



Foto: Willian Justen de Vasconcellos / Unsplash

Arktisk diplomati i en pandemi

De geopolitiske spændinger i Arktis er stigende, men det betyder ikke, at samarbejdet er i krise. Faktisk er det vigtigere end nogensinde. Og det går godt. Men den fælles ambition om lavspænding er under pres på grund af den geopolitiske udvikling.

af Thomas Winkler

Diplomati virker bedst, når man tydeligt kan se og læse sine med- og modspillere. Det ligger i diplomatiets natur, at fysiske møder – formelle og ikke mindst personlige – er en forudsætning for succes.

Pandemien og nedlukningen af lande har derfor på mange leder og kanter udfordret det internationale samarbejde. Det er bare sværere at læse kropssprog gennem en skærm, og de mange ideer og kompromisser, som opstår og skabes uden for de formelle møder, mangler, når det hele foregår virtuelt.

Det gælder selvfølgelig også det arktiske samarbejde. Men faktisk har netop dette samarbejde også nydt godt af den tvungne virtualisering. Tidligere forudsatte møder, at delegerede fra de otte medlemsstater og de seks permanente deltagere transportererede sig selv til et mødelokale i det land, der havde formandskabet. På grund af de meget store afstande i Arktis har afviklingen af disse møder ofte været meget ressourcekrævende – både økonomisk og tidsmæssigt. Det har særligt været en udfordring for de

DE ARKTISKE KYSTSTATER er de fem stater, der omgiver det arktiske ocean: Kongeriget Danmark, herunder Grønland, Canada, USA, Rusland og Norge, også kaldet »A5«. »A8« er alle medlemsstaterne i Arktisk Råd, som foruden de nævnte fem tæller Sverige, Finland og Island. De permanente medlemmer (permanent participants) er repræsentanter for oprindelige folk i Arktis: 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).

permanente deltagere, som har meget begrænsede ressourcer til rådighed. Det virtuelle koncept har på den måde virket godt for Arktisk Råd. Der har ikke før været holdt så mange formelle og uformelle møder i Arktisk Råd som under pandemien.

I perioden fra den 8. til den 29. april sad vi alle i de 14 delegationer hver tirsdag og torsdag i mange timer foran vores skærme. Vi forhandlede om erklæringen fra Arktisk Råds ministermøde i Reykjavik og – ikke mindst – Arktisk Råds første strategi, som sætter retningen for arbejdet i rådet frem mod 2030.

Der var dage, hvor selv de mest standhaftige var ved at give op efter 6-7 timer drøftelser, og på nogle tidspunkter ville det nok være endt på en anden måde, hvis vi havde siddet fysisk i samme lokale. Men vi kom igennem det,

fordi vi alle ville levere – og fordi det islandske formandskab gjorde alt det rigtige. At det lykkedes, fremgår af resultatet af det 12. ministermøde, som fandt sted den 20. maj i Reykjavik. Her endes udenrigsministrene om både erklæringen og strategien. Samtidig deltog alle udenrigsministre fra de otte arktiske stater i

mødet på trods en lang række indviklede COVID-19 restriktioner. Dette sendte et tydeligt signal om, at det arktiske samarbejde fungerer, som det skal.

Efter Ilulissat-erklæringen

Der er sket meget både i Arktis og med arktisk diplomati, siden repræsentanter for de fem kyststater i 2008 blev enige om Ilulissat-erklæringen, som fortsat udgør et centralt element i grundlaget for det arktiske samarbejde. Tilbage i 2007 og 2008 forhandlede vi erklæringsteksten på traditionel vis med en livlig rejseaktivitet fra København til de andre fire hovedsæder.

Men selv dengang viste det arktiske diplomati sig som noget særligt, da vi også forhandlede per mail. Det kan i dag lyde som ren rutine, men det var det ikke i 2008 og slet ikke med så forskellige aktører som Rusland og USA. Men det virkede, fordi vi alle ville det.

Den opmærksomme læser vil have noteret, at jeg nu tre gange har skrevet, at samarbej-

det virkede og virker, fordi vi vil det. Den samme læser vil med rette kunne sætte spørgsmålstegn ved påstanden om, at samarbejdet fungerer, når det er den militære opbygning og stormagtsrivaliseringen, som præger dagens historier om Arktis.

Det er rigtigt, at den fælles ambition om lavspænding i Arktis er under pres på grund af den geopolitiske udvikling, og at særligt den russiske militære opbygning i russisk Arktis er bekymrende. Men det er ikke det samme som, at det øvrige samarbejde i Arktis ikke fungerer, og det vil være en fejlslutning at konkludere, at Ilulissat-erklæringen er blevet overhalet af den udvikling.

Tilbage i 2008 var spørgsmålet om militær opbygning ikke en del af den arktiske dagsorden. Det var nyt, at Arktis i det hele taget var på den internationale dagsorden. Klimaforandringerne var først ved at slå igennem med den virkning, at regionen var begyndt at blive mere tilgængelig, og dermed også mere interessant politisk. For-

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.

Derudover er fokus var i stedet at sende et klart signal til omverdenen om, at de arktiske kyststater var bevidste om deres ansvar for at sikre en fælles ansvarlig håndtering af de udfordringer, som regionen stod og står overfor, herunder i relation til grænsedragninger. De arktiske kyststaters ageren i årene efter Ilulissat viste, at staterne faktisk mente det.

Den norsk-russiske aftale om Barentshavet, aftalen mellem Norge, Island og Færøerne/Danmark om kontinentalsokkelgrænserne nord for Færøerne, og – ikke mindst – det forhold, at alle kyststaterne følger reglerne i FN's havretskonvention, når det gælder kontinentalsokkelafgrænsningen i det arktiske ocean, viser,

at staterne i praksis lever op til de principper, som vi aftalte i Ilulissat i 2008.

Samarbejde skaber tillid

Den geopolitiske udvikling, de seneste år har ført til spændinger i Arktis, og der er behov for at håndtere de udfordringer, som følger heraf. Der er nemlig en 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, men de arktiske stater kan vælge at styrke deres samarbejde og den diplomatiske indsats med henblik på at undgå en militære eskalering, funderet på 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.

Et konkret eksempel er samarbejdet, der udspringer af klimaforandringer. Klimaforandringerne har voldsom indflydelse på livet i Arktis. Det gælder for eksempel klimaforandringerne konsekvenser for miljøet og havmiljøet, som befolkningerne i Arktis er helt afhængige af. Ligeledes udgør klimaforandringerne i Arktis også en slags tidlig advarsel i forhold til de globale klimaforandringer. Det, at Arktis på grund af den smeltende is bliver mere tilgængelig, åbner nye muligheder for økonomisk udvikling i Arktis. Dermed skabes nye muligheder for den økonomiske og sociale udvikling, som befolkningerne i Arktis har behov for. Men tilgængeligheden rummer også nye udfordringer i form af øget risiko for uheld og katastrofer, der kan ramme menneskene og naturen i Arktis og stiller krav til et Arktisk beredskab.

Fælles for disse muligheder og udfordringer er, at de både positivt og negativt har central betydning for de mennesker, der lever i Arktis. Derfor er de seks arbejdsgrupper i Arktisk Råd vigtige for at sikre politisk bevågenhed om disse områder, men også i forhold til at sikre

samarbejdsklimaet på tværs af stater og befolkninger i Arktis. Samarbejdet her er dermed med til at sikre inddragelse af alle relevante aktører og sænke konfliktniveauet på områder, som er præget af de geopolitiske spændinger, og de virker tillidsskabende til gavn for befolkningerne i Arktis.

At samarbejdet har virket trods pandemiens benspænd, var erklæringen på Arktisk Råds ministermøde i Reykjavik i maj og den tilhørende strategi et konkret bevis på. Den er et udtryk for, at alle vil det samarbejdende Arktis:

Først og fremmest er det vigtigt, at både erklæringen (i den første indledende bestemmelse) og strategien (punkt 7.1.) bekræfter, at alle vil et Arktis, som er fredeligt, stabilt og baseret på konstruktivt samarbejde. Men det er mindst lige så vigtigt, at der er mange andre signaler om styrket samarbejde i de to dokumenter. Det står ikke med flammeskrift, og det forudsætter et solidt kendskab til det eksisterende samarbejde at finde de signaler, men de er der.

Et eksempel er erklæringens punkt 33, som taler om den såkaldte SAO Marine Mechanism (SMM). Det lyder virkelig nørdet og er det også i en vis grad, men bag den kryptiske titel gemmer der sig en vigtig udvikling i samarbejdet, hvor Senior Arctic Officials fra de otte medlemsstater – det højeste beslutningsniveau i Arktisk Råd mellem ministermøderne, der finder sted hvert andet år (SAO'erne) – ikke bare læser og tager stilling til anbefalinger fra Rådets arbejdsgrupper, men at det politiske niveau – SAO'erne – engagerer sig aktivt og tværgående med eksperterne. Det sker for at sikre en stærkere fælles tilgang til de beslutninger, som de enkelte medlemsstater bør træffe for – i dette konkrete tilfælde – at sikre fælles viden om og en stærkere beskyttelse af havmiljøet i Arktis.

Punkterne 6.5 og 7.7 i strategien gav anledning til mange og lange drøftelser på videokonferencerne i april. Mange, herunder Kongeriget Danmark, havde gerne set endnu stærkere sprog om Arktisk Råds engagement i andre regionale og særligt internationale organer, som arbejder med Arktis.

Det var der ikke opbakning til denne gang, men vi kom et stykke ad vejen med enigheden om, at medlemmerne af Arktisk Råd skal tale sammen, når Arktis kommer på dagsordenen i andre fora. Det lyder måske ikke af så meget, men i et traditionelt interstatsligt samarbejde som Arktisk Råd, hvor det fortsat er op til den enkelte medlemsstat faktisk at agere, er det et vigtigt skridt. Endelig ligger der i punkt 47 i erklæringen et meget vigtigt signal til observatørerne i Arktisk Råd om, at vi forventer os meget mere af dem.

Fra Kongerigets side har vi konsekvent fremhævet betydningen af både at have observatører og at engagere os aktivt med dem. Det er imidlertid en forudsætning, at det går begge veje. Nogle observatører er særdeles aktive i de enkelte arbejdsgrupper og bidrager dermed til at etablere det bedst mulige grundlag for de beslutninger, som skal træffes, mens andre er mere usynlige. Den sidste gruppe får det sværere fremover – og sådan skal det også være.

Baseret på min hverdag som Senior Arctic Official for Kongeriget Danmark i Arktisk Råd er der ingen tvivl om, at samarbejdet i Arktisk ikke bare fungerer, men udvikler sig i den rigtige

retning. Jeg – og mine kolleger – er heller ikke i tvivl om, at Rusland, som overtog formandskabet for Rådet på ministermødet i Reykjavik, vil sikre, at deres formandskab bliver en succes. Når vi står til det næste ministermøde i Rusland i 2023, skal vi igen kunne konkludere, at samarbejdet i Arktis både fungerer og udvikler sig. Det vil forudsætte en fortsat aktiv diplomatisk indsats også fra Kongeriget Danmark, som vi er klar til at levere.

Thomas Winkler er arktisk ambassadør, kontorchef i Udenrigsministeriets kontor for Arktis og Nordamerika (ANA) og Senior Arctic Official (SAO) for Kongeriget Danmark i Arktisk Råd. Artiklen er udtryk for Thomas Winklers personlige synspunkter.



Soviet monument, Pyramiden, Spitsbergen Svalbard
Foto: Sebastian Bjune / Unsplash

Ittoqqortoormiit, Grønland
Foto: Annie Spratt / Unsplash

