

Videnskabsdiplomati i Arktis – et udenrigs-politisk værktøj

Af Maria Tammelin Glerup

Stabilitet og fred i den arktiske region udfordres af globale dynamikker. Rigsfællesskabet kan bruge videnskabeligt samarbejde i varetagelsen af sine strategiske interesser i Arktis. For en samling af små nationer er videnskabsdiplomati en vej til indflydelse også på den globale scene, og videnskabeligt samarbejde kan understøtte en fortsat fredelig sameksistens i et hurtigt foranderligt Arktis.

‘Lave spændinger i det høje nord’ er mantraet, der blev introduceret af den tidligere norske udenrigsminister, Jonas Gahr Støre, og italesættes af diplomater og tillige politiske beslutningstagere og forskere – ikke kun i Arktis men også på store dele af den globale arena. Arktis er en videnstung region præget af en mangeårig tradition for fredeligt videnskabeligt samarbejde. Forskning i Arktis kan siges at være kooperativ i praksis og international af natur.

Men verdens nordligste region bliver varmere – både klimatisk og politisk. ‘The Arctic is hot’ udtalte i 2012, den svenske diplomat Gustaf Lind, der på det tidspunkt stod i spidsen for at lede Sveriges formandskab i Arktisk Råd. Lind markerede vigtigheden af sin egen og andres bestræbelser på at ordne de roller, som både arktiske og ikke-arktiske stater skulle spille i overvejelser vedrørende Arktis’ rolle og position i globale anliggender.

Den arktiske region er ikke ny på den globale agenda. Den navnkundige Arktis-ekspert Oran Young proklamerede i 1986 ‘the age of the Arctic’ – den arktiske tidsalder, der positionerede Arktis som en central geopolitisk og geostrategisk region i lyset af datidens koldkrigsretorik. Den kolde krig er afsluttet, og de sikkerhedspolitiske diskussioner om Arktis har fået fornyet røst, særligt i lyset af Ruslands udenrigspolitik. Det giver anledning til, at det ellers velfungerende sam-

Maria Tammelin Glerup er kandidatstuderende i forvaltning ved Roskilde Universitet. Artiklen vandt en delt andenpris i Det Udenrigspolitiske Selskabs og Udenrigsministeriets artikelkonkurrence.

arbejde i Arktis kan blive forstyrret af Ukraine-krisen, der har vanskeliggjort militært, diplomatisk og økonomisk samarbejde.

Verdens øjne hviler i dag primært på Arktis som følge af de ekstraordinære miljø- og klimamæssige forandringer, som det høje nord har gennemgået i de seneste årtier. Politik og klima er forhold, der påvirker hinanden indbyrdes. Der tegner sig en gensidig påvirkning mellem den arktiske region og resten af verden, hvor Arktis påvirkes af globale geopolitiske dynamikker, og Arktis påvirker globale klimatiske forhold. Det høje nord kan ikke anskues i en isoleret kontekst. Globaliseringen forskyder den i sig selv foranderlige magtbalance stater imellem, og nye som ældre stormagter spiller med musklerne.

Globale klimakonsekvenser

Lufttemperaturen i Arktis stiger dobbelt så hurtigt som på resten af kloden. Dette medfører tilbagetrækning af havis i det Arktiske Ocean, afsmeltning af indlandsisen i Grønland samt optøning af permafrost (frossen jord), som mange egne i den arktiske region er dækket af. Det Arktiske Ocean er ved at krydse den miljømæssige tærskel fra at være en konstant isdækket region til en sæsonmæssig isfri region. Grønlands indlandsis afgiver nu mere masse, end den modtager, og alene massetabet herfra svarer til 25 mm global havniveau-stigning siden 1840.

Denne udvikling er accelereret i de seneste år – 2012 har den hidtidige rekord for målinger af henholdsvis det største massetab af den grønlandske iskappe og det laveste isdække i det Arktiske Ocean.

Isens forsvinden indebærer væsentlige implikationer for de arktiske befolkning-

er og stater samt det omkringliggende verdenssamfund. Den mindre mængde havis skaber muligheder i form af øget tilgængelighed via nye mulige sejlruiter samt nye erhvervs muligheder inden for råstofudvinding, fiskeri og turisme. Omvendt opstår der øget risiko – lokalt, for oversvømmelser og længere perioder med ustabil grundlag, der kan have ødelæggende konsekvenser for anlagte veje og bebyggelser; globalt, gennem den voksende stigning i havenes vandstand.

Foruden disse muligheder og udfordringer hersker også et konfliktpotentiale i interessen for eftersøgning og mulig udvinding af arktiske energi- og naturressourcer samt navigationsrettigheder. Der er hermed udsigter til øget økonomisk aktivitet, men også en militarisering af Arktis i form af kyststaternes forøgelse af deres militære kapaciteter og aktiviteter i regionen.

Risikoen for påvirkninger fra konflikter andetsteds i verden samt interessemod-sætninger og ressourcekamp i Arktis kan skabe grobund for mistillid og konflikt-optrapning. I tacklingen af politisk, økonomisk og kulturel ustabilitet, eller blot risiciene herfor, har videnskaben vist sig at være et gunstigt diplomatisk værktøj ved at bygge broer mellem nationer og fostre regional stabilitet i det kolde nordlige brændpunkt. Arktisk forskning er til-lige en hyppig determinant af offentlige politiske agendaer og organer i regionen.

Arktisk videnskabsdiplomati er “et relativt nyt fænomen i dansk sammenhæng, der fortjener større opmærksomhed”, udtaler Rasmus Gjedssø Bertelsen, professor ved Universitetet i Tromsø, i en kronik bragt i *Berlingske* den 12. november 2015. For Rigsfællesskabet ligger der et signifikant potentiale i at prioritere videnskabs-



I 1980'erne udeblev Sovjetunionen fra en række internationale diskussioner blandt forskere, men ikke desto mindre markerede Gorbatjov i sin famøse Murmansk-tale i oktober 1987 vigtigheden af videnskabeligt samarbejde i Arktis på den globale arena: "The community interrelationship of the interests of the entire world is felt in the northern part of the globe, the Arctic, perhaps more than anywhere else".

diplomati højt i varetagelsen af strategiske interesser og udenrigspolitiske opgaver i Arktis. Videnskabsdiplomati kan i visse tilfælde fungere som et udenrigspolitisk værktøj, hvor forskning og videnskabeligt samarbejde kan bidrage til en fredelig og bæredygtig udvikling i Arktis.

Videnskabsdiplomati er begrebsmæssigt ligeså flydende som dets ordlyd og indbefatter både videnskab, teknologi og innovation i tre delvist overlappende dimensioner af policy ved at rådgive udenrigspolitiske målsætninger (videnskab i diplomati), facilitere internationalt videnskabeligt samarbejde (diplomati for videnskab) og anvende videnskabeligt samarbejde til forbedring af internationale relationer mellem nationer (videnskab for diplomati).

Mellemstatsligt samarbejde

Under den kolde krig deltog de nordiske småstater i formationen af panarktiske samarbejdsstrukturer på tværs af Øst-Vest linjer. Eksempelvis aftalte rigsfællesskabet, USA og Canada i 1950 at etablere vejrstationer på strækningen mellem Alaska og Nordgrønland.

Det historiske tilbageblik på international arktisk forskning går da helt tilbage til 1500-tallets søgen efter nye sejlruiter og suverænitetsudvidelser. Det første Internationale Polarår (IPY) fra 1881 til 1884 var ikke alene det første internationale samarbejde i det høje nord, men formentlig også det største internationale

kooperative forskningsprojekt til dato i form af ren og skær logistik.

I 1980'erne udeblev Sovjetunionen fra en række internationale diskussioner blandt forskere, men ikke desto mindre markerede Gorbatjov i sin famøse Murmansk-tale i oktober 1987 vigtigheden af videnskabeligt samarbejde i Arktis på den globale arena: "The community interrelationship of the interests of the entire world is felt in the northern part of the globe, the Arctic, perhaps more than anywhere else;". I forlængelse heraf foreslog den sovjetiske leder en konkret udvidelse af eksisterende videnskabelige samarbejder under et såkaldt Arctic Research Council.

I kølvandet på dannelsen af International Arctic Science Committee i marts 1988 (som i 2004 publicerede den indflydelsesrige 'Arctic Climate Impact Assessment') fulgte hvad der i dag er kendt som Rovaniemi Processen; Finlands faciliterende rolle i etableringen af en række internationale miljøinitiativer, særligt Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) og Arctic Monitoring and Assessment Program. AEPS blev det første skridt på vejen mod dannelsen af Arktisk Råd, som formelt blev stiftet af rigsfællesskabet og de andre arktiske stater i 1996. I 'Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020' prioriteres en styrkelse af samarbejdet i Arktisk Råd som det primære organ for regionalt samarbejde.

De seks videnskabelige permanente arbejdsgrupper samt en række tidsbegrænsede task forces og ekspertgrupper i Arktisk Råd faciliterer forskningsresultater og bidrager til kvalificeret beslutningstagen om miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling i Arktis.

Bemærkelsesværdigt har to task forces forberedt og fremlagt videnskabelig og diplomatisk rådgivning til historiske aftaler. I 2011 indgik de otte arktiske stater en aftale om SAR-operationer (search and rescue) – den første juridisk bindende aftale nogensinde forhandlet under Arktisk Råd som mellemstatsligt organ. I 2013 fulgte en aftale om samarbejde om marin olieforurening og beredskab.

Med disse medlemsaftaler er Rådet gået fra ikke kun at være et beslutningsformende organ, men samtidig et beslutningsskabende organ. For tiden eksisterer en task force for videnskabeligt samarbejde, der arbejder henimod en aftale om forbedret forskningssamarbejde de arktiske nationer imellem, med afrapportering ved det ministerielle møde i 2017. Også nævneværdig er en igangværende task force for telekommunikationsinfrastruktur i Arktis, da rigsfællesskabet deler formandsskabet for denne sammen med Norge.

Af andre post-koldkrigssamarbejder mellem Øst og Vest deltager rigsfællesskabet endvidere i det mellemstatslige Barents Euro-arktiske Råd sammen med de andre nordiske småstater samt Rusland og Europa-Kommissionen.

Retten til Nordpolen?

Med Kongeriget Danmarks ratificering af FN's Havretskonvention (UNCLOS) i 2004 og efterfølgende fremsendelse af kravfremsættelse om udvidelse af retten

til havbunden ud over 200 sømil i 2014, er Rigsfællesskabet sammen med de fire andre arktiske kyststater (USA, Canada, Rusland og Norge) i færd med at afgrænse territorielle rettigheder til Det Arktiske Ocean og Nordpolen i regi af FN's Havretskommission.

At denne juridiske og diplomatiske proces kan afføde suverænitetsdisputter og endda væbnet konflikt er en hyppigt anvendt vinkling i nationale og internationale medier og offentlige debatter. Men den diskursive 'kamp om Nordpolen' og ideer om Arktis som et domæne præget af stridigheder fremfor samarbejde bør stå i skyggen af de frugtbare bi- og multilaterale indsatser, der har været i udarbejdelsen af teknisk materiale til kravfremsættelse. Det mener Elizabeth Riddell-Dixon, professor ved University of Western Ontario.

Bl.a. har Rigsfællesskabet indsamlet og analyseret data i tæt samspil med Canada i området nord for Grønland og på den canadiske ø Ellesmere Island. Dette samarbejde har resulteret i fælles publikationer og præsentationer ved forskningskonferencer. Endvidere blev det institutionaliseret via oprettelsen af en task force i 2010, der skulle undersøge mulighederne for koordinering af kravfremsættelser for Kommissionen for Kontinentalsoklens Grænser (CLCS). Med baggrund i særdeles vellykkede opmålinger underskrev Danmark og Canada i maj 2010 et bilateralt Memorandum of Understanding (MoU) om et forstærket operationelt forsvarssamarbejde – en diplomatisk succes beskrevet i 'Kongeriget Danmarks Arktiske Strategi 2011-2020'.

Forskere fra Rigsfællesskabet og Canada har siden 2007 også holdt årlige møder med russiske forskere for at diskutere vi-

denskabelige og tekniske anliggender i samme kontekst. Ved det første møde fremlagde de russiske forskere datamateriale fra deres kravfremsættelse til CLCS fra 2001. Sådan en deling vidner om en høj grad af multilateralt arktisk forsknings-samarbejde, da majoriteten af analyser og data fra kyststaternes kravfremsættelse er fortløbig. Amerikanske forskere blev inviteret som observatører til selv-samme møder i 2008, og året efter deltog repræsentanter fra henholdsvis det canadiske, danske og russiske udenrigsministerium. 2010 bød sågar på norsk diplomatisk deltagelse, og siden da har forskere og diplomater fra alle fem arktiske kyststater været involveret.

Nationalt har den fælles forsknings-satsning i forbindelse med den dansk-grønlandske kravfremsættelse foruden indsamling af data om havbunden også givet muligheder for følgeforskning inden for andre fagområder, hvilket anerkendes i rigsfællesskabets arktiske strategi.

Der er klare incitament for de arktiske kyststaters fælles foretagende. Den nødvendige dataindsamling er bekostelig og tidskrævende, og globalt set findes få isbrydere, der kan skære sig igennem tyk havis – disse forhold nøder landene til at arbejde sammen. Desuden afføder bi- og multilaterale dataaftaler mere troværdig data. Det er vigtigt i forhold til Kommissionens anbefalinger, som bygger på teknisk vurdering af kyststaternes dokumentationsmateriale. Spørgsmål om deling af overlappende krav er et bilateralt anliggende, som skal løses via juridiske og diplomatiske forhandlinger.

Det fredelige samarbejde mellem de arktiske kyststater er ikke kun evident gennem uformelle møder, men er også formaliseret via Ilulissat-erklæringen.

Selvfølgelig skal det bemærkes, at maritime grænsekonflikter erfaringsmæssigt kan være langtrukne og svære at løse, men ikke desto mindre sendte Arctic 5 et stærkt politisk signal om, at de fem kyststater vil handle ansvarligt, når det gælder den fremtidige udvikling i Det Arktiske Ocean, da de vedtog erklæringen i maj 2008.

En småstats bekendelser

Rigsfællesskabet og de andre nordiske lande er som småstater langt svagere end de store arktiske spillere Canada, Rusland og USA og er derfor særligt udsat for potentiel russisk aggression. Sådan vurderes Danmarks position af Alyson Bailes, adjungeret professor ved University of Iceland. Rigsfællesskabet søger sammen med Norge og Island sikkerhed gennem NATO, og Finland og Sverige ligeså ved at holde sig alliancefrie – der hersker en 'nordisk balance', som forstærker fredelige forhold i Arktis. Rigsfællesskabet er via Danmark den eneste arktiske stat, der er medlem af både EU og NATO. Ifølge adjunkt ved Center for War Studies på Syddansk Universitet, Jon Rahbek-Clemmensen, kan Kongeriget derfor spille en nøglerolle som talsmand for Arktis i strategiske situationer og dermed samtidig muliggøre en af sine interesser – at være en betydningsfuld aktør i det politiske spil i Arktis.

Rigsfællesskabet kan som en samling af små stater agere adræt og qua sin størrelse engagere sig direkte med offentlige og private interessenter. Med en lille åben økonomi er vi mere opmærksomme på og bedre i stand til at gribe internationale muligheder. Et samtidig veludviklet forsknings- og innovationssystem gør rigets videnskabelige bidrag uforholdsmæssigt

stort i forhold til dets beskedne størrelse. Bidraget betinges dog af en internationalisering af landets forskning, hvorfor der er behov for identificering af synergistiske forhold til udenlandske partnere.

Herved kan internationale partnerskaber dannes, og som sådan kan de ikke adskilles fra den bredere diplomatiske agenda. Dette er erfaringen fra ministerielle forskningsrådgivere i New Zealand – et land, der deler statslige karakteristika med Danmark. Formentlig har disse strategiske overvejelser gjort sig gældende forud for Uddannelses- og Forskningsministeriets nylige beslutning om at udarbejde en arktisk forskningsstrategi.

Dermed konstituerer både udenrigspolitiske og forskningsmæssige forhold Danmarks samarbejdsdrevne identitet og position. Og hvordan er videnskabsdiplomati så et effektivt udenrigspolitisk værktøj i rigsfællesskabets varetagelse af sine strategiske interesser i Arktis?

Den globale interesse for Arktis giver rigsfællesskabet nye muligheder for at forfølge sine strategiske interesser, bl.a. at stå som en vigtig politisk spiller og udvinde ressourcer. De globale dynamikker er foranderlige i sådan en grad, at rigsfællesskabet må søge adgang til og indflydelse i en række nye ukendte centre for politik, økonomi og videnskab, påpeger Rasmus Gjedssø Bertelsen. Rigsfællesskabet kan her bruge videnskabeligt samarbejde til at tilpasse sig en verdensorden i transition.

Danmark kan med fordel anvende småstatsstrategien for at skabe sikkerhed gennem samarbejde og undgå konflikter. Men diplomatiske kriser opstår, hvis strategiske og energimæssige interesser tør-

ner sammen. Eksempelvis har EU og NATO indført henholdsvis økonomiske og militære sanktioner mod Rusland i forbindelse med Ukraine-krisen.

Videnskabeligt samarbejde har spillet en nøglerolle i udformningen af miljø- og geopolitiske regimer i Arktis og kan fortsat gøre det. Videnskabsdiplomati kan adressere og bidrage til løsningen af globale udfordringer ved at skabe fælles forståelse og promovere en fælles indsats samt sprede relationen mellem nationer til at indbefatte kulturelle forståelser lige så vel som økonomiske overvejelser. Dog er det problematisk, hvis forskningsaktiviteter og projekter på tværs af Øst og Vest også udsættes for sanktioner eller besværliggøres af regulative forhindringer. For rigsfællesskabet som for alle de arktiske nationer er det dog positivt, at de arktiske stormagter også advokerer for regional stabilitet.

Videnskaben kan skabe kontinuitet i en region præget af usikkerheder og skabe indsigt i paradokset mellem efterspørgsel på ressourcer og ønsket om minimering af miljøskader. Videnskabsdiplomati kan vise vej. Men det kræver to ting. For det første en politisk vilje til vedvarende stabilitet og fredelig sameksistens fra alle arktiske statsledere via inklusiv dialog. For det andet et principielt fokus på god forskningsformidling, så videnskaben ikke politiseres. De bedste svar på udfordringerne i Arktis findes i grænsefladen mellem politik og videnskab – kun der kan vi fra toppen af isbjerget dykke ned under overfladen og beskue de resterende 90 pct.



