



Nyt formandskab af Arktisk Råd

ARKTISK REFORM I UKRAINES SKYGGE



USA overtager formandskabet for Arktisk Råd ved udenrigsministermødet d. 24.-25. april 2015. Der er behov for nødvendige reformer af Rådets struktur, men Ukraine-konflikten gør det vanskeligt at nå de ambitiøse mål.

Når USA i slutningen af april sætter sig i formandsstolen i Arktisk Råd, får landene også en tiltrængt mulighed for et kursskifte. Det afgående canadiske formandskab er af eksperter blevet kritiseret for at være uambitiøst og for at pleje indenrigspolitiske hensyn i stedet for at tackle regionens langsigtede udfordringer. Om kritikken er berettiget eller ej er i denne forbindelse irrelevant. Der skal sættes en ny dagsorden, og mange håber, at Washington vil komme med et nødvendigt friskt pust.

ANBEFALINGER

De arktiske stater bør:

- Være opmærksomme på, at Ukraine-krisen gør landene mindre tilbøjelige til at samarbejde i Arktisk Råd.
- Bevare så mange fælles aktiviteter som muligt for at øge tilliden mellem landene i Arktis.
- Styrke Arktisk Råds permanente sekretariat.
- Definere, hvad det vil sige at være observatør i Arktisk Råd, så ikke-arktiske stater får reel indflydelse.

Konflikten i Ukraine har skabt et skisma mellem Rusland og Vesten, som også findes i Arktisk Råd. Det er vanskeligt at skaffe EU permanent observatørstatus pga. russisk modstand.

Arktisk Råd står over for nye udfordringer, blandt andet i forbindelse med observatørlande og deres indflydelse. Der er også behov for at skabe kontinuitet og sammenhæng i Rådets arbejde, så det ikke i så høj grad farves af skiftende formandskabers agendaer.

Ukrainekrisen vanskeliggør samarbejde

Konflikten i Ukraine har skabt et skisma mellem Rusland og Vesten, som også findes i Arktisk Råd. Tidligere var både Rusland og de vestlige lande villige til at gå på kompromis for at bevare den gode stemning i Rådet, og det skabte grobund for et velfungerende samarbejde. Det gode samarbejdsklima gjorde det f.eks. muligt at udvide observatørkredsen i 2013, på trods af oprindelig modstand fra blandt andre Rusland. Ukrainekrisen gør samarbejde sværere og landene mindre kompromisvillige. Danmark har f.eks. allerede måttet indse, at det bliver vanskeligt at skaffe EU permanent observatørstatus pga. russisk modstand.

Krisen betyder dog ikke, at samarbejdet er brudt helt sammen. Både Rusland og Vesten har en interesse i, at samarbejde om de praktiske udfordringer, de står overfor. De vestlige sanktioner presser Rusland, der omvendt har brug for at markere, at man er essentiel

for internationalt samarbejde. Spørgsmålet er, om Moskva synes, at Arktisk Råd er en god platform for en demonstrativ sabotage af det internationale samarbejde. Selvom Moskva overordnet set har været tilbageholdende i Arktis, har man fra tid til anden gennemført mindre militære og diplomatiske provokationer. Det viser, at tanken om at bruge Arktis som sanktionsmiddel ikke er fremmed for Kreml.

Nye udfordringer

Selv uden Ukraine-konflikten ville USA have noget af en opgave foran sig. Arktisk Råd har brug for betydelige reformer, hvis det også skal fungere i fremtiden. Selvom Rådet kun er et forum uden beslutningskompetence, har det, siden sin oprettelse ved Ottawa-traktaten fra 1996, udviklet sig til akse i det regionale samarbejde. Rådets formål er at håndtere de detaljerede low-politics-udfordringer, som landene står overfor, mens de mere sexede spørgsmål om grænse-dragninger, militær tilstedeværelse og storpolitik tages uden for Rådet. Rådets arbejde er dog meget vigtigt for storpolitikken. Det støtter den velfungerende regionale orden ved at sætte fokus på de fælles udfordringer, der kan løses gennem samarbejde.

Rådet har faciliteret bindende aftaler om søredning og miljøbeskyttelse, der gør det nemmere for landene at håndtere de udfordringer, som følger af globalisering, klimaforandringer og øget aktivitet i regionen. Især i de sidste ti år er Rådet konstant blevet styrket. I 2011 blev Hillary Clinton den første amerikanske udenrigsminister, der deltog i udenrigsministermøderne, der foregår hver andet år, og der er senere blevet oprettet et permanent sekretariat i Tromsø i Norge.



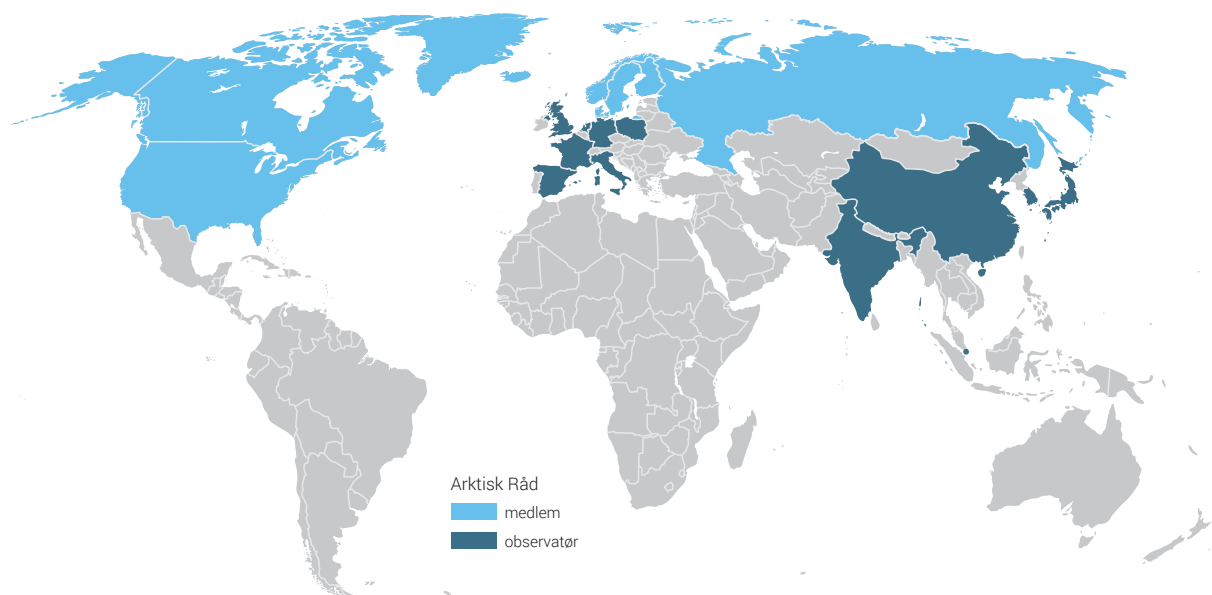
Nu står Rådet dog over for en række nye udfordringer. Kredsen af observatører (ikke-arktiske stater, der kan være til stede, men ikke stemme ved Rådets møder) er i de senere år blevet udvidet til at inkludere bl.a. Kina, Japan og Indien, og der er en forventning om, at nye observatører vil komme til. Dette har været et vigtigt skridt i at fremtidssikre den regionale orden. Hvis de nye stater ikke var blevet inkluderet kunne man frygte, at de ville skabe en rivaliserende struktur. Dette ville underminere den statsbaserede regionale orden, der består af et kludetæppe af institutioner, og understøtter økonomisk udnyttelse af regionens ressourcer.

Det er dog tydeligt, at observatørerne ikke kun er kommet for at observere. De vil have reel indflydelse på beslutningerne, også selvom de ikke altid selv ved, hvad de gerne vil opnå i Rådet. De fleste arktiske stater anderkender, at det er nødvendigt at gøre observatørrollen mere klar, og der foregår en løbende dialog mellem medlemmer og observatører om dette emne. Hvis observatørerne ikke bliver inkluderet, risikerer man, at de udfordrer Arktisk Råds legitimitet ved f.eks. at etablere en rivaliserende organisation. Spørgsmålet er, om det er nødvendigt at skabe regler, der giver observatørerne formel indflydelse, eller om man kan nøjes med uformel inddragelse.

Derudover er der behov for at skabe mere kontinuitet og sammenhæng i Rådets arbejde. Det roterende formandskab gør, at Rådet skifter fokus hvert andet år. Hver stats pejlemærker er ofte farvet af indenrigspolitik og det gør det vanskeligt at arbejde mod mere langsigtede mål. Rådets permanente sekretariat har været med til at skabe mere sammenhæng mellem de forskellige formandskaber og styrket implementeringen af trufne beslutninger og en delvis løsning kunne være at give sekretariatet flere ressourcer. Det løser dog ikke Rådets mere grundlæggende udfordringer, og den arktiske agenda vil fortsat være farvet af de roterende formandskabers forskellige agendaer.

Amerikanske ambitioner

USA's tilgang til Arktis handler primært om amerikansk indenrigspolitik. Det Hvide Hus ønsker i bund og grund at bruge Arktis til at få klimaforandringerne på den hjemlige agenda, uden at man på samme tid skaber vrede i Alaskas befolkning. Hvor Obama ønsker at udvide beskyttelsen af det arktiske miljø, arbejder lokalregeringen i Juneau for at skabe arbejdspladser ved at udvinde mere olie og gas.



Den amerikanske dagsorden for de næste to år fokuserer på miljøbeskyttelse og på initiativer, der kommer Alaska til gode, uden at man åbner for endnu flere boreplatforme. Man har udpeget Admiral Robert Papp som arktisk talsperson og slanket beslutningssystemet for at kunne sætte en mere effektiv agenda. Klimaforandringerne slår mere tydeligt igennem i det høje nord, og USA ønsker at udbygge regionens videnskabelige samarbejde, så arktiske videnskabsmænd kan styrke klimaagendaen. Derudover vil Det Hvide Hus udbygge samarbejdet om søredning og miljøbeskyttelse i Ishavet, bl.a. gennem nye kystvagtsøvelser og et Arktisk Kystvagtsforum. Man håber på at købe Alaskas støtte gennem initiativer, der skal forbedre de økonomiske vilkår og leveforholdene for indbyggerne i det høje nord.

Washington har også luftet, at man vil reformere Arktisk Råds struktur for at tackle dets grundlæggende udfordringer. Dette vil være et meget ambitiøst mål, og det vil styrke det arktiske samarbejde betydeligt, hvis det lykkes. Det vil ikke kunne gennemføres på to år, og man skal i så fald allerede nu tage Finland, der overtager posten i 2017, i ed. Spørgsmålet er dog, om Washington virkelig gør alvor af disse tanker, når det kommer til stykket. En sådan reform kan indebære, at man genåbner Ottawa-traktaten fra 1996, og dette vil blive mødt med skepsis fra flere af de arktiske stater. USA's arktiske engagement har altid været vagt og farvet af amerikansk indenrigspolitik, og det vil være overraskende, hvis man pludselig fandt styrken til at presse en større reform igennem.

Denne brief er bl.a. baseret på diskussionen på et ekspertseminar afholdt den 20/3 2015 i København

Forfatter: Jon Rahbek-Clemmensen, adjunkt, Syddansk Universitet (jrc@sam.sdu.dk)

Reviewed af Mikkel Runge Olesen, postdoc, DIIS (Mro@diis.dk)

Forsidebillede og billede på side 2: Jette Kristensen

