

Det samarbejdende Arktis

Temanummer: Arktiske relationer

Denne artikel handler om, hvordan et stærkt samarbejde i Arktis kan bidrage til at forhindre regionale konflikter. Med udgangspunkt i arbejdet med Ilulissat Erklæringen (2008) skriver Kongeriget Danmarks nuværende arktiske ambassadør om, hvordan Udenrigsministeriet siden da har fået et stadig større fokus på Arktis i takt med den geopolitiske udvikling og det stigende behov for tæt kontakt med Nuuk og Torshavn. Dernæst redegør artiklen for, hvordan man definerer Arktis, hvem de relevante aktører er, og hvilke juridiske og organisatoriske rammer der afgør, hvordan samarbejdet i den nordligste region udfolder sig.

Her er Arktisk Råd særligt vigtigt for at imødegå, at de geopolitiske spændinger påvirker udviklingen i Arktis negativt. Samtidig er det vigtigt at have effekterne af klimaforandringerne for øje, da påvirkningen af miljøet og menneskene i Arktis – herunder Grønland og Færøerne – har stor betydningen for livet i regionen. Samarbejde er vejen frem, når man skal håndtere de nye udfordringer og muligheder, da det fremmer den tillid, som er en central forudsætning for den positive økonomiske og socio-økonomiske udvikling af regionen, som de fleste ønsker.

I sommeren 2007 placerede en russisk videnskabelig ekspedition det russiske flag på havbunden ved Nordpolen. Samtidigt var der i FN, Europa-Parlamentet og andre steder taget hul på en diskussion om, hvad man skulle gøre for at sikre en passende regulering af Arktis på samme måde som Antarktis². Samlet førte det til en brat opvågning i regeringskontorerne i de arktiske stater (Breum, 2013). Bare 10 måneder senere i maj 2008 mødtes de arktiske kyststater³ – på invitation fra Danmark og Grønland – for første gang på politisk niveau i Grønland og vedtog Ilulissat-erklæringen (UM.dk). Sammen sendte de et klart signal til omverdenen om, at Arktis er de arktiske staters ansvar, og at de arktiske stater tager dette ansvar alvorligt.

For de embedsmænd i København, der var med dengang, var det en stejl indlæringskurve. Der var få af os, der havde et indgående kendskab til Arktis i bred forstand, og endnu færre, der havde overblik over de udenrigspolitiske interesser og hensyn. Der var selvfølgelig nogle i København, som beskæftigede sig med Arktis, men det var ikke mange. I Nuuk sad der naturligvis politikere og embedsmænd, hvis hverdag og virke jo i sagens natur var og er arktisk. Før sommeren 2007 fandt Arktis sjældent vej til avisernes forsider eller pressen i det hele taget, og også i de følgende mange år hørte offentligheden ikke meget til Arktis, bortset fra de stadig mere alvorlige advarsler om klimaforandringernes voldsomme påvirkning af regionen. Dette har ændret sig markant i de senere år i takt med en geopolitisk udvikling med stigende spændinger mellem Rusland, Kina og den vestlige verden, herunder USA. Disse geopolitiske spændinger fik i årene frem til 2019 stadig mere betydning

THOMAS WINKLER¹
Kongeriget Danmarks
ambassadør for Arktis,
thowin@um.dk

også i Arktis, hvor den nye opmærksomhed kulminerede med den amerikanske udenrigsministers opsigtsvækkende tale i forbindelse med Arktisk Råds ministermøde i Rovaniemi i maj 2019. Det blev endnu tydeligere i forhold til Grønland og rigsfællesskabet med den amerikanske præsidents berømte og berygtede tilbud i august 2019 om at købe Grønland.



Før sommeren 2007 fandt Arktis sjældent vej til avisernes forsider eller pressen i det hele taget, og også i de følgende mange år hørte offentligheden ikke meget til Arktis, bortset fra de stadig mere alvorlige advarsler om klimaforandringernes voldsomme påvirkning af regionen. Dette har ændret sig markant i de senere år

Siden da har de sikkerhedspolitiske spændinger og den militære opbygning i Arktis fyldt meget i debatten både internationalt og i Kongeriget Danmark. Fra tid til anden sidder man med fornemmelsen af, at det er det eneste, der pågår i Arktis, og at en konflikt i eller om Arktis er lige om hjørnet. Det er en virkelighed, som jeg ikke kan genkende i mit daglige arbejde som Kongerigets arktiske ambassadør, og jeg vil derfor i det følgende fokusere på noget af alt det andet, der sker i Arktis, og hvordan det bidrager til at forhindre konflikter.

Stillingen som arktisk ambassadør blev oprettet i 2012, da man efter Ilulissat-konferencen så et behov for at styrke koordinationen i forhold til Arktis. Stillingens indhold har udviklet sig over tid, særligt da den i 2013 blev lagt sammen med stillingen som chef for Udenrigsministeriets kontor for Arktis og Nordamerika (ANA). I dag er titlen arktisk ambassadør først og fremmest knyttet til min funktion som Kongerigets Senior Arctic Official (SAO) i Arktisk Råd sammen med mine kolleger fra Grønland og Færøerne. SAO'erne fra de otte medlemsstater i Arktisk Råd mødes formelt kun to gange om året, men vi har tæt løbende kontakt mellem møderne, hvor vi søger at fremme den del af den arktiske dagsorden, som falder inden for Arktisk Råds mandat. Jeg har arbejdet med Arktis fra 2007 både som kontorchef med ansvar for bl.a. de juridiske og udenrigspolitiske aspekter af kontinentalsokkelafgræsning i Det Arktiske Ocean, som også var baggrunden for, at jeg skrev udkastet til Ilulissat-erklæringen i 2008, og som ambassadør i Moskva og Ottawa. Arbejdet med udkastet til Ilulissat-erklæringen var på mange måder specielt. Jeg og min daværende chef, ambassadør Peter Taksø-Jensen, startede med besøg i de fire andre hovedstæder, hvilket bl.a. indebar en sjælden frokost i det russiske udenrigsministeriums personalekantine, men resten af forhandlingen kørte pr. mail, hvilket var usædvanligt på det tidspunkt. Der var selvfølgelig knaster, men også en klar fornemmelse hos alle om, at vi skulle blive enige – og det blev vi.

Som chef for ANA arbejder jeg bl.a. med alle udenrigspolitiske aspekter af samarbejdet i rigsfællesskabet⁴. Det, at Grønland og Færøerne er en del af

rigsfællesskabet, gør Kongeriget Danmark til en arktisk stat, og hovedfokus i min dagligdag er at sikre, at Grønland og Færøerne fuldt ud inddrages i alt, hvad der vedrører Arktis. Det er en klar styrke, at den arktiske ambassadør på denne måde indgår i den daglige sagsbehandling af sager vedrørende Arktis og rigsfællesskabet. Mængden af sager har været støt stigende i mange år i takt med både den geopolitiske udvikling og det stigende behov for tæt kontakt med Nuuk og Torshavn. ANA har i dag 17 medarbejdere, herunder en repræsentant for Udenrigsministeriet i Nuuk og en Grønlands- og en Færøekonsulent. ANA er dog langt fra de eneste i udenrigstjenesten, som arbejder med Arktis og rigsfællesskabet. Den sikkerhedspolitiske udvikling betyder, at Udenrigsministeriets Sikkerhedspolitiske Kontor (SP) også har et stigende antal sager vedrørende Arktis og rigsfællesskabet, ligesom ambassaderne bruger flere og flere kræfter på dette. Det gælder særligt ambassaden i Washington, men også ambassaderne i de øvrige stater, der er medlem af Arktisk Råd, samt Danmarks repræsentation til EU.

Definitioner og rammer

Der er tre forhold, som man skal have styr på, før man nærmere kan beskrive, hvad der sker i det samarbejdende Arktis. Det er: 1) Hvordan man definerer Arktis, 2) hvilke aktører man skal forholde sig til og 3) jura og organisation.

Definitioner af Arktis

Det gælder for Arktis som for andre regioner, at det er vigtigt fra starten at forsøge at definere, hvad man taler om. Svaret på spørgsmålet »hvad er Arktis?« er imidlertid ikke så ligetil, da der er mange forskellige definitioner.⁵ Det er i min dagligdag ikke afgørende at lægge sig fast på én definition, men det er vigtigt i forbindelse med konkrete diskussioner og sager, at alle involverede gør sig klar, hvilket Arktis de taler om. Når International Maritime Organization (IMO) taler om reglerne for sejlads i Arktis, så definerer de Arktis bredt for at sikre den bedst mulige regulering, mens Arktis defineres mere snævert, når det gælder aftalen om fiskeri i Det Arktiske Ocean. De enkelte arbejdsgrupper under Arktisk Råd opererer også med forskellige definitioner afhængigt af, hvad de arbejder med.⁶ Endelig er betydningen af behovet for at sondre særligt tydeligt i de sikkerhedspolitiske diskussioner, hvor det gør en forskel, om man taler om Nordatlanten og de dele af Arktis, som er en del heraf, og hvor det sikkerhedspolitiske og militære billede er velkendt fra Den Kolde Krig, eller om Det Arktiske Ocean – som afgrænses af de fem kyststater, og hvor den sikkerhedspolitiske og militære udvikling er anderledes.

Aktørerne

Det næste, man skal have styr på, er aktørerne: Hvem skal man egentlig tale med? Hvem er relevante i forhold til det Arktis, som skal drøftes? Også her afhænger svaret af, hvad det er, man vil tale om. Grundlæggende har vi fra Kongerigets side en inkluderende tilgang. Den konstruktive udvikling af regionen fremmes bedst ved, at vi inddrager alle de aktører, som har synspunkter

på Arktis eller måske oven i købet kan bidrage positivt til de arktiske dagsordener, herunder som observatører i Arktisk Råd. Herudover er det – uanset A-5 eller A-8 eller andre forkortelser – afgørende at sammensætte grupper af samarbejdspartnere, så de passer til lejligheden. Flexibilitet og åbenhed er vejen frem. Forhandlingerne om den såkaldte højsøfiskeriaftale (2018) er et godt eksempel. Initiativet udgik fra A-5, men kredsen af deltagende stater er løbende blevet udvidet, så alle, som enten selv eller vi andre har en interesse i er omfattet, har fået mulighed for at deltage. Jeg kan sagtens forestille mig, at en sådan model også finder anvendelse på andre områder i fremtiden.

Der er mange vigtige aktører i Arktis, herunder EU, men repræsentanterne for befolkningerne i Arktis og de oprindelige folk, er en gruppe af aktører, som er særligt vigtig at inddrage og lytte til, fordi de bor i og kender Arktis fra deres dagligdag. I Arktisk Råd er de repræsenteret ved seks såkaldte Permanent Participants,⁷ hvor bl.a. Inuit Circumpolar Council (ICC) spiller en vigtig rolle, herunder ICC Grønland, som også støttes finansielt af både den grønlandske og den danske regering. De oprindelige folks interesser fremmes også af Indigenous Peoples Secretariat (IPS), primært finansieret af Norge og Danmark.

Jura og organisation

Endelig skal man have styr på de juridiske og organisatoriske rammer. Jeg bliver lige overrasket, hver gang nogen fremturer med påstanden om, at Arktis kræver ny international regulering ad modum Antarktis. I modsætning til Antarktis er der i Arktis – med enkelte mindre undtagelser – ingen tvivl om, hvem landterritoriet tilhører. Resten af Arktis er, igen i modsætning til Antarktis, hav og dermed reguleret af FN's havretskonvention. Der er derfor ingen tvivl om de folkeretlige rammer for hverken den konkrete regulering eller samarbejdet i Arktis, og dem, der måtte mene noget andet, har ikke sat sig tilstrækkeligt ind i juraen.

Der er også dem, der meget gerne vil begrave Ilulissat-erklæringen fra 2008 som utidssvarende. Det er bare ikke det, der er den arktiske virkelighed. Samarbejdet i Arktisk Råd og i øvrigt mellem A-8 fungerer fortsat som forudsat i erklæringen, og hele vores raison d'être er den ansvarlige håndtering af de nye muligheder og udfordringer i Arktis.

Rigsfællesskabet

Der kan siges og bliver sagt meget om dette fællesskab, som skiftevis beskrives som styrket og på vej i graven. Selvom der er forskellige opfattelser, er jeg ikke i tvivl om, at vi udadtil står stærkere ved at stå sammen i forhold til at stå som tre individuelle små og meget små lande. Dette forudsætter en tæt, intern daglig dialog og informationsudveksling på alle niveauer og om alle fælles sager. Det kan altid blive bedre, men min dagligdag er præget af netop en sådan tæt, åben og ærlig dialog med mine kolleger i Nuuk og Torshavn, som jeg kun oplever som bedre og bedre, i takt med at vi lærer hinanden at kende,

opbygger en gensidig tillid og – ikke mindst – udveksler flere og flere informationer. Et godt konkret eksempel på samarbejdet er aftalen med USA om servicekontrakten på Pituffik (Thulebasen), hvor Udenrigsministeriets forhandlingsteam sad side om side med det grønlandske udenrigsdepartements team. Vi fik i forening forhandlet en aftale på plads med USA, som skal sikre, at kontrakten tildeles et grønlandsk/dansk selskab, og at Grønland også på andre måder får civil nytte af den amerikanske militære tilstedeværelse.

» Dialogen og samarbejdet om udenrigs- og sikkerhedspolitik skal styrkes yderligere, så vi i samarbejde kan sikre, at de udenrigs- og sikkerhedspolitiske aspekter inddrages, når det er nødvendigt

Alt dette betyder ikke, at samarbejdet ikke også er udfordret. Det gælder særligt, i takt med at udenrigs- og sikkerhedspolitikken, som er Københavns ansvar,⁸ får større og større betydning. Og som i stigende omfang også kan have betydning ved beslutninger på sagsområder, som er overtaget af Grønland og Færøerne. Det betyder ikke, at København genoptager ansvaret på overtagne områder. Men det betyder, at dialogen og samarbejdet om udenrigs- og sikkerhedspolitik skal styrkes yderligere, så vi i samarbejde kan sikre, at de udenrigs- og sikkerhedspolitiske aspekter inddrages, når det er nødvendigt. Det er ikke nemme diskussioner, men det er udtryk for både en verden og et rigsfællesskab, der udvikler sig, snarere end et samarbejde i krise. Den nødvendige styrkelse og forbedring af samarbejdet kan ske på mange måder. Fra dansk side skal vi på tværs af centraladministrationen faktisk huske at inddrage Grønland og Færøerne i sager af særlig betydning for dem. Endvidere skal Nuuk og Torshavn orienteres bredere og på et så tidligt tidspunkt som muligt både om sager, som kan forventes at udvikle sig til at få særlig betydning for dem, og andre sager, som de kan have en interesse i.

Udfordringer og svar

De aktuelle sikkerhedspolitiske udfordringer i Arktis må ikke undervurderes. Derfor skal der ageres med tiltag, der styrker Kongerigets forsvar i Arktis. Der er derudover en stadigt stigende risiko for, at de geopolitiske spændinger, som de kommer til udtryk også i Arktis, påvirker det øvrige samarbejde i regionen negativt. Da spændingerne og den militære udbygning i Arktis er et resultat af den geopolitiske udvikling, kan de ikke løses af de arktiske aktører alene. Der er dog et behov for, at de arktiske stater styrker deres samarbejde med henblik på at undgå militær eskalering på grund af misforståelser eller fejl. Derudover er netop samarbejdet mellem de arktiske stater om alle de andre udfordringer også en del af svaret på, hvordan vi opnår målsætningen om lavspænding i Arktis. Ved sammen at finde løsninger på disse andre udfordringer opbygges den tillid, som er en forudsætning for, at f.eks. spændingerne mellem Rusland og Vesten, herunder USA, ikke unødigt påvirker samarbejdet i Arktis.

Midt i al sikkerhedspolitikken er det vigtigt at huske, at det, som man kunne kalde de »klassiske« udfordringer i Arktis, består. De globale klimaforandringer har voldsomme effekter i Arktis, hvilket både har konsekvenser for miljøet og havmiljøet, som befolkningerne i Arktis, herunder i Grønland og på Færøerne, er helt afhængige af. Det, at Arktis på grund af den smeltende is bliver mere tilgængelig, åbner nye muligheder for økonomisk udvikling i relation til råstofudvinding, transport og turisme. Dermed skabes nye muligheder for den økonomiske og socio-økonomiske udvikling, som befolkningerne i Arktis har behov for. Men tilgængeligheden rummer også i sig selv nye udfordringer, herunder i form af øget risiko for uheld og katastrofer, der kan ramme mennesker og naturen i Arktis. Exxon Valdez-katastrofen i Alaska er et dystert eksempel. Fælles for disse muligheder og udfordringer er, at de både positivt og negativt har central betydning for de mennesker, der lever i Arktis. Det er derfor de mennesker og deres interesser, der må være i fokus.



Midt i al sikkerhedspolitikken er det vigtigt at huske, at det, som man kunne kalde de »klassiske« udfordringer i Arktis, består. De globale klimaforandringer har voldsomme effekter i Arktis, hvilket både har konsekvenser for miljøet og havmiljøet, som befolkningerne i Arktis, herunder i Grønland og på Færøerne, er helt afhængige af

Samarbejde og mere samarbejde er svaret på alle disse muligheder og udfordringer. Fra Kongerigets side skal vi være – og er – klar til at samarbejde med alle, der vil det rigtige for menneskene i Arktis. Arktisk Råd må – og skal også fremover – være den centrale ramme for samarbejdet. Rådet er måske ikke så kendt i bredere kredse og har for de, der kender det, måske nok et image som endnu en snakkeklub, som ikke gør noget. Det er i den grad ufortjent. Der pågår en mængde af konkrete aktiviteter og udarbejdes mange gode og klare anbefalinger fra Rådet til medlemsstaterne. Der er også forhandlet og underskrevet tre vigtige bindende aftaler i regi af Arktisk Råd (UM.dk). Som ved flertallet af internationale organisationer er det dog en indbygget svaghed, at gennemførelsen af de mange anbefalinger er den enkelte medlemsstats ansvar, men da dette ikke kan forventes ændret, må Kongeriget gøre en indsats for at styrke samarbejdet inden for denne ramme. Og der er behov for at gøre samarbejdet mere effektivt. Det gælder først og fremmest behovet for at samle de mange indsatser, der ydes i Rådets seks arbejdsgrupper.⁹ Samtidigt er der et presserende behov for, at Rådet også engagerer sig i gennemførelsen af de mange anbefalinger i det omfang, det er muligt. Endelig skal Rådet styrke sin eksterne kommunikation. Det er beskæmmende, hvor lidt kendskab der er til Rådets arbejde både i regionen, men særligt globalt. Her indebærer det manglende kendskab til Rådet i sig selv en risiko for, at andre aktører søger at tage beslutninger om Arktis' fremtid uden for rammerne af Rådet og uden inddragelse af Rådets ekspertise, herunder fra de oprindelige folk. Det vil ikke være til fordel for udviklingen i Arktis.

Et eksempel på, at Rådet tager disse udfordringer alvorligt, er den såkaldte SAO Marine Mechanism (ArcticCouncil.org, 2020), som blev lanceret i 2019. Tanken er at løfte al den viden og alle de forslag og ideer, som arbejdsgrupperne hver især arbejder med i relation til samarbejde om havmiljøet i Arktis, op på SAO-niveau. Det skulle så gerne føre til en ny samlet og stærkere opmærksomhed på dette centrale område og klarere retningslinjer for den videre konkrete indsats, samt en mere tydelig kommunikation både regionalt og globalt. På sigt fører dette forhåbentlig også til gennemførelse i Rådets regi af pilot- eller demonstrationsprojekter vedrørende forsvarlig havmiljøforvaltning og – ikke mindst – en tydeligere kommunikation til omverdenen. Erfaringerne fra den første runde af særlige seminarer og møder er gode, og netop denne mekanisme er således et eksempel på, at de arktiske stater lever op til Ilulissat-erklæringens ord om at forvalte Arktis forsvarligt.

Det samarbejdende Arktis er vejen frem

Der er for mig ingen tvivl om, at samarbejde er vejen frem mod at sikre menneskene i Arktis den økonomiske og socio-økonomiske udvikling, som de vil og har krav på. Det samarbejdende Arktis og det samarbejdende rigsfællesskab trives allerede, men der er plads til meget mere. Samarbejde avler ikke kun udvikling, det avler også tillid – mellem mennesker, folk, regioner og stater. På den måde bidrager samarbejdet til at imødegå de geopolitiske spændinger i Arktis, så de ikke forhindrer den positive udvikling af regionen, som de fleste trods alt ønsker.

Noter

- 1 Kontorchef i Udenrigsministeriets kontor for Arktis og Nordamerika (ANA). Denne artikel er udtryk for mine personlige synspunkter.
- 2 Arktis kan ikke sammenlignes med Antarktis, bl.a. fordi suveræniteten i Arktis med ganske få undtagelse er uomtvistet, og fordi de dele af Arktis, som ikke allerede tilhører en stat, er hav og dermed allerede reguleret af folkeretten, herunder FN's havrets-konvention (UNCLOS). Der er derfor ikke behov for yderligere traktatregulering af Arktis.
- 3 De arktiske kyststater er de fem stater, der omgiver det arktiske ocean: Kongeriget Danmark, herunder Grønland, Canada, USA, Rusland og Norge, også kaldet »A-5«. »A-8« er alle medlemsstaterne i Arktisk Råd, som foruden de nævnte fem tæller Sverige, Finland og Island.
- 4 »Rigsfællesskabet« er betegnelsen for den unikke statskonstruktion mellem de tre ligeværdige enheder Danmark, Færøerne og Grønland. Når rigsfællesskabet optræder udadtil som statsenhed, benævnes det »Kongeriget Danmark«.
- 5 En klassisk definition af Arktis er »området nord for polarcirklen«. En anden, som er særligt populær i forskerkredse, er den såkaldte 10-graders isoterm (områder, hvor gennemsnitstemperaturen i den varmeste måned ligger under 10 grader)
- 6 Sammenlign f.eks. amap.no med eppr.org.
- 7 Aleut International Association (AIA), Arctic Athabaskan Council (ACC), Gwich'in Council International (GCI), Inuit Circumpolar Council (ICC), Russian Association of Indigenous Peoples of the North RAIPON, Saami Council (SC).

- 8 »København« anvendes her som populær betegnelse for »rigsmyndighederne«, dvs. de myndigheder, der udfører de opgaver, som ikke kan varetages af hverken Danmark, Færøerne eller Grønland selv. De myndigheder er i det daglige sammenfaldende med den danske regering og centraladministrationen i København.
- 9 Arktisk Råd har seks arbejdsgrupper: Arctic Contaminant Action Programme (ACAP) (konkrete forureningsindsatser), Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) (miljø- og klimaforhold), Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF) (biodiversitetsforhold), Emergency Prevention Preparedness and Response (EPPR) (akutte forureningsproblematikker, eftersøgning og redning, det nukleare beredskabsområde og naturkatastrofer), Protection of the Arctic Marine Environment (PAME) (havmiljø mv.) og Sustainable Development Working Group (SDWG) (bæredygtig politisk, økonomisk, social og kulturel udvikling).

Litteraturliste

- Agreement to prevent unregulated high seas fisheries in the central Arctic Ocean (2018), www.dfo-mpo.gc.ca/international/agreement-agreement-eng.htm
- AMAP.no, Geographical coverage, www.amap.no/about/geographical-coverage
- ArcticCouncil.org (2020), *A step towards stronger and better coordination on marine topics*, <https://arctic-council.org/en/news/a-step-towards-stronger-and-better-coordination-on-marine-topics/>
- Breum, M. (2013), *Når Isen Forsvinder – Danmark som stormagt i Arktis, Grønlands rigdomme og kampen om Nordpolen*, København: Gyldendal.
- EPPR.org, *About*, <https://eppr.org/about/>
- UM.dk, *Internationalt samarbejde om Arktis*. Udenrigsministeriet, <https://um.dk/da/udenrigspolitik/lande-og-regioner/arktisk-portal/fakta-om-arktis/internationalt-samarbejde-om-arktis/>