcka till: de bindande överenskommelser om sjö- och flygräddning samt oljespillskydd som förhandlats fram inom Arktiska rådets ram indikerar tydligt att kapaciteten är otillräcklig för större olyckor.

Den kärnvapenstrategiska roll Arktis spelar är central för förståelsen av regionens militärstrategiska ställning. Sedan 1960-talet har kärnvapenstrategiska ubåtar bestyckade med långräckviddiga, senare interkontinentala, kärnvapenrobotar dragit nytta av Norra ishavets istäcke för att undgå upptäckt. Istäcket är i konstant rörelse och genererar ett bakgrundsljud som tysta ubåtar kan dra nytta av för att undgå upptäckt. Detta ledde till den s.k. nukleära andraslagsförmågan som bidrog till strategisk stabilitet. Under återstående delen av kalla kriget pågick ett dolt katt- och råttaspel mellan Sovjetunionen och västmakterna med mycket höga insatser.¹¹ Vid det kalla krigets slut sänktes beredskapen och antalet ubåtspatruller minskade kraftigt. Antalet aktiva ubåtar gick också ned till bråkdelar av tidigare. Vad som såvitt känt inte upphörde utan fortsatte att vidareutvecklas var den övervakning med fasta spaningssystem som redan fanns utlagda.

Givet den beskrivna bilden av isavsmältning påverkas förutsättningarna för ubåtsoperationer i Norra ishavet på sikt. Samtidigt har den teknologiska

¹⁰ Se ”Arktis och Rymden. Diskussion och analys av satellitsystem för det nya Arktis”. Andersson, Christer, Granholm, Niklas, FOI-R—3872-SE, april 2014.

¹¹ En nyutkommen bok beskriver hur den brittiska delen av denna verksamhet bedrevs under det kalla kriget. ”The Silent Deep. The Royal Navy Submarine Service since 1945”. Hennessey, Peter, Jinks, James. Allen Lane, 2015. Ett tidigare verk ur ett amerikanskt perspektiv är ”Blind Man’s Bluff. The Untold Story of American Submarine Espionage”. Sontag, Sherry, Drew, Christopher. Public Affairs, New York 1998.

utvecklingen fortgått och dagens system är betydligt mer avancerade än för några årtionden sedan. Havsisens avsmältning reser frågan om de strategiska ubåtarna lättare kommer att kunna upptäckas som följd av ett mindre och tunnare istäcke. Hur påverkas därmed efterhand taktik och operationer? Hur påverkas de satsningar som kärnvapenmakterna gör på utveckling av dessa system? Vilken inverkan får det på de övriga satsningar för att skydda, bevaka och försvara dessa ultimata vapensystem som kärnvapenmakterna gör?

Den tredje delen i den arktiska militärstrategiska standardbilden utgörs av utvecklingen av missilförsvaret – Ballistic Missile Defence, BMD.¹² Avsikten med detta system är att kunna genskjuta enstaka interkontinentala robotar som i en framtid kan avfyras från Iran och Nordkorea mot USA. Det avancerade systemet har som så ofta i dessa fall kantats av svåra tekniska utvecklingsproblem. Det är också starkt kritiserat av Ryssland, som ser det som en urholkning av sin egen kärnvapenavskräckning, vilket starkt motsägs av USA. BMD-systemet, baserat på geografiskt möjliga placeringar för uppskjutning av robotarna, pekar ut i vilka regioner sensorer och robotar utplaceras. En av regionerna som berörs av utvecklingen är Arktis, då flera av de tänkta robotbanorna mellan de hypotetiska kontrahenterna går över regionen. En ytterligare faktor är att ambitionerna för utvecklingen av BMD skalats ned något och delvis ominriktats under senare år på grund av de tekniska svårigheterna. Mer av sensorer och robotar i systemet ska istället placeras ombord på fartyg och i land. Läger man till att det efterhand blir möjligt att operera med fartyg allt längre norrut i Arktis, ökar möjligheterna för att fler noder i systemet placeras där. Sannolikt ligger en sådan utveckling rörande BMD-komponenter i Arktis åtminstone fem till tio år bort beroende på att utplaceringen av BMD i Europa fokuserats främst på Sydeuropa, därefter på Östeuropa och först senare på Nordeuropa.

Arktis militärstrategiska roll har i grunden varit stabil under de senaste tjugo åren. Inte särskilt mycket uppmärksamhet visades regionen i detta avseende, dels just för att det varit en lugn period i regionen och dels för att andra typer av hot och konflikter legat högre upp på dagordningen. Därtill har utvecklingen i Arktis tills nyligen präglats av att kuststaterna och övriga arktiska statliga aktörer önskat styra utvecklingen i riktning mot ökat samarbete, främst via Arktiska rådet, där militära frågor inte kan avhandlas. Den militärstrategiska dimensionen av Arktis prioriterades ner och har tills nyligen inte stått i fokus för uppmärksamheten. Konsekvensen av detta blev att de marina aktiviteterna i Arktis (spaning, ubåtspatruller, ytfartygsverksamhet, övningar etc.) under de senaste tjugo åren kraftigt minskat men aldrig helt upphört. Den tekniska utvecklingen och vidareutvecklingen av *know-how* på detta område fortgick, men med minskade ambitioner.

¹² En utförlig analys av BMD-systemets utveckling görs i FOI-studien "USA:s bidrag till NATO:s missilförsvar". Lennartsson, Anders, Lindvall, Fredrik. FOI-R--3226--SE, juni 2011.

2.5 Mellanstatligt samarbete

Det mellanstatliga samarbetet har utvecklats för att svara upp mot förändringen av Arktis. Mycket har kanaliserats via Arktiska rådet, bildat 1995. Från ett ”bottom-up”-fokuserat arbetssätt där mycket gick ut på att ta emot kvalificerade forskningsresultat samt fördela nya forskningsmedel vid toppmöten vartannat år, har rådet utvecklats starkt sedan ungefär 2007. Ett annat sätt att beskriva Arktiska rådet har varit att se det som ”decision-shaping”, inte som ”decision-making”. Genom den kvalificerade forskningen skulle med tiden kunskap byggas upp om regionen och väl underbyggda beslut om regionens framtid kunna tas gemensamt. När insikten om att regionens förändring var på väg började rådet förändras mot att bli en central samtalsyta för de åtta arktiska medlemmarna. Detta har lett till att rådet utvecklats på flera sätt: en egen budget, ett sekretariat, bättre informationsinsatser och ökad synlighet. Rådet, som ju har status som en mellanstatlig samarbetsorganisation, har också varit plattform för framtagande av två lagligt bindande avtal för räddningstjänst och oljespillskydd. En lång rad stater utanför Arktis har också intresserat sig för rådets verksamhet och ansökt om permanent observatörsstatus. Intresset har också medfört att rådets toppmöten numera attraherar utrikes- och statsministernivån istället för som tidigare oftast statssekreterarnivån. Man kan med fog säga att Arktiska rådet har gått från att vara en ”bottom-up” organisation till en ”top-down” dito, men inte gått hela vägen från ”decision-shaping” till ”decision-making”.

Det finns skäl att ställa frågan om Arktiska rådet har nått en plattå för vidare utveckling. Det har uppstått, eller vidareutvecklats, en rad andra samarbeten som bilateralt eller i olika konstellationer också avhandlar olika arktisrelaterade frågor, söker kompromisser eller gemensamma ståndpunkter i olika frågor. Den viktigaste och mest synliga har varit de fem kuststaterna runt norra ishavet – ”Arctic Five” eller A5.¹³ Under det senaste årtiondet, har möten hållits i den konstellationen under flera tillfällen. Sommaren 2015 offentliggjordes en fiskeöverenskommelse mellan ”Arctic Five”, syftande till att förhindra fiske på internationellt vatten i de centrala delarna av Norra ishavet.¹⁴ Enligt uppgift hade ingen förhandsinformation getts till övriga arktiska stater om att förhandlingar ens pågick. Centrala frågor som borde ligga under Arktiska rådets kompetens hanteras alltså i en sorts inre kabinett, vilket sannolikt försvagar rådet som främsta forum för alla frågor rörande Arktis.

Standardbilden av Arktis i kortfattad beskrivning ovan ger att även om den övergripande bilden framstår som stabil och präglas av samarbete är den på intet

¹³ USA, Ryssland, Norge, Danmark och Kanada.

¹⁴ “Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean.” Oslo 16 July 2015, samt ”Russia, U.S. agree fishing ban in Arctic as sea ice melts.” <http://www.reuters.com/article/us-russia-arctic-idUSKCN0PQ15N20150716>. Hämtat 2015-12-28.

sätt statisk utan rymmer tvärtom en hel del dynamik. De ovan beskrivna fyra faktorerna, klimat, sjöfart, militärstrategi och mellanstatligt samarbete, utvecklas enligt egen inre logik och hastighet. Hur ser växelverkan mellan faktorerna ut? Detta är inte platsen för att besvara denna fråga, men konstateras kan att utfallet av växelverkan mellan två eller flera av dem blir svårt att förutse.

3 Sveriges norra och nordvästra närområde – Grönland, Island och Nordkalotten

Sveriges norra och nordvästra närområde är som en funktion av den pågående förändringen av Arktis samt andra geopolitiska förskjutningar under förändring. Det är en subregion av Arktis som ingår i Norden, både kulturellt och genom nationstillhörighet. Även om Sverige inte är kuststat i denna del av Norden, är vi beroende av att också denna del av vårt närområde är stabilt och upprätthåller säkerhetspolitiska relationer som främjar stabilitet och förutsägbarhet. Sverige behöver därför ägna större uppmärksamhet också åt denna del av vår nära omvärld. Nedan ges en kortfattad översikt av utvecklingen i tre av de viktiga länderna i denna del av Arktis.

Längst i väster kan man observera en process där Grönland, som sedan 2009 är en självstyrande del av Danmark, långsiktigt strävar efter full självständighet. Opinionsundersökningar, allmänna val och folkomröstningar pekar entydigt på en strävan mot självständighet. Därtill är Grönland inkopplat i den större strategiska bilden genom den roll ön spelar kopplat till den amerikanska Thulebasen på nordvästliga Grönland. Basen utgör nod för ett missilvarningssystem för interkontinentala robotar (Ballistic Early Warning System, BMEWS) samt kommunikationssystem för satelliter i polär bana. Från Köpenhamn är linjen sedan länge att om Grönland önskar självständighet så kan man få det, men i så fall kommer det ekonomiska stöd som Grönland i dag uppbär ur den danska statsbudgeten – det s.k. *Bloktilskud* – att dras in. Där har diskussionen avstannat ända tills på senare år. Med smältande isar tänker sig förespråkarna för självständighet att en kombination av energiutvinning, räkfiske, turism och sjöfart tillsammans ger tillräckligt stora inkomster för att kunna driva Grönland. Hur skulle i så fall ett självständigt Grönland kunna se ut? I ett scenario skulle utfallet kunna bli en arktisk version av Qatar, där olje- och gasinkomster strömmar in givet tillräckligt höga energipriser som ger medel för en ljus framtid för Grönland. I ett annat scenario skulle utfallet bli en arktisk version av Mikronesien – visserligen självständigt, men fattigt och med mycket små medel att upprätthålla sin suveränitet. Här kommer utländska aktörer – statliga och icke-statliga – att bli starka spelare och gentemot ett självständigt Grönland och risken för olika varianter av ”nation-capture” är påtaglig.

Vilket än utfallet skulle bli av dessa ytterlighetsscenarier för Grönland, kommer det att inverka på subregionens säkerhetspolitiska uppställning och berör därmed grannländerna, inklusive Sverige.

För Islands del är bilden annorlunda. Efter att landet drabbats av en spektakulär ekonomisk kollaps 2008 är man sakta på väg att återhämta sig, även om krisens effekter ännu inte är övervunna. Den isländska kronan handlas inte fritt och

statskulden är fortfarande mycket stor.¹⁵ Förhandlingarna om EU-medlemskap som aktiverades i samband med krisen har lagts åt sidan, sannolikt för lång tid framåt. På plussidan har Island en välskött fiskesektor och en relativt ung och välutbildad befolkning samt en kraftigt ökande turistsektor, vilket pekar på att ekonomin på sikt återhämtar sig. Islands försvarspolitiska lösning har också förändrats: Från sommaren 1941 hade man permanent amerikansk militär närvaro, som USA lämnade hösten 2006 (*Keflavik Naval Air Station* var samlokaliserad med Islands internationella flygplats). Det hela blev en chock för Island och den permanenta närvaron ersattes av en stafett med jaktflygförband från NATO-länderna. Den närvaron upprätthålls dock bara under några veckor per kvartal, resten av tiden återstår endast en moderniserad radarkedja, som idag länkar till NATO:s europeiska flygkommandon istället för som under kalla kriget till USA:s motsvarighet NORAD. Tidigt 2007 påbörjade Ryssland efter många års uppehåll åter flygningar med strategiskt bombflyg och en ökning av sin marina aktivitet i Nordatlanten och i Arktis. Detta skapar oro i Island och reser frågan om Rysslands avsikter, en fråga som inte blir mindre central i ljuset av Rysslands i övrigt aggressiva och revisionistiska uppträdande.¹⁶ Islands nuvarande försvarspolitiska lösning är helt enkelt inte i takt med den säkerhetspolitiska utvecklingen i regionen.¹⁷ Tecken syns nu på att detta är på väg att förändras: nyligen annonserades att USA åter tidvis kommer att operera havsövervakningsflygplan med utgångspunkt från Keflavik.¹⁸ En viss modernisering av infrastrukturen kommer sannolikt att ske, men en återgång till situationen före 2006 är det sannolikt inte.

Försvarsfrågan, liksom hanteringen av den ekonomiska krisen i Island, kopplat till en politisk kultur som innehåller mer tydliga drag av direkt konfrontation än i resten av Norden, skapar sammantaget en osäkerhet om Islands väg framåt. Allt pekar på att Islands problem på flera olika områden är sammankopplade och sannolikt långsiktiga.

Nordkalotten och Barentsregionen i Sveriges direkta norra närområde, har också sett flera förändringar. Denna del av Arktis kan ses som en knutpunkt för alla de

¹⁵ Islands strategiska ställning. En probleminventering. Granholm, Niklas, Malminen, Johannes. FOI-R--3227--SE, juli 2011.

¹⁶ Röster höjs på sina håll för att NATO, som led i återtagandet av kapaciteten för territorialförsvar, borde placera en av de nya stabsstrukturerna – NFIU – i Island samt göra närvaron med NATO-flygstridskrafter där permanent. "NATO & the Arctic", de Sitter, Martin. Arctic Yearbook 2015, Heininen, Lasse (ed.)

¹⁷ Sverige och Finland deltog med flygförband i NATO:s övning *Iceland Air Meet* på Island 2014. Med deltagandet i övningsserien *Red Flag* i Alaska från och med 2006 via *Partnership for Peace* (PfP) inledde Sverige flygvapensamarbete med NATO också på detta plan. Med *Iceland Air Meet* deltog Sverige såvitt känt för första gången i den nordatlantiska regionen med utgångsbaserad på Island.

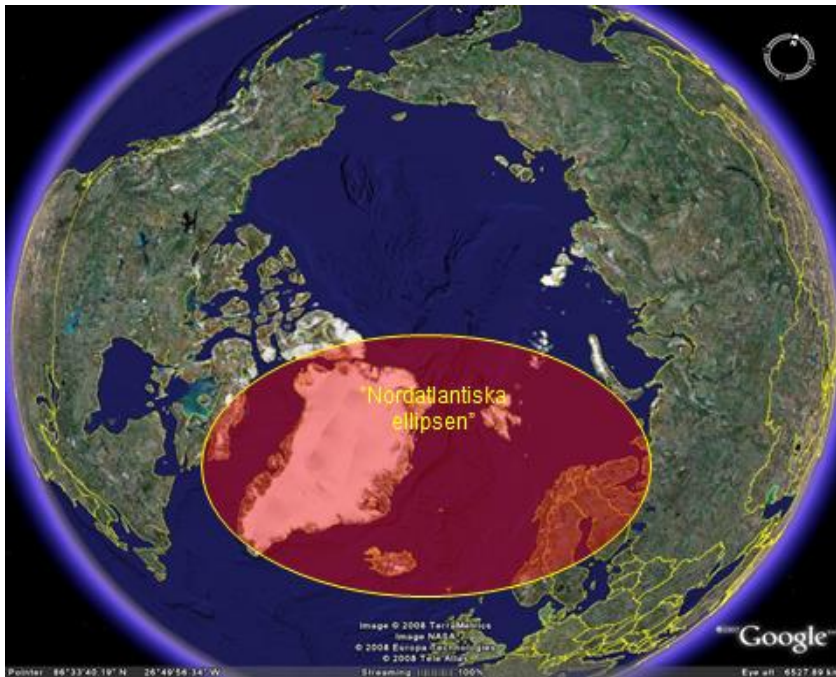
¹⁸ "Navy aircraft returning to former Cold War base in Iceland". Stars and Stripes, 9 February 2016. <http://www.stripes.com/news/navy-aircraft-returning-to-former-cold-war-base-in-iceland-1.393156> Hämtat 2016-03-02.

utvecklingar som förändrar Arktis. Det är Arktis mest tätbefolkade region, innehåller mycket stora olje-, gas- och mineralresurser, har några av världens bästa fiskevatten samt är start- och slutpunkt för Nordostpassagen. Regionen utgör också ett centralt ryskt militärstrategiskt intresseområde i kraft av att den ryska Nordflottan har sin hemmabas på Kolahalvön. I Nordflottan ingår de strategiska kärnvapenubåtarna som utgör en central del av rysk stormaktsstatus genom den nukleära andraslagsförmåga som på detta område ger paritet med USA. De strategiska ubåtarna är ett mycket långsiktigt åtagande som fortfar att prägla mycket av den militärstrategiska uppställningen i denna del av Arktis. Detta genererar en slags militärstrategisk rysk ”intressecylinder” – på och under havsytan, till lands, i luften samt i rymden – med centrum på Kolahalvön och som sträcker sig långt in i Norge, norra Sverige och Finland samt norrut i Barents hav och västerut i Nordatlanten och Norra Ishavet. Det är ett motiv för Ryssland att satsa på uppbyggnad av ryska militära och marina resurser till skydd och stöd för de strategiska ubåtarna som kan observeras sedan ett antal år. Därtill bör läggas utvecklingen där Ryssland bygger upp kapaciteter för att i en nära framtid kunna använda sig av och kontrollera Nordostpassagen som länk mellan Atlanten och Stilla havet. Kombinationen av transocean sjöfart, framtida energi- och mineralutvinning, transport av naturresurser samt skydd av territoriet motiverar den pågående utbygganden. På norsk sida har man mött denna utveckling genom att efterhand flytta upp större delen av sina försvarsresurser till Nordnorge och fortsätta de sedan länge nära kontakterna med Ryssland och samtidigt ytterligare betona NATO:s betydelse för säkerhet i norr.¹⁹ Nordkalottens utveckling, ekonomiskt, transportmässigt och militärstrategiskt gör att Nordkalotten och Barentsregionen ökar i betydelse i flera avseenden.

Den sammanlagda bilden av den regionala utvecklingen på Grönland, i Island samt på Nordkalotten och Barentsregionen, innebär att Sveriges norra och nordvästra närområden förändras och ökar i betydelse. Ett slags nordatlantisk ellips har bland annat som funktion av de snabba och fortgående förändringarna i Arktis blivit betydligt viktigare än på mycket länge. Sverige behöver uppmärksamma och vidareutveckla sina handlingslinjer för det framväxande nya Arktis i allmänhet och för förändringarna i vårt norra och nordvästra närområde i synnerhet.

¹⁹ Norges försvarsminister hävdade nyligen att särskilt den maritima arean behöver stärkas i nordområdena. Uppdaterade planer, kontinuerlig marin närvaro och kollektiva bidrag till säkerheten i Atlanten är vad som behövs. ”Norway’s Defense Minister: It’s time to Boost NATO’s Maritime Profile”.

<http://www.defensenews.com/story/defense/commentary/2015/12/13/norways-defense-minister-s-time-boost-natos-maritime-profile/76905696/> Hämtat 2015-12-18.



Figur 2. En nordatlantisk ellips med stora förändringar innebär att regionen är viktigare för Sverige än tidigare.

4 Standardbilden utmanad: tre faktorer har förändrats

Den standardbild av Arktis – med klimatförändring, energi- och mineralutvinning samt säkerhetspolitiskt lågspänningsområde präglad av mellanstatligt samarbete – som översiktligt tecknats ovan rymmer en hel del dynamik. Den har varit styrande för mycket av aktiviteterna med bäring på Arktis, men också för att beskriva och därmed skapa möjlighet att hantera just regionens dynamik. Flera, om inte alla, faktorer är på olika sätt i rörelse. De kan beskrivas som ett system av faktorer där växelverkan mellan dem kan leda till oförutsedda utfall till följd av de skilda hastigheterna i förändringen samt skillnader i inre logik.

Tre av faktorerna har under senare tid förändrats så kraftigt att de utmanar standardbilden av Arktis; det kraftiga oljeprisfallet, rysk utrikespolitik samt att USA lagt en högre prioritet på Arktis än hittills. I detta avsnitt görs ett försök att beskriva förändringarna.

4.1 Oljeprisfallet

Sedan ungefär 18 månader har oljepriset – och därmed naturgasgaspriset med sex månaders fördröjning – sjunkit från en topp på c:a 115 USD per fat till, när detta skrivs, en nivå på strax över 30 USD. De flesta marknadsanalyser förutspår ingen utveckling mot högre priser annat än möjligen på lång sikt. De välfyllda oljelagren, skiffergasrevolutionen som tagit fart i USA samt ett Iran som är på väg mot en återkomst till den internationella energimarknaden är faktorer som talar emot ett högre oljepris. OPEC har inte heller samma grad av inflytande och sammanhållning som tidigare.²⁰ Den dominerande makten i OPEC, Saudiarabien, önskar heller inte minska uttaget av olja för att bibehålla marknadsandelar och helst pressa ut högkostnadsproducenter från marknaden. Den nyligen ökade motsättningen mellan Iran och Saudiarabien innebär inte heller en impuls mot högre oljepriser. Så länge konfrontationen är ”lagom” ser överenskommelser om begränsningar av oljeproduktionen inte ut att vara troliga. Andra mer långsiktiga faktorer pekar inte heller på en återgång till en prisnivå på runt 100 USD: genom att alternativa energislag nu verkar stå på tröskeln till genombrott och internationella

²⁰ ”Why Big Oil Should Kill Itself”, Kaletsky, Anatole. Project Syndicate, 2015-12-23.
<https://www.project-syndicate.org/print/marginal-pricing-end-of-western-oil-producers-by-anatole-kaletsky-2015-12> Hämtat 2015-12-29.

överenskommelser om att långsiktigt minska användningen av fossila energislag har antagits, kommer efterfrågan sannolikt inte att öka drastiskt.

Denna utveckling får dramatiska effekter på planerna för utvinning av olja och gas i Arktis, men skiljer sig samtidigt åt i västvärlden och Ryssland. En lång rad större projekt som planerats och prospekterats i regionen har avslutats eller lagts i malpåse. Flera västliga oljebolag har eller är på väg att sälja sina andelar i arktiska projekt. Det går helt enkelt inte att få någon vinst av att utvinna energi i Arktis under nuvarande förutsättningar. Det blir därför sannolikt inte någon omfattande ny utvinning i Arktis under överskådlig tid där västliga bolags företagsekonomiska logik får råda. Det kan t.o.m. vara så att det mesta av de förväntade fossila energitillgångarna i Arktis aldrig kommer att tas upp.

På den ryska sidan förhåller det sig annorlunda. Ryssland är i hög grad beroende att exportera energi – gas och olja. Den ryska statsbudgeten balanseras när detta skrivs vid ett oljepris på 50 USD per fat. Ryssland har alltså inte så mycket val annat än att hålla igång systemet och exportera. Mycket stora investeringar läggs på utveckling av ny kapacitet. Yamalfältet på Yamalhalvön vid den sibiriska kusten vidareutvecklas, samtidigt som Sthokmannfältet i Barents hav ligger i malpåse sedan 2012. Investeringarna i Yamalfältet driver också på mycket av utvecklingen av farlederna (isbrytare, muddring, räddningstjänst, bunkerstationer, lotsväsen, farledsutprickning etc.) i regionen och öppnar för en ytterligare ökning av sjöfarten längre fram.

För Arktis som helhet innebär detta att trycket på regionen i energihänseende lättar – tidsperspektivet blir längre och mer tid att planera och utveckla säkrare teknik finns. Mindre resurser läggs på prospektering men fortsätter sannolikt. Ingen stat kommer dock att släppa kontrollen över de potentiellt energirika områdena och för den ryska delen är utvinningen en motor för flera andra faktors utveckling i Sveriges närområde. Rysslands strävan efter att ta kontroll över de områden i Norra ishavet där anspråk lämnats in till CLCS, ett organ inom FN:s havsrättskonvention (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS), för utvidgning av exklusiv ekonomisk zon (Exclusive Economic Zone, EEZ) kommer att fortsätta.

4.2 Rysk militär upprustning i Arktis – motiv och kapacitetsuppbyggnad

En annan faktor som utmanar standardbilden är den trend av ökande rysk aggression och revisionism som gradvis tilltagit under en tioårsperiod. En kraftig militär upprustning, finansierad av höga energipriser, utgör en central del i den långsiktiga politik Ryssland driver. I och med Rysslands

invasion av och annektering av Krimhalvön, följt av det av Ryssland understödda upproret i östra Ukraina sedan vintern-våren 2014, har den europeiska säkerhetsordning som gällt sedan 1990-talets början allvarligt skadats.²¹ Ryssland följer inte längre de internationella överenskommelser man tidigare accepterat och ägnar sig åt öppen militär aggression mot flera grannländer. Därmed ifrågasätts även de samarbetsformer man tidigare deltagit i rörande Arktis.

Det geopolitiska klimatet har alltså påverkats i negativ riktning till följd av Rysslands agerande. Från en del stater framförs att en lösning med ”compartmentalization”, eller sektionering, vore att föredra, dvs. att olika internationella samarbetsfrågor läggs i olika strikt åtskilda fack för att rädda vad som räddas kan av internationellt samarbete och institutionsuppbyggnad. Argumenten mot denna linje går främst i två spår. Det moraliska argumentet går ut på att fortsatt samarbete med en stat som inte visat god tro skadar den egna hållningen som då riskerar att uppfattas som principlös. Det andra argumentet går i realpolitisk riktning: det går inte att lita på att överenskommelser med en stat som brutit redan ingångna avtal och tagit till våld mot flera av sina grannländer kommer att hållas. Fortsatt samarbete – än mindre utbyggt sådant – under dessa förutsättningar blir därför omöjliga.

Sannolikt kommer det att göras försök till att sektionera frågorna, men det är svårt att se att nya frågespecifika överenskommelser skulle bli särskilt hållbara. Förtroendet för vidareutveckling av samarbetet med Ryssland är allvarligt skadat och innebär sannolikt också att ingen eller mycket liten vidareutveckling av dem kan ske för lång tid framåt. Det reser i sin tur frågan om i vilken grad existerande samarbeten där Ryssland ingår kommer att skadas.

Rysslands militära upprustning i Arktis är den i särklass mest omfattande bland alla arktiska stater. Den motiveras med en amerikansk upprustning som ännu inte skett.²² Upprustningen är en del av en övergripande rysk strategi som syftar till att skydda Nordostpassagen som kommande transocean farled, ta och behålla kontrollen över de energi- och mineralresurser som finns inom rysk exklusiv ekonomisk zon, att skydda landet mot upplevda militära hot från norr och väster samt inte minst skapa ett säkert område för de strategiska ubåtarnas hemmabas på Kolahalvön.²³

²¹ “A Rude Awakening. Ramifications of Russian Aggression Towards Ukraine”.

Granholm, Niklas, Malminen, Johannes, Persson, Gudrun (eds.), FOI-R—3892—SE, juni 2014.

²² “Russian Militarization of the Arctic – What should we make of it?” Gardiner, Sam. Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift, nr 2/2015, s.108ff.

²³ En del av de nya Borei-klassens strategiska ubåtar kommer att baseras i Petropavlovsk på Kamtjatkahalvön. Sannolikt är det främst av militärstrategiska skäl som Ryssland vill ha

De ryska strategierna för militär uppbyggnad utgör också stöd för strategierna på två andra områden: sjöfartsutveckling samt utbyggnad av energisektorn, vilka kräver kontroll av territoriet och farlederna. De ryska planerna och deras fortsatta utveckling och implementering i denna nordliga, femte strategiska riktning är långsiktigt syftande och ökar regionens militärstrategiska betydelse. Konkret handlar det om att rusta upp de marin- och flygbaser som inte använts sedan Sovjetunionens fall samt komplettera dessa med nya system och permanent stationerade förband.²⁴ Ledning och planering för uppgiften att bygga upp de militära systemen utmed Nordostpassagen har givits till Nordflottans högkvarter i Severomorsk på Kolahalvön. Det verkar troligt att Nordflottan med tiden upphöjs till ett femte regionalt ryskt strategiskt kommando.

Förutom den redan nämnda strategiska ubåtskapaciteten är de ryska nordområdena också viktiga för en annan del av den ryska kärnvapendimensionen: strategiskt attackflyg. Den kortaste vägen mellan USA och Ryssland för robotar, avlossade från flygplan, går över Arktis.²⁵ De flesta stridskrafterna ligger i den västra delen av Rysslands nordkust, och prioriteringen ligger också där. Närmaste bas österut ligger på Kamtjatkahalvön, c:a 6000 km österut. Nordflottans högkvarter i Severomorsk på Kolahalvön skyddas av tre regementen av markbaserat kvalificerade luftvärnsrobotar (Surface-to-Air Missile Regiments) av typen S-300.

baserna på två olika platser för att upprätthålla redundans och tvinga en motståndare till kraftsplittring.

²⁴ "Russia Rearms for a New Era", New York Times 2014-12-24, http://www.nytimes.com/interactive/2015/12/24/world/asia/russia-arming.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=second-column-region®ion=top-news&WT.nav=top-news&_r=4. Hämtat 2015-12-29.

²⁵ Data i detta avsnitt om rysk militär upprustning i Arktis baseras på FOI-studien "Big Three in the Arctic", under utgivning.

De marina förbanden utgörs av Nordflottans fartyg som är huvuddelen av de militära resurserna där. Strategiska ubåtar, där den nya Borei-klassen är under leverans, samt jagare och fregatter som ytfartyg, där de flesta av ytfartygen saknar isklassning.²⁶ Fartygsbeståndet är som helhet gammalt och det finns brister i underhåll och renovering. Även om ett nybyggnadsprogram är igångsatt och mer medel har gått till marinen, kommer resultatet sannolikt att bli att Nordflottan får som främsta uppgift att skydda ryskt närområde med fokus i väst. Någon uppbyggnad av en "blue-water navy" med kryssare och hangarfartyg för operationer på världshaven verkar för närvarande inte ligga i korten, vilket därför inte utesluter operationer med enstaka fartyg eller kortare insatser. Därtill har man skaffat fler förtöjningsplatser på Novaja Zemlja- och Novosibirsk-öarna. Med en högre operativ ambitionsnivå och i alla fall inte fler tillgängliga fartyg, ser det ut som Nordflottan har en svår period framför sig.

Arméstridskrafterna har också givits utökade ambitioner i Arktis. Den första nya enheten är en självständig motorskyttebrigad i Pechenga på Kolahalvön, utrustad för att kunna förflytta sig och operera under arktiska förhållanden. Denna kompletteras nu med ytterligare en brigad längre österut i Yamal-Nenetsregionen. Bägge skall kunna underhållas och understödjas från luften. I planen ligger också en marinkårs- och luftburen enhet som tillförs runt 2020. Därtill sattes en garnison upp på Novosibirsk-ön under 2014 och ytterligare en motorskyttebrigad förlades till Alakurtti, 26 mil söder om Murmansk, vid huvudvägen västerut till Finland och Sverige.

Flygförbanden är baserade runt Murmansk, Arkhangelsk och Alakurtti. På baserna vid Murmansk har flygvapnet jaktflygplan av typen Su-27 och attackflyg Su-24 MR samt spaningsflygplan MiG-25RB baserade. Långräckviddigt jaktflyg av MiG-31 finns söder om Arkhangelsk. I Alakurtti finns transporthelikoptrar Mi-8 och attackhelikoptrar av Mi-24 typ. Nordflottan har också egna flygresurser: Su-33 jaktflygplan samt långräckviddigt flyg för havspatrullering Il-38 och Su-142 för ubåtsjakt. I december 2014 blev en bas för obemannade flygfarkoster (UAV) på Anadyr med uppgift att övervaka sjöfart samt för underrättelsetjänst klar. Ett antal ytterligare flygfält är också på väg att byggas och renoveras enligt planer kända sedan 2012. Novaja Zemlja och Novosibirsk-öarnas flygfält har satts i skick. Fem ytterligare fält är också under renovering. Sannolikt kommer de att kunna hysa både militärt och statligt civilt flyg som stöd för sjöfarten i Nordostpassagen. Planer för ytterligare 13 flygfält finns, men någon tidsram för dem är inte känd. Luftbevakningen stöds också av en radarkedja

²⁶ Borei-klassen utrustas också med en ny kärnvapenrobot, Bulava, NATO beteckning SS-NX-30 med räckvidd på 8000 km och bestyckad med upp till tio stridsspetsar.

som nu moderniseras. Fem nya radarstationer och ledningsenheter och mellan tre till 13 ytterligare radarstationer och ledningsenheter ligger i planerna från 2012. Efter Sovjetunionens kollaps föll den ryska radarövervakningen över Arktis samman och mycket av uppbygganden skall ses i det sammanhanget – havs- och luftövervakning återuppbyggs för att säkra sjö- och luftterritoriet och bidra till skydd av förväntad sjöfart genom Nordostpassagen samt av eget territorium och stridskrafter.

Planerna framåt pekar, såvitt känt, generellt på en fortsatt uppbyggnad.²⁷ Den revidering av den ryska statsbudgeten som offentliggjordes den 12 januari 2016, innebär att alla ministerier ålades att spara 10 % av sin budget, medan försvarsministeriet undantas.

Den centrala slutsatsen av den ryska militära upprustningen i Arktis är att Nordkalotten och därmed svenskt, finskt och norskt territorium påverkas. Ryssland bygger upp sina resurser och strävar efter kontroll över energiresurser och strategiska farleder. Detta har man tack vare det höga oljepriset haft råd med samtidigt som övriga sektors behov kunnat tillgodoses. Den ryska politikens omläggning i aggressiv och revisionistisk riktning har ytterligare drivit på utvecklingen. Regionen är som en följd av utvecklingen mer militärpolitiskt betydelsefull än den varit sedan det kalla krigets slut.²⁸

4.3 USA:s Arktispolitik – sakta uppåt på dagordningen

Den tredje faktorn som förändrats under senare tid är att USA placerat Arktis högre på den utrikes- och säkerhetspolitiska dagordningen än tidigare.²⁹ När Ryssland 2007 under stor publicitet placerade en rysk flagga på botten av Norra ishavet vid Nordpolen tog frågan ett steg uppåt i den amerikanska säkerhetsdebatten och analyser följde därpå. Vilka var Rysslands avsikter? På vilket sätt borde USA förhålla sig till utvecklingen? Under ett antal år debatterades frågan och efterhand vidareutvecklades handlingslinjerna med direktiv från flera presidentadministrationer och

²⁷ ”Ryssland rustar försvaret”, Ekoredaktionen 2016-01-12.

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6343476> Hämtat 2016-01-12.

²⁸ Arktis och Nordatlanten – strategisk betydelse för Sverige? Några implikationer av strategiska förändringar i Sveriges Norra och Nordvästra närområde. Granholm, Niklas. Till bröders hjälp. Med sikte på en svensk solidarisk strategi, s. 263-288, Hugemark, Bo (red.). Kungl. Krigsvetenskapsakademien, Stockholm 2011.

²⁹ Avsnittet om USA baserar sig på studien USA och Arktis. Ett amerikanskt dilemma i väntläge? Granholm, Niklas FOI-R—3286—SE, November 2011, samt ”Big Three in the Arctic. Russia’s, China’s and the United States’ Strategies for the New Arctic”. FOI-rapport under utgivning.

utveckling av officiell policy, stött på efterhand alltmer utvecklad kunskap om regionen. Ett ytterligare steg för att flytta Arktis högre upp på dagordningen togs i samband med ordförandeskapet i Arktiska rådet från våren 2015 och två år framåt. Ett annat led i politikutvecklingen har genererat en insats för att informera om Arktis och föra fram den amerikanska politiken. Inte minst har det varit viktigt att förklara och föra ut politiken inrikespolitiskt för att bygga koalitioner mellan olika politiska centra. En ytterligare publik del i den amerikanska policyprocessen utgjordes av konferensen "Glacier summit" i Anchorage, Alaska 30-31 augusti 2015.³⁰ En brett upplagd konferens på utrikesministernivå och med deltagande av President Obama var ett tydligt budskap om att Arktis nu ligger högre på USA:s agenda än tidigare. I inramningen till konferensen påpekas dock att mötet hölls utanför Arktiska rådets ram och att det inte heller skulle ses som ett inspel inför COP 21-mötet i Paris senare under hösten samma år.

Det är tydligt att den amerikanska policybildningsprocessen rörande Arktis, som nu löpt under ett knappt årtionde, har lett till att Arktis nu är en del av den reguljära utrikes- och försvarspolitiska planeringsprocessen. Medan utvecklingen av handlingslinjerna fortlöper, finns samtidigt en rad bromsande faktorer. Först och främst så har USA som en världsmakt med globala intressen en mycket lång och skiftande dagordning där Arktis endast är ett bland flera teman. Även om Arktis har klättrat på dagordningen, ligger det långtifrån högst. En annan bromsande faktor som inverkat var att Ryssland under de fyra tidigare presidentadministrationerna (George W. Bush 1 och 2, Barack Obama 1 och 2) i stort sett ignorerades då man ansåg landet ointressant som utrikes- och säkerhetspolitiskt tema. Andra områden ansågs som viktigare. Senare, under Obama-administrationen försökte man med den s.k. "reset-politiken" för att få till stånd en fungerande relation med Ryssland. Först efter Rysslands invasion och annektering av Krimhalvön under vintern-våren 2014 har detta förhållande förändrats och reset-politiken slutligen helt upphört. Den ryska förnyelsen av Arktispolitiken gick därmed under lång tid i stort sett obemärkt förbi policybildande kretsar i Washington.³¹

Ytterligare en faktor är att det amerikanska systemet är politiskt polariserat. Med konstitutionens maktindelningssystem som ska uppmuntra till breda

³⁰ U.S. Department of State. "Conference on Global Leadership in the Arctic: August 30-31st, 2015. <http://www.state.gov/e/oes/glacier/index.htm> Hämtat 2015-12-30.

³¹ Frågan om USA-Rysslandsrelationens utveckling analyseras i en kommande FOI-studie "Irreconcilable differences. Analysing the Deteriorating Russian-US-Relations". En delförklaring till detta förhållande är att USA efter det kalla krigets slut i stort sett helt avvecklade den mycket kvalificerade rysslandsanalys som byggts upp under det kalla kriget. Istället har mycket tid och kraft lagts på att analysera Kinas uppstigande som världsmakt.

kompromisser, så bromsar polariseringen upp möjligheterna till sådana. Den fortsatta utvecklingen av amerikansk arktispolitik kan i värsta fall bli ett offer för det övergripande politiska klimatet. Det som talar emot en sådan utveckling är att Arktis i sig inte är starkt partiskiljande.³² Men andra stridsfrågor som är nära kopplade till Arktisfrågor som amerikanskt tillträde till FN:s havsrättskonvention och synen på klimatförändringarna är bägge starkt partiskiljande och kan bromsa processen.

Sammantaget är bilden av USA:s Arktispolitik till övervägande del att landet som världsmakt är för stort för att inte agera i regionen. När dels Arktis förändras i grunden och dels ett revisionistiskt och aggressivt Ryssland redan börjat agera i regionen blir det svårt att ignorera eller definiera bort policyutmaningen. Sakta har kunskap byggts upp och en förankringsprocess pågått sedan ett knappt årtionde. Polarisereringen bromsar utvecklingen, men stoppar den inte helt. Ett USA som på allvar engagerar sig i Arktis – miljöfrågor, civil säkerhet samt hård säkerhet – kommer att i hög grad prägla regionens framtid. Förutsättningarna i Arktis förändras därmed också i detta avseende.

³² Det finns rimligt färskt exempel på att den amerikanska administrationen i perioden mellan George W. Bush 2 och Obama 1, efter presidentvalet men innan makttillträdet, kommunicerade om en ny genomarbetad arktispolicy som då kunde antas.

5 Vad innebär det att standardbilden av Arktis utmanas? Diskussion, slutsatser och förslag till handlingslinjer

Den ovan beskrivna utvecklingen av Arktis ger att förutsättningarna i regionen kraftigt förändrats. Mänsklig aktivitet av många slag ökar snabbt och påverkar regionen. Till standardbilden av utvecklingen – i grunden präglad av mellanstatligt samarbete för att möta den snabba klimatförändringen – måste nu läggas flera relativt nya utvecklingar som förändrar förutsättningarna. Oljeprisfallet gör utvinnning i Arktis olönsam, Rysslands revisionistiska politik samt ökat amerikanskt intresse för regionen påverkar det grundläggande mönstret i regionen. Utvecklingen är dock inte likartad över hela regionen utan uppvisar stora variationer. I detta avsnitt ges några alternativ till vidareutveckling av svenska handlingslinjer för att möta denna utveckling.

Avseende energifrågan har prisfallet inneburit att trycket på nyutveckling av utvinning sannolikt minskat för överskådlig framtid. Den starka laddning som miljöaspekterna haft, avtar därmed sannolikt och krav på att göra hela eller delar av Arktis till naturreservat kan förväntas. Mer tid finns för att vidareutveckla teknik och teknologier för att nå högre säkerhet i utvinningen. Samtidigt är det långtifrån säkert att denna kommer att bli så omfattande – geopolitiska faktorer och den globala energimarknadens utveckling talar emot.

Därtill är växelverkan mellan utvecklingen för sjöfarten och energiutvinningen intressant. Medan de klimatologiska förändringarna efterhand gör sjöfart mer trolig, verkar de lägre energipriserna bromsande på utbyggnaden av farlederna – det är de förväntade vinsterna från energisektorn som motiverar de stora investeringar som krävs. Det är som sagts här delvis olika förutsättningar och åtskild ekonomisk logik som råder i västvärlden respektive i Ryssland.

I Sveriges norra och nordvästra närområde, innefattande Grönland, Island och Nordkalotten och Barents hav, finns en rad faktorer som nu påverkas. Sannolikt har subregionen – en arktisk och nordatlantisk ellips – redan förändrats så att det förutom att vara ett uttalat geografiskt närområde gått till att också vara ett svenskt intresseområde. Regionen är på väg att utvecklas i riktning mot ytterligare instabilitet och kan åter bli ett högspänningsområde, vilket påverkar svenska intressen och säkerhetspolitiska kalkyler samt möjligheterna till samarbete på andra områden. Den fortgående ryska upprustningen tillsammans med de kärnvapenstrategiska resurserna baserade där genererar ett slags rysk

”intresseecylinder” med Kolahalvön i centrum som sträcker sig långt in på svenskt, norskt och finskt territorium.

När det gäller utvecklingen av den hårda säkerhetsfrågorna inom denna ryska intresseecylinder står implikationerna av den logik som kärnvapnen ger i fokus. Rysslands innehav av ubåtsbaserade strategiska kärnvapen inom Kolahalvöns baskomplex och de intilliggande operationsområdena, förvärrar den logik dynamik dessa strategiska vapensystem genererar. En strategisk logik gäller som i dessa avseenden talar för att nationsgränser minskar i relevans och skyddet av de strategiska resurserna ses som ett centralt nationellt intresse. Utrymmet för hänsynstagande till andra stater krymper och de strategiska kalkylerna utgår ifrån synen på regionen som ett sammanhängande militäroperativt område där kärnvapenlogiken genererar uppbyggnad av konventionella stridskrafter till stöd och skydd för dessa. Hänsynen till svenska intressen, liksom våra grannländers, blir enligt denna logik liten när centrala ryska nationella intressen anses stå på spel.

En sådan utveckling drar också till sig intresse från USA – de transatlantiska frågorna avseende Nordatlanten är tydligt åter på dagordningen. Intressena både från ryskt och amerikanskt håll är både långsiktiga och centrala och det behöver Sverige tydligare förhålla sig till avseende hård säkerhet, förutom alla de andra faktorerna i regionen. En stabil och förutsägbar nordregion ligger därför i svenskt intresse. Skulle spänningen bli så stark att den institutionella utvecklingen för Arktis helt avstannar eller går baklänges blir den nordatlantiska och arktiska ellipsen mindre förutsägbar. Den geopolitiska utvecklingen pekar sedan några år tydligt på att vi är på väg i en sådan riktning. Regionen behöver analyseras med högre ambitionsnivå än idag för att kontinuerligt kunna ge underlag till vidareutveckling av svenska handlingslinjer.

Det svenska försvarsbeslutet från i juni 2015 söker på flera sätt möta den nya utvecklingen mot ett allmänt försämrat säkerhetsläge med en rad reformer samt något ökade militärutgifter.³³ Vad som verkar saknas är åtgärder riktade specifikt för att möta utvecklingen i nordregionen. I omvärldsanalysen framhålls tydligt att det är Rysslands aggression och revisionism som utgör det största säkerhetshotet mot Sverige idag, så även i Arktis. De åtgärder som vidtas möter dock endast utvecklingen i Östersjöregionen. Orsakerna till detta kan inte analyseras vidare här, men reser frågan om Sveriges norra närområden har tagits om hand på annat sätt eller om de överenskomna medlen helt enkelt inte räckte till. Konstateras kan att utvecklingen av försvaret av Sveriges nordområden inte berörs i det beslut som tagits.

³³ Regeringens proposition 2014/15:109. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges Försvar 2016-2020.

I försvarsbeslutet och i en rad andra handlingar, svenska officiella uttalanden och ageranden framgår att försvarspolitiken förnyats även i andra avseenden.³⁴ En av de centrala delarna utgörs av strävan att utveckla den bilaterala försvars- och säkerhetspolitiska relationen till USA. Även här finns en anledning till att inte försumma nordområdena och den nordatlantiska regionen. Genom att USA nu på flera sätt uppmärksammar och vidareutvecklar sitt agerande i Arktis, finns sannolikt en hittills inte fullt ut utnyttjad möjlighet. Det intresse som USA visat för svenskt kunnande om Arktis under senare år borde kunna omsättas i förbättrad dialog eller t.o.m. inflytande. En viktig del av vägen till Washington och dess policyutvecklande delar går sannolikt via Arktis. Stämmer det antagandet stöder även det svenska behov av fördjupad analys av den ökade vikten av nordområdenas strategiska betydelse.

Sveriges har en rad fördelar att använda sig av om man önskar höja ambitionsnivån rörande Arktis. Inte minst har Sverige en rad fördelar med ett välutvecklat nätverk för och kunnande om naturvetenskaplig forskning. Därtill har Sverige en av världens mest kvalificerade plattformar för att verka i polarområdena – statsisbrytaren Oden. Oden är en av två eller kanske tre isbrytare i världen som kan användas för kvalificerad polarforskning. Verksamheten hålls samman av Polarforskningssekreteriatet. Det är också värt att undersöka vad den snabba rymdteknologiska utvecklingen öppnar för nya möjligheter inte minst i och med avsevärt lägre kostnader för rymdsystem. Däremot är det sämre beställt med den samhällsvetenskapliga forskningen. Visserligen finns några långsiktiga projekt, men geopolitiska och strategiska studier som syftar till att skapa och utveckla överblick och bidra till utvecklingen av handlingslinjer och, inte minst viktigt, till den internationella kvalificerade debatten om regionens framtid, är svagt utvecklade.

Sverige kan också påverka Arktisutvecklingen genom sitt geografiska läge. Genom att vi saknar kust vid Norra ishavet samtidigt som en god del av Sverige ligger i Arktis, blir det paradoxalt nog lättare att delta i och bidra till strategisk utveckling i Arktis: Vi saknar till stor del direkta och hårda intressen i regionen. Därmed kan vi med större trovärdighet bidra som "honest broker" på detta område. Sverige skiljer sig i detta avseende åt från Norge som har nära nog hela sin ekonomiska framtid i denna region. Norge har också följdriktigt länge satsat omfattande resurser på att föra fram sin bild av den arktiska utvecklingen. Denna har tydligt präglats av just de hårda och direkta intressen landet har i regionen. Finland, som till stor del

³⁴ Se t.ex. Försvarsminister Peter Hultqvist i Dagens Nyheter den 31 augusti 2015: Sveriges militära samarbete med USA måste fördjupas. <http://www.dn.se/debatt/sveriges-militara-samarbete-med-usa-maste-fordjupas/> Hämtat 2016-01-13.

delar sitt geopolitiska läge med Sverige, men har en annan relation till Ryssland, har sannolikt ett mindre handlingsutrymme rörande Arktis jämfört med Sverige.

Givet ovanstående utvecklingar finns det åtminstone två områden som behöver för djupare analys och som implicerar ett tredje område där Sverige därefter behöver agera övertänkt.

För det första bör vi fråga oss på vilket sätt Sverige bäst kan bidra till att utveckla säkerhets- och förtroendeskapande åtgärder för det nya Arktis? Genom att mänsklig aktivitet allmänt ökar i Arktis och därmed också de militära, marina och paramilitära aktiviteterna, behöver detta undersökas. Kunde Sverige ta ett genomtänkt initiativ på detta område? Några fora finns redan eller är på väg att utvecklas: *Arctic Security Forces Roundtable*, *Arctic Coast Guard Forum*, m.fl. utgör exempel som kan vara av intresse för vidare analys.³⁵

För det andra bör vi fråga oss vilken roll som kan tänkas för Arktiska rådet för svensk del på lite längre sikt? Det står klart att även om rådet har utvecklats positivt på flera sätt under senare år, är det inte det enda forum där Arktisfrågor numera behandlas. ”Arctic Five”, olika bilaterala förhandlingsformat och de luckor i de uppgifter Arktiska rådet har enligt sina stadgar gör att svensk Arktispolicy behöver kompletteras med andra spår. Hur ska den balansen se ut? Vilka kompletteringar behövs i så fall?

Detta leder till en tredje problemställning. Vilka dokument styr och formellt inriktar idag svensk Arktispolitik? Det tydligaste är den Arktisstrategi som togs fram inför Sveriges ordförandeskap i Arktiska rådet 2011-2013.³⁶ Sammantaget blev ordförandeskapsperioden en stor framgång, bland annat just för att en tydlig strategi hade tagits fram som i sin tur kunde operationaliseras och verkställas under perioden. Behovet var klart och tydligt: vad ansåg Sverige då vara de viktigaste frågorna? De ramar som ordförandeskapet för Arktiska rådet gav, medförde också att strategin måste fokuseras på vissa ämnen.³⁷ En genomläsning av Sveriges Arktisstrategi

³⁵ *The Arctic Coast Guard Forum: A Welcome and Important Step*. Pincus. Rebecca. Arctic Yearbook 2015. Heininen, Lasse (red.).

³⁶ Sveriges strategi för den arktiska regionen. Utrikesdepartementet, 2011.
<http://www.regeringen.se/contentassets/2c099049a492447b81829eb3f2b8033c/sveriges-strategi-for-den-arktiska-regionen> Hämtat 2015-12-30.

³⁷ Som exempel på behovet av en strategiprocess för Arktis har Sverige har nyligen inlett en process som ska leda till en ersättning av dagens isbrytarflotta, inkluderande Oden, med beslut runt 2020. Därtill har ett MoU mellan Sverige, Finland och Estland nyligen ingåtts avseende samarbete för isbrytning. Här är ett tydligt exempel på hur en strategiutveckling för Arktis kan bidra till bättre underlag för framtida beslut.
<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/12/ny-samforstandsoverenskommelse->

ställt mot den analys som görs i denna studie ger vid handen att trots de många frågor som där förtjänstfullt behandlas och formuleras som målsättningar, präglas strategin i hög grad av den mer gynnsamma geopolitiska situation som ännu rådde åren runt 2010-2011. Det finns alltså flera goda skäl att företa en översyn, uppdatering och komplettering av den gällande svenska Arktisstrategin för att utveckla grunden för operationalisering av framtida beslut. Den arktiska regionens pågående förändring i fokus för denna studie pekar sammantaget på att en sådan anpassning och uppdatering är alldeles nödvändig.

*

Ett nytt Arktis är på väg i kraft av klimatförändringen och en rad andra faktorer i växelverkan inom och utom Arktis. Den standardbild av Arktis som gällt för att beskriva de strategiska förhållandena i regionen utmanas och utfallet av förändringarna är svårt att förutse. En ökad insikt om dynamiken påkallar en anpassning och vidareutveckling av svenska handlingslinjer. Regionen kan, om den skulle fortsätta att utvecklas i instabil riktning bli till ett hot mot svenska intressen av en stabilt, förutsägbart och normstyrt Arktis. Vår förmåga att främja svenska långsiktiga intressen i vårt norra och nordvästra närområde samt de transatlantiska relationerna måste öka.

Referenser

Andersson, Christer, Granholm, Niklas. Arktis och Rymden. Diskussion och analys av satellitsystem för det nya Arktis., FOI-R—3872-SE, april 2014.

Beardsley, Steven. *Navy aircraft returning to former Cold War base in Iceland*. Stars and Stripes. <http://www.stripes.com/news/navy-aircraft-returning-to-former-cold-war-base-in-iceland-1.393156> . 9 February 2016.

Carlsson, Märta, Granholm, Niklas, Korkmaz, Kaan. *Big Three in the Arctic, China's and the United States' Strategies for the New Arctic*. FOI-rapport under utgivning.

Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean. Oslo 16 July 2015.

Defense News. *Norway's Defense Minister: It's time to Boost NATO's Maritime Profile*. <http://www.defensenews.com/story/defense/commentary/2015/12/13/norways-defense-minister-s-time-boost-natos-maritime-profile/76905696/>

Ekoredaktionen, Sveriges radio. Den svenska isbrytarflottan ska bytas ut. 2016-01-05. <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6332017>

Ekoredaktionen, Sveriges radio Ryssland rustar försvaret. 2016-01-12. <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6343476>

Gardiner, Sam. *Russian Militarization of the Arctic – What Should we make of it?* Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift, nr 2/2015, s.108ff.

Granholm, Niklas. Perspektivstudien 2013 – fördjupning Arktis. FOI-Memo 4450, 2013-12-18.

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

Granholm, Niklas. Arktis och Nordatlanten – strategisk betydelse för Sverige? Några implikationer av strategiska förändringar i Sveriges norra och nordvästra närområde. Till bröders hjälp. Med sikte på en svensk solidarisk strategi, s. 263-288, Hugemark, Bo (red.). Kungl. Krigsvetenskapsakademien, Stockholm 2011.

Granholm, Niklas, Malminen Johannes, Islands strategiska ställning. En probleminventering. FOI-R-3227—SE, juli 2011.

Granholm, Niklas, Malminen, Johannes, Persson, Gudrun (eds.) *A Rude Awakening. Ramifications of Russian Aggression Towards Ukraine*. FOI-R—3892—SE, June 2014.

Hand, Marcus. *Malacca Strait traffic hits an all time high in 2014, VLCCs and dry bulk lead growth*. <http://www.seatrade-maritime.com/news/asia/malacca-strait-traffic-hits-an-all-time-high-in-2014-vlccs-and-dry-bulk-lead-growth.html>

Hennessey, Peter, Jinks, James. *The Silent Deep. The Royal Navy Submarine Service since 1945*. Allen Lane, 2015.

High North News. *Frozen waters: Northern Sea Route traffic boosted by internal traffic, while transits fall sharply*. 15 December 2015.

<http://www.highnorthnews.com/frozen-waters-northern-sea-route-traffic-boosted-by-internal-traffic-while-transits-fall-sharply/>

Hultqvist, Peter. Sveriges militära samarbete med USA måste fördjupas. Dagens Nyheter, 2015-08-31. <http://www.dn.se/debatt/sveriges-militara-samarbete-med-usa-maste-fordjupas/>

The Independent Barents Observer. *Aiming for year-round sailing on Northern Sea Route*. 14 December 2015. <http://thebarentsobserver.com/2015/12/aiming-year-round-sailing-northern-sea-route>

International Maritime Organization. *Adoption of an international code of safety for ships operating in polar waters (Polar Code)*.

<http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>

Kaletsky, Anatole. *Why Big Oil Should Kill Itself*. Project Syndicate. 2015-12-23. <https://www.project-syndicate.org/print/marginal-pricing-end-of-western-oil-producers-by-anatole-kaletsky-2015-12>

Laurence C. Smith, Scott R. Stephenson. *New Trans-Arctic shipping routes navigable by midcentury*. Proceedings of the National Academy of Sciences. (PNAS early edition 25 January 2013). www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1214212110

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

National Atmospheric and Oceanic Administration. *The Arctic Report Card*. 7 December 2015 http://www.arctic.noaa.gov/reportcard/exec_summary.html.

The New York Times. *Russia Rearms for a New Era*. 2014-12-24. http://www.nytimes.com/interactive/2015/12/24/world/asia/russia-arming.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=second-column-region®ion=top-news&WT.nav=top-news&_r=4

Pincus, Rebecca. *The Arctic Coast Guard Forum: A Welcome and Important Step*. I Arctic Yearbook 2015. Heininen, Lasse (ed.).

Pressmeddelande Regeringen. Ny samförståndsöverenskommelse mellan Estland, Finland och Sverige om fördjupat samarbete inom isbrytningen.

<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/12/ny-samforstandsoverenskommelse-mellan-estland-finland-och-sverige-om-fordjupat-samarbete-inom-isbrytningen/>

Regeringens proposition 2014/15:109. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges Försvar 2016-2020.

Reuters. *Russia, U.S. agree fishing ban in Arctic as sea ice melts.*

<http://www.reuters.com/article/us-russia-arctic-idUSKCN0PQ15N20150716>

de Sitter, Martin. *NATO & the Arctic*. Arctic Yearbook 2015, Heininen, Lasse (ed.)

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

U.S. Department of State. *Conference on Global Leadership in the Arctic: August 30-31st, 2015*. <http://www.state.gov/e/oes/glacier/index.htm>

Utrikesdepartementet. Sveriges strategi för den arktiska regionen. 2011. <http://www.regeringen.se/contentassets/2c099049a492447b81829eb3f2b8033c/sveriges-strategi-for-den-arktiska-regionen>

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
164 90 Stockholm

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

www.foi.se