

ARKTISK POLITIK OG REGIMEDANNELSE I 2010'ERNE

Nikolaj Petersen

Det høje Arktis i fokus.

I amerikansk historie på 1800-tallet spiller begrebet "the Frontier" en central rolle som betegnelse for grænsefladen mellem den "civiliserede" del af verden, og den, der endnu lå uden for denne. Det endte som bekendt med, at "the Frontier" forsvandt i takt med erobringen af "the Far West". I dag er "the Far North" blevet "the last Frontier". Men hvor længe endnu? De senere år har været rige på indikationer af, at "the North" snart vil være overvundet, dvs. åbnet og integreret politisk, økonomisk, kommunikationsmæssigt og sikkerhedsmæssigt i resten af verden. Dette vil kunne skabe nye konfliktlinjer i international politik, men også åbne nye perspektiver for regionalt samarbejde. Det er det sidstnævnte tema, som artiklen vil koncentrere sig om, dvs. hvad man med et vagt udtryk kan kalde arktisk regimedannelse. Hvilke muligheder er der for at skabe samarbejdsstrukturer i Arktis, der kan håndtere de nye opgaver, som åbningen af regionen stiller?

Der eksisterer mange betegnelser for klodens nordligste egne, hver med sin mere eller mindre specifikke definition. Vi har betegnelser som Arktis (hvor vi igen kan skelne mellem det høje og lave Arktis), Polarområdet, Nordområderne, the High North, the Far North, eller det helt nye begreb Cryosfæren. Og der tilbydes både klimatiske, økologiske, geografiske og politiske definitioner af disse betegnelser¹.

Jeg vil her holde mig til betegnelsen Arktis og tage udgangspunkt i medlemskriteriet for Arktisk Råd. Det siger, at kun stater, der har territorium i Arktis, kan blive medlemmer, hvilket vil sige Norge, Sverige, Finland, Island, Rusland, USA, Canada og Danmark (for Grønland og Færøerne). Men i realiteten rækker Arktisk Råds hidtidige 'opmærksomhedsfelt' ud over det egentlige Arktis, idet Rådet så at sige blev født med en hovedfokus på de dele af Nordområderne, der er beboet af oprindelige folk. Disse blev repræsenteret i Rådet som "permanente deltagere", og beskyttelse af deres leveformer og det ydre miljø blev en vigtig målsætning. Arktisk Råds stiftelsesdokument, *Ottawa-erklæringen af 1996*, fremhæver således bæredygtig udvikling og miljøbeskyttelse som særlig prioriterede opgaver for det nye råd. Derimod placerer erklæringen eksplicit spørgsmål om militær sikkerhed uden for Rådets kompetence (Arctic Council, 1996). Den moderne (sydlige) verdens konflikter skulle ikke udbredes til Arktis.

Denne målsætning træffer man endnu en genklang af i den såkaldte Nuuk-erklæring fra Arktisk Råds ministermøde i Nuuk 22. maj 2011, hvori det blandt andet hedder:

¹ Arktis defineres oftest ved 10 graders isoterme for juli måned, det høje Arktis ved 5 graders isoterme. Polarområdet afgrænses af polarcirklen, mens Nordområderne med oversættelsen "the High North" fortrinsvis har hjemme i en norsk sammenhæng. Cryosfære-begrebet anvendes i en ny rapport til Arktisk Råd om de dele af verden, der er påvirket af afsmeltningfænomener (Arctic Council, 2011a).

Recognizing that the Arctic is first and foremost an *inhabited region* with diverse economies and societies and the importance of continued *sustainable development* of Arctic communities, recognizing *the rights of indigenous peoples* and interests of all Arctic residents, and emphasizing the continued *engagement of indigenous peoples* and communities as a fundamental strength of the Council... (mine fremhævelser, NP) (Arctic Council, 2011b).

Siden 1996 har række udviklinger imidlertid øget den sydlige verdens interesse for Arktis og specielt for det høje Arktis og flyttet fokus fra landjorden til de arktiske havområder. Dette har skudt kyststaterne omkring Det Arktiske Ocean i forgrunden som en gruppe med særlige interesser. Det er "the Arctic Five", dvs. Norge, Danmark/Grønland, Canada, USA/Alaska og Rusland, der formeredes på et udenrigsministermøde i Ilulissat i maj 2008.

Initiativet var dansk og havde baggrund i en række tegn på, at et konfliktmønster var ved at sænke sig over Arktis. I august 2007 foretog russerne deres spektakulære placering af det russiske flag på bunden af Det Arktiske Ocean, 4300 meter under Nordpolen, en begivenhed, som blev ledsaget af militant retorik og en udvidet patruljering over oceanet. På samme tid offentliggjorde den canadiske regering et militært oprustningsprogram for det arktiske Canada under det dramatiske motto "Use it or lose it" (Petersen, 2009).

Udsigten til et højere konfliktniveau i Arktis skabte bekymring i Danmark (og Norge), ikke mindst i lyset af den forestående afslutning af kyststaternes "landnam" på verdenshavene. FN's havretskonvention UNCLOS af 1982 gav kyststaterne ret til at oprette 200 sømiles eksklusive økonomiske zoner ud for deres kyster og åbnede desuden mulighed for, at de inden 10 år efter deres ratificering af konventionen kunne indgive videnskabeligt dokumenterede krav på havbunden (den ydre kontinentsokkel) op til 150 sømil længere til søs. De økonomiske rettigheder, der kan opnås, gælder kun selve havbunden, og hvad der knytter sig til den, ikke vandsøjlen over den eller selve havoverfladen. Men trods denne begrænsning og den ringe udsigt til at finde olie og gas på den ydre sokkel har muligheden for at fuldende "landnamet" givet anledning til videnskabelige programmer i de berørte lande. Norge har allerede fået godkendt sin store bid af kagen, primært i Norskehavet; Rusland ventes at komme med en omfattende 'spiseseddel' til FN's særlige komite senere i år, mens Danmark² og Canada følger efter i 2014. USA har ikke underskrevet UNCLOS-konventionen og er derfor ikke del af FN-processen, men vil formentlig kopiere UNCLOS-proceduren i nationalt regi.

Med sigte på at tage konfliktpotentialen ud af denne proces foreslog Danmark i efteråret 2007, at de fem kyststater afgav en højtidelig erklæring om, at de ville respektere UNCLOS-proceduren og i det hele taget forvalte deres særlige ansvar som kyststater på en ansvarlig måde. Dette lykkedes på udenrigsministerkonferencen i Ilulissat i maj 2008, hvor de fem lande samtidig fastslog, at der allerede eksisterede en omfattende international lovramme om det Arktiske Ocean, først og fremmest

² Det danske kontinentsokkelprojekt ventes at resultere i krav om et sokkelområde nord for Grønland, der omfatter selve Nordpolen. Se Andersen, 2005 and Breum, 2011.

UNCLOS-konventionen, hvorfor der ikke var behov for noget nyt regelsæt, fx en internationalisering af Arktis. (Ilulissat, 2008).

Skabelsen af the Arctic Five, som gruppen hurtigt blev døbt, følte som en udfordring af Arktisk Råd, specielt ved at den udelukkede både tre medlemslande og de oprindelige folks repræsentanter. Og samtidig satte initiativet fokus på Rådets begrænsning med hensyn til at beskæftige sig med sikkerheds- og territoriespørgsmål.

Arktisk opvarmning

Den stigende interesse for det høje Arktis skyldes også andre forhold end de nævnte, nemlig den arktiske opvarmning, nye udsigter til et arktisk olieeventyr og en forventet stigning i skibsfart og fiskeri i det Arktiske Ocean. Også disse udviklinger indebærer en udfordring af Rådets fokus på bæredygtig udvikling og miljøbeskyttelse ved at rejse spørgsmålet om udbredelse af moderne økonomi til polaregnene. Disse udviklinger er velkendte, hvorfor kun den aktuelle problematik skal ridses op.

Opvarmningen af Arktis har stået højt på dagsordenen, siden en arbejdsgruppe under Arktisk Råd (AMAP – *Arctic Monitoring and Assessment Programme*) i 2004 gjorde opmærksom på, at opvarmningen i Arktis foregik dobbelt så hurtigt som i resten af verden (Arctic Council, 2004). AMAP har for nylig afleveret en ny, opdateret rapport til rådet, kaldet *SWIPA (Snow, Water, Ice, and Permafrost in the Arctic)*, der giver et bredere billede af udviklingen (Arctic Council, 2011a). Den karakteriserer den nuværende afsmeltning af ocean- og indlandsisen som dramatisk og fastslår, at FN's klimapanel (ICPP) i 2007 undervurderede afsmeltningen. Blandt konklusionerne er følgende:

1. De sidste seks år har været de varmeste, der nogensinde er registreret, og formentlig varmere end på noget tidspunkt de sidste 2000 år.
2. Der er vigtige feedback-mekanismer på spil, der accelererer opvarmningen.
3. Afsmeltningen af den grønlandske indlandsis, gletchere og havisen har en væsentlig betydning for vandstanden i verdenshavene, der ventes at stige fra 0.9 til 1.6 meter frem til år 2100.
4. En særlig interessant udvikling er afsmeltningen af Det Arktiske Ocean. Gruppen forudser, at oceanet vil kunne være stort set isfrit om sommeren fra ca. år 2040.
5. Der er en lang række følgevirkninger af afsmeltningen, som kun er delvis forstået, fx på de globale havstrømme og udløsning af bundet metan i permafrosten.

Arktiske oliedrømme

En anden udvikling er de nye estimater af det arktiske områdes reserver af kulbrinter, dvs. olie og gas, som det amerikanske *US Geological Survey* offentliggjorde i 2007-08 (*Circum-Arctic Resource Appraisal*). Bl.a. anslår USGS, at der i Arktis ligger uudforskede kulbrinte-reserver, der for oliens vedkommende anslås til 13% af verdens samlede reserver. For naturgas er det tilsvarende tal hele 30%. De største reserver ligger i det såkaldte vestsibiriske bassin, hvorefter følger Arktisk Alaska, Øst-Barents-bassinet og det østgrønlandske rift-bassin. (USGS, 2007, 2008a, 2008b).

Interessen i at udnytte de arktiske kulbrintereserver er blevet skærpet af fire forhold:

1. Ønsket om at mindske energiafhængigheden af det politisk ustabile Mellemøsten.
2. Udsigten til, at de tekniske problemer, som arktisk olie- og gasproduktion står overfor, vil blive reduceret med den igangværende afsmeltning af isen i de nordlige farvande.
3. Udsigten til fortsat høje oliepriser
4. For Grønlands vedkommende olie som nøglen til (øget) selvstændighed³.

Foreløbig har der dog med en enkelt undtagelse været reageret forsigtigt på de nye udsigter, ikke mindst i lyset af *Deepwater Horizon* oliekatastrofen i den Mexicanske Golf i 2010. Undtagelsen er det ny grønlandske selvstyre, der bevidst søger at skaffe Grønland økonomisk bevægelsesfrihed i forhold til Danmark, og som i sommeren 2010 gav de første koncessioner til efterforskningsboringer på dybt vand ud for Vestgrønland (Breum 2011:131-70).

Arktisk skibsfart

Som afledt virkning af afsmeltningen af de arktiske have og den forøgede økonomiske aktivitet på olie/gasområdet, forventes en betydelig forøgelse af den arktiske skibsfart, både intra-arktisk og transarktisk. For så vidt angår den transarktiske skibsfart er der tre hovedruter, som byder sig til, Nordvestpassagen gennem det canadiske ø-hav, Nordøstpassagen (eller den nordlige sørute) gennem det nordsibiriske ø-hav, og som noget nyt ”*the Arctic Highway*” fra Framstrædet tværs over Polen til Beringstrædet. Fordelen ved disse ruter er, at de forkorter afstanden mellem nordeuropæisk og fjernøstlig havn med op til 40%. Men selv under de gunstigste omstændigheder vil sejladsen formentlig være begrænset til nogle sommermåneder hvert år. (Molenar, 2009; European Commission, 2010)

Hvor peger disse tendenser hen?

1. Mens arktisk politik indtil nu fortrinsvis har drejet sig om ’bløde’ politiske værdier som beskyttelse af de oprindelige folks kultur og levevis, beskyttelse af det sårbare arktiske miljø eller frembringelse af dokumentation, vil den i fremtiden blive stærkere præget af ’hårde’ økonomiske, suverænitetsmæssige og i sidste instans sikkerhedspolitiske problemstillinger. Herunder vil økonomisk vækst kunne fortrænge bæredygtig udvikling som løsningen på Arktis’ udviklingsproblem.
2. Øget fokus på det høje Arktis’ problemer har udsondret en gruppe af kyststater med særlige interesser. Men samtidig vil processen kalde andre aktører på banen, der ikke har samme interesser. På skibsfartsområdet vil der være latente modsætninger mellem flag- og kyststater, på råstofområdet mellem producent- og aftagerinteresser.
3. Arktisk Råds rolle som det centrale forum for arktisk politik anfægtes indefra og udefra. Indefra er der truslen om A-5 enegang, og udefra vil de universelle organisationer ”konkurrere” med Rådet om løsningen af Arktis’ nye problemer.

³ Den grønlandske selvstyreordning af 2009 overdrager råstofområdet til Selvstyrets enekompetence, idet dog nettoindtægterne deles 50/50, indtil den danske andel når på højde med det årlige danske bloktilskud til Grønland på over 3 mia DKK. Ordningen indebærer, at Danmark har fraskrevet sig indflydelse på grønlandsk oliepolitik, fx med hensyn til tildeling af koncessioner.

Aktører og fora i arktisk politik

Tabel 1 viser en oversigt over de relevante aktører og politiske fora for arktisk politik, som de tegner sig i den nærmere fremtid:

Arktiske aktører

De primære aktører i arktisk politik vil fortsat være de otte regulære medlemmer af Arktisk Råd, men dertil kommer et stigende antal andre statsaktører, der har eller ønsker tilknytning til Rådet. Seks EU-lande, Frankrig, Italien, Polen, Spanien, Storbritannien og Tyskland, har allerede ”permanent observatørstatus”, mens EU-Kommissionen er ansøger om samme. Nogle lande, vigtigst Kina, Sydkorea og Japan, er såkaldte ”ad hoc” observatører, men søger om permanent observatørstatus. Dette afspejler deres interesse, ikke blot i transitsejladsgennem Arktis, men også i områdets ressourcer (olie og mineraler).

Desuden inddrager rådsarbejdet allerede nu en række ikke-statslige aktører, vigtigst repræsentanter for seks oprindelige folk, der er anerkendt som ”permanente deltagere”. Den mest dynamiske gruppe er inuitternes ICC, Inuit Circumpolar Council, med tyngdepunkt i det selvstyrende Grønland. Endelig har en række IGO’er og NGO’er tilknytning til arbejdet (Greenpeace, Verdensnaturfonden m.fl.). Uden for det arktiske politiske system vil private selskaber, specielt rederier, fiskeriinteresser og olie- og mineselskaber, få stigende betydning for Arktis’ udvikling. Reaktionen på de nye muligheder i Arktis afhænger jo i sidste instans af selskabernes vurdering af risici ved og afkast af de meget store investeringer, der vil kræves af den økonomiske udvikling af Arktis.

Fora for arktisk politik

Som det fremgår af tabel 1, er Arktisk Råd (AR) det bredeste, men ikke det eneste regionale organ for arktisk politik. Der er to andre, The Arctic Five (A-5), der blev dannet i 2008 blandt andet på baggrund af utilfredshed med Rådets manglende beslutningskraft, og Barentsrådet (Barents Euro-Arctic Council, oprettet i 1993), der er rammen om et bredt praktisk inter-regionalt samarbejde, først og fremmest mellem Norge og Rusland. Modsat A-5 er Barentsrådet ikke nogen konkurrent til Arktisk Råd.

Tabel 1. Aktører og fora i arktisk politik

	Arktisk Råd	Arctic Five	Barents-rådet	EU	NATO	IMO	WMO	UN CLOS
NO	X	X	X	(X)	X	X	X	X
DK	X	X	X	X	X	X	X	X
SVE	X		X	X		X	X	X
FIN	X		X	X		X	X	X
IS	X		X	(X)	X	X	X	X
RUS	X	X	X			X	X	X
CAN	X	X			X	X	X	X

USA	X	X			X	X	X	
OPR FOLK**	(X)							
EU + 6 EU- LANDE*	(X)			X	X	X	X	X
KINA	(X)***					X	X	X
JAPAN	(X)***					X	X	X
KOREA	(X)***					X	X	X
IGO/NGO	(X)							
Private firmaer								

* Frankrig, Tyskland, Storbritannien, Holland, Polen og Spanien er permanente observatører. EU ”ad hoc”-observatør.

**”Permanente deltagere”

*** ”Ad hoc”-observatører

Udfordringen fra A-5 har fået Arktisk Råd til at stramme arbejdet op. Dets dokumentationsvirksomhed, som er højt respekteret, er blevet intensiveret, og samtidig er der gjort en del for at øge Rådets politiske kapacitet og effektivitet . I dette års session i Nuuk er det blevet vedtaget at oprette et rådssekretariat (i Tromsø). Og samtidig vedtog Rådet sin første retligt bindende aftale, en aftale om samarbejde vedrørende ”search and rescue” (SAR) i Arktis. (*Agreement on Cooperation on Aeronautical and Marine Search and Rescue in the Arctic*) (Arctic Council, 2011c). Aftalen er i sig selv lidet ambitiøs, men det er blevet fremført, at den hviler på en forudsætning om samarbejde mellem regionens militære styrker, der kan få betydning som tillidskabende faktor.

Tabellen antyder både svagheder og styrker ved A-5 konstruktionen. Den opfattes som ekskluderende af centrale aktører, men samler på den anden side stater med reelle fælles interesser. Sverige, Finland og Island udtrykte stærk kritik, da det første A-5 møde blev holdt i Grønland. Også Obama-administrationen i USA har udtalt stærk kritik af A-5 samarbejdet og har talt for at koncentrere arbejdet om Arktisk Råd. Det er også værd at bemærke, at den danske regering efter Ilulissat-konferencen undlod yderligere skridt til at udvikle A-5 samarbejdet. (Petersen, 2011) Initiativet gled derpå over til Canada, der i foråret 2010 indbød til A-5’s anden udenrigsminister møde. Konferencen var ikke særlig vellykket, først og fremmest på grund af amerikansk kritik af forum’et. Det lykkedes dog at nå til enighed om en formel om, at Arktisk Råd skal være den centrale platform for arktisk politik, men at the Arctic Five er en legitim ramme for drøftelse af de spørgsmål, der er af speciel interesse for de fem kyststater omkring det Arktiske Ocean. Dette arbejde videreføres i en gruppe af Senior Civil Officials. Dette kunne tyde på, at A-5 vil få vanskeligt ved at konsolidere sig. Men som den efterfølgende analyse viser, er der udsigt til, at de fælles kyststatsinteresser vil manifestere sig kraftigt, når det kommer til at løse de konkrete opgaver, som udviklingen aktualiserer. (Petersen, 2011).

Man kan heller ikke afvise, at EU (og NATO) med tiden får en rolle som forum for arktisk politik, men det er usikkert. For EU gælder for det første, at Rusland, Norge, USA og Canada samt Grønland står udenfor og for det andet, at de nordiske EU-medlemmer formentlig være forsigtige med at overlade deres arktiske politik til EU, ligesom man vil være forsigtig mht. at invitere NATO ind.

Sidste kategori er de universelle internationale organisationer IMO (International Maritime Organisation), WMO (World Meteorological Organisation) og UNCLOS-regimet. UNCLOS udgør i dag det retlige grundlag for en stor del af arktisk politik, og vi har set, at kystmagterne ikke har lyst til at ændre herpå. Ingen internationalisering! UNCLOS er et universelt regime og havretten en universel ret, der ikke differentierer mellem bestemte have eller farvande eller tillader begrænsning af hovedprincippet om havenes frihed. Der er dog en vigtig undtagelse, som Canada i sin tid fik ind, nemlig Art. 234, der giver kyststater ret til på ikke-diskriminatorisk basis at indføre regler for passagen af isfyldte farvande. Det er en bestemmelse, som USA (der ikke er underskriver af UNCLOS) har opponeret stærkt imod.

IMO regulerer den internationale skibsfart gennem konventioner og ”guidelines”. Sigtet er primært at bekæmpe forurening af havene og fremme sejladsikkerheden. De vigtigste konventioner (som er forpligtende for underskriverne) er MARPOL 73/78 vedr. maritim pollution (forurening), SAR Convention af 1979 (om eftersøgning og redning) og SOLAS (Safety of Life at Sea)-konventionen af 1974. Disse gælder også for arktiske have, men tager ikke specielt hensyn til deres særlige forhold. Her findes *Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-covered Waters* (2002, ny version 2009), der rummer en række retningslinjer vedrørende skibes konstruktion, maskinkraft, udstyr mv., som imidlertid er anbefalinger, ikke påbud.⁴

I 2010 begyndte IMO overvejelser over mulighederne for at udvikle en Polar Code (*International Code of Safety for Ships Operating in Polar Waters*), der skal være obligatorisk (mandatory), om end med frivillige elementer. Som minimum ventes polar-kodexet at gøre de gældende guidelines obligatoriske. Den oprindelige deadline for arbejdet, 2012, kan ikke holde, og færdiggørelsen vil ikke ske før tidligst 2013. (ASOK, 2011).

Jeg vil nu gå over til nogle overvejelser over den fremtidige regimedannelse i det arktiske område. Hvilke fremtidige opgaver vil blive varetaget hvordan? Og af hvem?

Nye opgaver i arktisk politik

Tabel 2 ser på de nye ”opgaver”, som de arktiske aktører står overfor. Disse opgaver kan deles i fire kategorier:

1. Opgaver, som er potentielle regimeopgaver, dvs. som bedst (eller kun) lader sig løse gennem et struktureret internationalt/regionalt samarbejde.
2. Opgaver, som (hvis ikke de bliver internationaliseret) må håndteres som nationale myndighedsopgaver.
3. Nationale suverænitetsopgaver.
4. Nationale eller allianceopgaver af militær art.

Samtidig ligger der en samarbejds-konflikt dimension i tabellen forstået på den måde, at det antages, at løsningen af regimeopgaver forudsætter en atmosfære af

⁴ Se oversigt over IMO’s konventioner, [www.imo.org/About/Conventions/List of Conventions](http://www.imo.org/About/Conventions/List%20of%20Conventions).

samarbejde, mens de militære opgaver bliver mere relevante, jo højere konfliktniveauet er.

Tabel 2. "Opgaver" i arktisk politik og regimedannelse

Samarbejdspol		Konfliktpol	
Potentielle inter-nationale regimeopgaver	Nationale myndighedsopgaver	Nationale suverænitetsopgaver	Nationale/allianc e militæropgaver
Søopmåling/routing Skibsrapporterings-system Search & Rescue Skibscertificering Guidelines for arktisk sejlads Katastrofeberedskab/-isbrydere Is- og vejrtenester Olieforurenings-standarder/best practices Fiskeri-beskyttelsesregime	Søopmåling/routing Skibsrapporterings-system Search & Rescue Politiopgaver Guidelines for arktisk sejlads Katastrofeberedskab/-isbrydere Is- og vejrtenester Nationale olie- og gasregimer Fastsættelse af TACs Fiskeriinspektion Miljøkontrol	Kontinentalsokkel-krav Luftovervågning Søovervågning Landovervågning	Afvisningsberedskab Crisis management Territorialforsvar Forsvars-samarbejde

Analysen vil koncentrere sig om de potentielle regimeopgaver, men først et par kommentarer til de øvrige opgaver.

Forsvarsopgaver

De fem arktiske kyststater overvejer allerede nu, hvordan de kan løse interdiction-opgaven, dvs. afvisningsberedskabet over for indtrængende fly. Canada har allerede haft fly på vingerne for at afvise indtrængende russiske fly. Det er en opgave, der også kan løses i alliancesammenhæng, således skiftes en række lande til at flyve rekognosceringsflyvninger over Island (der ikke selv har et flyvevåben).

Ligeledes ser man tegn på, at de forskellige lande overvejer, hvorledes de kan håndtere krisestyringsopgaver ved hjælp af indsatsstyrker af forskellig art (Kraska 2011).

Suverænitetsopgaver

Disse opgaver består dels i overvågning til lands, til vands og i luften, dels i udarbejdelse af krav om tildeling af en del af kontinentalsoklen. F.eks. har Danmark et opfattende sokkelprojekt kørende, som skal understøtte Danmarks sandsynlige krav på sokkelen under Nordpolen. Overvågningsfunktionen sker (igen for DK's vedkommende) ved inspektionsskibe og –helikoptere samt den nok så berømte Sirius-slædepatrulje i Nordgrønland.

Myndigheds- eller regimeopgaver?

Mange opgaver kan løses både i nationalt og internationalt regi, men der er også nogle, der kun kan løses på nationalt niveau. Det gælder politimæssige opgaver som fiskeri- og miljøkontrol o.l. Andre opgaver kan løses bedre (og billigere) på internationalt niveau end på nationalt, mens atter andre ikke giver mening i nationalt regi. Et hurtigt blik vil vise, at de fleste muligheder ligger på skibsfartens område. Det er ikke så mærkeligt, fordi skibsfart pr. definition er en grænseoverskridende aktivitet, og fordi havene efter havretten er fri uden for en snæver territorial zone. Kyststaten har derfor ikke mulighed for at regulere sejladsen uden for territorialfarvandet – med den ene undtagelse, at UNCLOS-konventionen (art. 234) giver denne ret til en ikke-diskriminatorisk regulering af sejlads gennem isfyldte farvande. Derfor er internationale regimer og aftaler i mange tilfælde den eneste måde at regulere sejladsen på.

Nogle enkelte summariske bemærkninger om de enkelte opgaver:

Søopmåling er en påtrængende opgave, fordi de arktiske farvande ofte er grunde og dårligt opmålte. Risikoen for grundstødning er derfor betragtelig.

Routing: Mange arktiske farvande er snævre, og derfor kan fastlæggelse af trafikkorridorer have en væsentlig sikkerhedsbetydning.

Skibsrapporteringssystem: De arktiske farvande er store, ufremkommelige og vanskelige at overvåge. Derfor er der behov for et system som det grønlandske GREENPOS-system, som alle skibe, der sejler ind i grønlandsk farvand skal tilmelde sig. Problemet er, at Danmark ikke har myndighed til at gennemtvinge systemet, og at mange skibe, især turistskibe, undlader at anmelde sig. Derfor vil et regionalt, obligatorisk system være en væsentlig sikkerhedsskabende faktor

Search & Rescue (SAR): Gennemgående er der ganske begrænsede SAR kapaciteter i Arktis, hvorfor det gælder at finde et smidigt system til at poole de eksisterende nationale ressourcer. Det samme gælder katastrofeberedskab, f.eks. ved olieulykker. Særligt vanskelige problemer er den generelle mangel på isbrydere i området samt væksten i arktisk krydstogtsejlads på grund af de mange passagerer, der kommer i livsfare ved et havari.

Certificering af skibe til arktisk sejlads er ligeledes en vigtig sikkerhedsfaktor. Der kan være tale om krav om dobbeltskrog, stor maskinkraft, særligt redningsudstyr, etc. Det er en opgave, der kun klares på international basis.

Guidelines for arktisk sejlads kan omfatte forureningsforebyggelse, uddannelse af mandskab i arktiske forhold, lods- eller isbrydervang m.v.

Forbedrede *is- og vejrtjenester* har betydning for al økonomisk aktivitet i det høje Nord. Der findes allerede et udbygget system, men både olieindustrien og skibsfarten vil sandsynligvis have behov for en udvidet ”real time” istjeneste. Den aktuelle situation er, at de otte medlemslande i Arktisk Råd samt Tyskland siden 1999 har arbejdet sammen inden for rammerne af WMO’s *International Ice Charting Working Group* (IICWG) om at fremskaffe ”near real time” information om havis og isbjerger, først og fremmest baseret på satellitobservationer (WMO, 2009).

Olieindustrien er på den ene side udpræget global, idet selskaberne opererer over hele kloden. På den anden side er der meget lidt international regulering af aktiviteterne. Reguleringen er langt overvejende national, hvad der hænger sammen med, at olieproduktion er baseret på nationale koncessioner, der angiver

betingelserne for denne (forurening, sikkerhed, beskatning, m.v.). Dog sker der indirekte international regulering gennem 'best practices'-bestemmelser i koncessioner.

Fiskeri: Da fordelingen af kontinentalsoklen under Det Arktiske Ocean ikke gælder vandsøjlen og havoverfladen over denne, vil der potentielt opstå et ureguleret fiskeriområde i Oceanet uden for de nuværende økonomiske zoner, såfremt afsmeltningen gør det isfrit en del af året.

Mulige regimedannelser i Arktis

Tabel 3 illustrerer, hvorledes en struktur for regional opgaveløsning i Arktis kunne se ud. Hvilken organisatorisk ramme vil være egnet eller sandsynlig om løsningen af den enkelte opgave? Hvem vil være særlig interesseret i den pågældende opgaveløsning, dvs. være *demandeur*? Og hvem skal konkret løse opgaven, herunder gennemtvinge og kontrollere dens gennemførelse?

Søopmåling (charting) er nævnt som et problem i IMO's 2002-guidelines og kan derfor mest hensigtsmæssigt løses i forbindelse med de igangværende forhandlinger om en bindende Polar Code. De primære interessenter er flagstaterne, men da søopmåling må forudsættes at ske ved kyststaternes foranstaltning, vil resultatet i realiteten afhænge af disses interesse for problemet og ikke mindst deres kapacitet til at gøre noget ved det.

På samme måde hører *routing* hjemme i UNCLOS-regelsættet. Der er ikke udsigt til at få udvidet konventionsteksten med en bredere adgang for kyststaterne til regulering af snævre farvande; på den anden side vil Canada og Rusland givetvis fastholde deres ret i henhold til art. 234 til at regulere sejladsen i henholdsvis Nordvestpassagen og den østlige sejlroute på ikke-diskriminerende vis. For Beringstrædet vedkommende står USA's principielle hævde af havenes frihed over for sikkerhedsmæssige problemer affødt af en voksende skibstrafik.

Et arktisk skibsrapporteringssystem vil være i kyst- og flagstaternes fælles interesse. Med stigende skibstrafik vil der være behov for et fælles system eller alternativt en snæver koordinering af de nationale systemer. Hovedproblemet er at gøre et sådant system obligatorisk for alle skibe, der sejler ind i arktisk farvand. Måske kunne en forpligtelse til tilmelding indskrives i en kommende bindende Polar Code, men selve systemet forudsætter formentlig en løsning i A-5 regi, eventuelt med opbakning af Arktisk Råd.

Search and Rescue: Arktisk Råds SAR-konvention af 2011 er et svagt dokument, der næppe giver en troværdig løsning på det fremtidige behov for eftersøgnings- og redningsopgaver i Det Arktiske Ocean. Frem for alt er der behov for mere smidige procedurer for passage af farvandsgrænser.

Skibscertificering: Spørgsmålet om certificering indgår i IMO- forhandlingerne om en bindende Polar Code. Blandt andet diskuteres, om arktisk sejlads skal forbeholdes skibe med "Polar Class"-certificering. Også private klassificeringsselskaber (Lloyds, Norske Veritas) har vigtige interesser og know-how på området.

Tabel 3. Fremtidige arktiske regimer

Regimeopgaver	Organisation	Demandeurs	Producenter
Søopmåling	IMO Polar Code	Flagstater	Kyststater
Søruter	UNCLOS	Kyststater	Kyststater
Skibsrapporterings-system	IMO Polar Code Arctic Five	Kyststater	Kyststater
Search & Rescue	Arktisk Råd IMO	Flag- og kyststater	Kyststater
Skibscertificering	IMO Polar Code private selskaber	Flag- og kyststater forsikringsselskaber	Flag- og kyststater
Guidelines for Arctic shipping	IMO Polar Code	Kyststater	Kyststater
Is- og vejrtjenester	WMO	Skibsfart Olieindustri	Kyststater
Olie & Gas Forureningsstandarder Best practises	Arktisk Råd	Værtstater	Værtstater
Fiskeri: Beskyttelse	Arctic Ocean Fisheries Comm. (?)	NGO'er	Fiskestater Kyststater

:

Guidelines: De eksisterende guidelines af 2002/09 vil formentlig blive gjort obligatoriske i en kommende Polar Code.

Is- og vejrtjeneste: Efterhånden som behovet opstår, vil de eksisterende samarbejdende is-tjenester formentlig opgradere deres tjenester til "real time".

Mens skibsfart er omfattet af et omfattende regelsæt på flere niveauer, er *olieområdet* i princippet et nationalt ansvarsområde. Der er meget lidt internationalt regulering, men på den anden side er der en udbredt international konsensus om, at det arktiske miljø er særlig følsomt, og at produktion bør foregå under former, der svarer til best practices på området (dvs. det norske regelsæt). Det vil være naturligt for Arktisk Råd at tage dette spørgsmål op eller rettere at fortsætte og intensivere sit arbejde med det.

Fiskeri: Også her dominerer nationale reguleringer. Imidlertid vil der kunne opstå store nye fiskefelter, som der vil være interesse for at regulere, fx for at undgå overfiskning, inden bestandene er kommet op på fuld styrke. Der vil formentlig være basis for at oprette en Arctic Ocean Fishery Commission (AOFC) som en parallel til andre regionale fiskerikommissioner.

Konklusion

150 år efter Fridtjof Nansens fødsel og 100 år efter Roald Amundsens Sydpolsfærd, falder de arktiske grænser, som de var de første til at gennemtrænge, over en bred front. Den globale opvarmning gør det i dag - eller rettere i morgen - muligt for

mineselskaber, oliekompanier og rederier, såvel som statslige interesser i den ydre kontinentalsokkel at manifestere sig. Den moderne verden syd for polarcirklen banker i bogstavelig forstand på døren.

Indtil nu har de sydlige regeringer, som i sidste instans er ansvarlige for beslutninger vedrørende det Høje Nord, spillet et forsigtigt spil. I deres nationale strategier og i de målsætninger, som de indskrev Arktisk Råds 'fødselsattest' fra 1996 har de valgt et langsomt udviklingstempo, der kunne være foreneligt med principperne om bæredygtig udvikling og beskyttelse af det sårbare arktiske miljø. Denne beskyttelsesmålsætning gjaldt også de oprindelige folk, som skulle føres over i moderniteten i et langsomt tempo. Dette var en målsætning, der havde bred støtte blandt de oprindelige folks repræsentanter, hvad enten der var tale om ICC, *Inuit Circum-Polar Council*, eller andre.

Den seneste udvikling i Grønland tyder på, at denne strategi ikke længere er holdbar. Indførelsen af Selvstyret i 2009 ledsagedes af et politisk jordskred, der sendte venstrepartiet IA til magten for første gang. IA, der historisk havde stået for "inuit-synspunktet", skiftede nu politik og indledte en aktiv politik på ressourceområdet, som skabte bekymring uden for Grønland. Blandt andet gav Selvstyret tilladelser til dybvandsboringer efter olie. Forventningen om en olie- og mineral-bonanza i kølvandet af den arktiske opvarmning vil kunne føre til en forceret udvikling med store samfundsændringer til følge.

Samtidig med at den globale og arktiske opvarmning skaber mange muligheder for økonomisk aktivitet i Arktis, skabes også risici. Skibsfart, olie- og gasudvinding og andre aktiviteter vil af klimatiske grunde altid være farligere i Arktis end i andre verdensdele. Dertil kommer de politiske konflikter, som kan blive ubehagelige sideeffekter af Arktis' stigende globale rolle, både mellem de regionale magter og mellem dem og udenforstående magter, der ønsker sine interesser i området tilgodeset.

Derfor er en fortsat og udbygget arktisk regimedannelse af stor betydning for at hindre, at Arktis bliver et internationalt konfliktområde, og sikre, at udnyttelsen af de muligheder, som opvarmningen skaber for økonomisk vækst i området, håndteres på en forsvarlig måde.

Bibliografi

- Niels Andersen, "A-76 UNCLOS – A Danish Approach", i: *Hydro International*, vol. 9,2.(2005).
- Arctic Council, *Declaration on Establishment of the Arctic Council*, 1996; <http://arctic-council.org/filearchive/Declaration/%20on%20th>
- Arctic Council, *Arctic Climate Impact Assessment*, 2004, www.acia.uaf.edu.
- Arctic Council, *Snow, Water, Ice, and Permafrost in the Arctic (SWIPA)*, 2011(a), www.amap.no/swipa.
- Arctic Council, *Nuuk Declaration, 12 May 2011* (2011b). www.arctic-council.org/filearchive/Nuuk_declaration_2011.
- Arctic Council, *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Marine Search and Rescue in the Arctic*. (2011c), www/arctic-council.org/filearchive/arctic_SAR_agreement.
- ASOC, *Developing a Mandatory Polar Code – Progress and Gaps*. Information Paper, 34. Antarctic Treaty Consultative Meeting, Buenos Aires, June 2011. www.asoc.org/storage/documents/meetings/ATCM/XXXIV.
- Martin Breum, *Når isen forsvinder. Danmark som stormagt i Arktis, olien i Grønland og kampen om Nordpolen*. København: Gyldendal, 2011.
- European Commission, *Legal Aspects of Arctic Shipping*. Summary Report. 2010.
- Ilulissat, *Ilulissat Declaration, May 28, 2008*: www.arctic-council.org/filearchive//ilulissat-declaration.pdf
- James Kraska, red., *Arctic Security in an Age of Climate Change*. New York: Cambridge University Press, 2011.
- Ereik Molenaar & Robert Corell, 2009. *Background Paper. Arctic Shipping*. Utrecht: Arctic Transform, 2009.
- Nikolaj Petersen, "The Arctic as a New Arena for Danish Foreign Policy: The Ilulissat Initiative and its Implications", *Danish Foreign Policy Yearbook 2009*. Copenhagen: DUPI, 2009, s. 35-78.
- Nikolaj Petersen, "The Arctic Challenge to Danish Foreign and Security Policy", i: James Kraska, red. *Arctic Security in an Age of Climate Change*. New York: Cambridge University Press, 2011 s. 145-73.
- USGS, *Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the East Greenland Rift Basins Province*. US Geological Survey Fact sheet 2007-3077, August 2007. www.usgs.gov.
- USGS, *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*. US Geological Survey Fact sheet 2008-3049, July 2008 (a). www.usgs.gov.
- USGS, *Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the West Greenland-East Canada Province*. US Geological Survey Fact sheet 2008-3014, May 2008 (b), www.usgs.gov.
- WMO, *WMO Services Required to Support Operations and Research in Polar Regions*, 19. 9. 2009. [ftp.wmo.int/documents/sessions/EC-PORS-1/doc.4.1](ftp://wmo.int/documents/sessions/EC-PORS-1/doc.4.1)

Forfatterbiografi:

Nikolaj Petersen, f. 1938, professor emeritus, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Email: nikolajp@ps.au.dk. Professor i international politik og organisation 1985-2005. Redaktør af *Dansk Udenrigspolitikks Historie* (6 bd., 2001-06). Har fortrinsvis forsket i dansk udenrigspolitik, herunder også Grønland og Arktis. Nyere publikationer: *Europæisk og globalt engagement 1973-2006*. Dansk Udenrigspolitikks Historie bd. 6 (2004, 2. rev. udg. 2006); "Globalisation strategies: the diplomacy of the Danish cartoon crisis", i: K. Aggestam & M. Jerneck, eds. *Diplomacy in Theory and Practice*, Lund: Liber, 2009, pp. 391-412; "Kampen om Den Kolde Krig i dansk politik og forskning", *Historisk Tidsskrift* 109,1 (2009), s. 154-204; "Hinsides Den kolde Krig. Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009", i: C. Due-Nielsen m.fl. red. *Nye fronter i Den kolde Krig*, København: Gyldendal, 2010, s. 339-369; "SAC at Thule. Greenland in the US Polar Strategy", *Journal of Cold War Studies*, vol. 13, 2011, pp. 90-115, "Footnoting as a political instrument. Denmark's NATO policy in the 1980's", *Cold War History* (electronic ed.) April 2011; "The Arctic Challenge to Danish Foreign and Security Policy", i: James Kraska, red. *Arctic Security in an Age of Climate Change*. New York: Cambridge University Press, 2011 s. 145-73.

Summary

Recent developments have placed the High North on the international agenda. These include global warming, the prospects of major oil and gas finds, the opening of the Arctic Ocean to international shipping and the ongoing partition of its outer continental shelf between the five coastal states. In the so-called Ilulissat Declaration of 2008 these "Arctic Five" promised to play according to the UNCLOS rules and to shoulder their responsibility as coastal states. Despite this, the future may see both cooperation and conflict in the Arctic. The aim of the article is to discuss the possibilities of cooperative schemes, regimes, to regulate the problems which increasing shipping and extraction industries and fisheries may cause.

First, a survey of future Arctic actors and fora is presented. While Arctic politics is still dominated by the eight members of the Arctic Council, other actors, most clearly China, South Korea, Japan and the European Commission, are pressuring for influence. Furthermore, the Arctic Council is pressured by the "Arctic Five" and has reacted by establishing a secretariat and by adopting its first binding decision, an agreement on cooperation in search and rescue operations. Other relevant fora are the IMO, the WMO and UNCLOS.

Next, an inventory of future "tasks" facing the Arctic nations is presented. They include defence tasks, sovereignty tasks, national authority tasks, and tasks, which can only (or best) be handled in regimes. Such regimes seem most needed with respect to international shipping.

In the final section the discussion on possible regimes gets more concrete. Many tasks can best be handled by the IMO, but the Arctic Council, the WMO and UNCLOS have also roles to play. In particular, the five Arctic coastal states have a crucial role as providers of specific regime services. Without their participation Arctic regime-formation is a non-starter,

Nøgleord:

Arktis, det Arktiske Ocean, Arktisk Råd, the Arctic Five, IMO, UNCLOS, regime, global opvarmning,