



Ilulissat-initiativet 10 år efter

Arktisk diplomati er over de seneste årtier blevet stadig mere vigtigt. Globaliseringen og klimaforandringerne er ved at åbne regionen for menneskelig aktivitet, hvilket skaber både nye muligheder og udfordringer. Internationalt samarbejde er nødvendigt for at håndtere disse udfordringer, og de seneste årtier er en mosaik af internationale institutioner opstået i regionen (et regime-kompleks).

Arktisk diplomati er ikke kun vigtigt, fordi det muliggør praktiske løsninger på regionale udfordringer og mindsker risikoen for konflikt mellem stormagterne i regionen. De arktiske institutioner rækker ud over regionen og giver dermed samtidig russiske og vestlige diplomater et forum til at diskutere bredere ikke-arktiske spørgsmål, selv efter de diplomatiske relationer mellem øst og vest er blevet anstrengte som følge af Ukraine-krisen. Det regionale diplomatiske samarbejde mellem de arktiske stater er i vid udstrækning fortsat efter den russiske invasion af Krim. Det skyldes dels, at Rusland har stærke økonomiske incitamenter til at fastholde de fredelige relationer i Arktis, dels at de nordlige fora giver diplomater en sjælden mulighed for at mødes og debattere. Arktisk diplomati er særligt afgørende for Rigsfælles-

CMS Memo

Maj 2018 · Jon Rahbek-Clemmensen og Gry Thomasen

Centrale pointer

- Ilulissat-mødet i 2008 var med til at skabe opbakning om den statsbaserede orden i Arktis på et tidspunkt, hvor den blev kritiseret for at være utilstrækkelig.
- Ilulissat-mødet førte til øget samarbejde mellem de fem arktiske kyststater (A5). A5 var i starten en kontroversiel, potentiel konkurrent til Arktisk Råd. Siden 2010 er A5 dog blevet accepteret som et pragmatisk, inkluderende og lavpraktisk samarbejde, der supplerer Arktisk Råd.
- Den arktiske orden er i stadig forandring, og Rigsfællesskabet kan og bør gennem aktivt Arktis-diplomati styrke det regionale samarbejde og Danmark, Færøerne og Grønlands samlede position i regionen.

skabet. Som ambassadør Peter Taksøe-Jensen argumenterede i sin rapport om dansk udenrigspolitik (2016), giver Rigsfællesskabets position som én af de otte arktiske stater og én af de fem kyststater Danmark mulighed for at påvirke regionen væsentligt. Det er derfor helt afgørende at forstå de dynamikker, der driver det arktiske samarbejde, og hvordan Rigsfællesskabet kan påvirke udviklingen i Arktis.

Mødet i Ilulissat d. 27.-29. maj 2008 mellem repræsentanter for de fem kyststater (Canada, Danmark, Norge, Rusland og USA) og Grønland nær den smeltende gletsjer i Ilulissat i Vestgrønland giver et fremragende indblik i vigtigheden og karakteren af arktisk samarbejde og Rigsfællesskabets diplomatiske gennemslagskraft. Mødet var et resultat af et fælles dansk-grønlandsk initiativ og er ofte blevet fremhævet som et af de mest elegante eksempler på succesfuldt arktisk diplomati. CMS Rapporten *Learning from the Ilulissat Initiative – State Power, Institutional Legitimacy, and Governance in the Arctic Ocean 2007-18* bruger tiåret for initiativet til at se tilbage på initiativet og dets betydning for det arktiske samarbejde: Hvad fortæller historien om Ilulissat-initiativet og samarbejdet mellem kyststaterne om de grundlæggende drivkræfter i det arktiske samarbejde? Og hvordan kan Rigsfællesskabet påvirke udviklingen i Arktis for at fremme danske, grønlandske og færøske interesser?

Ilulissat-initiativet blev lanceret i en tid, hvor der var et hul i det regionale samarbejde. De regionale institutioner var svage, og der manglede en klar arbejdsdeling mellem dem. Efter nyheden om, at russiske videnskabsmænd havde plantet et flag på havbunden nær Nordpolen i august 2007, fik mange medier, NGO'er og politikere indtryk af, at Arktis var helt uden regionale regler og styring. Flere frygtede, at der ville opstå et kapløb

om ressourcer og territorium. NGO'er, eksperter, medier og Europa-Parlamentet efterlyste en arktisk traktat, som ville flytte ansvaret for Arktis væk fra de arktiske stater og give ikke-regionale aktører mere indflydelse. Mødet i Ilulissat var et svar på denne frygt. Det danske udenrigsministerium tog initiativ til erklæringen få dage efter den russiske flag-sænkning, og over de følgende ti måneder overkom de danske diplomater forskellige forhindringer for at få alle fem kyststater til at møde op og sammen lave Ilulissat-erklæringen. Erklæringen havde fire overordnede budskaber:

1. Klimaforandringerne skaber nye udfordringer, der vil kunne mærkes både i og uden for regionen. Der var derfor behov for handling.
2. De fem arktiske kyststater har en særlig position i forhold til disse udfordringer. Dermed blev samarbejdet mellem kyststaterne – også kaldet "de arktiske fem" (A5) – et nyt regionalt forum.
3. Udfordringerne kan håndteres inden for eksisterende international lov. Dermed var der ikke behov for en arktisk traktat, og de arktiske stater kunne bibeholde deres centrale position i regionen.
4. De eksisterende arktiske institutioner, såsom Arktisk Råd, leverer vigtige løsninger på de regionale udfordringer, og dette samarbejde bør fortsætte. Således var der ikke grund til at frygte, at der skulle opstå konkurrence mellem A5 og de arktiske institutioner.

Scenarier for den institutionelle udvikling i Arktis



Figuren ovenfor viser mulige scenarier for det institutionelle samarbejde i Arktis. Den nuværende orden består af et statsbaseret regime-kompleks, hvilket er til fordel for Rigsfællesskabet. Den nuværende orden kan bryde sammen ("institutionelt sammenbrud"), hvis der opstår konflikt mellem de arktiske stater, eller hvis den udfordres af ikke-statslige aktører eller ikke-arktiske stater. For at undgå dette bør de arktiske stater sikre, at ordenen forbliver effektiv og inkluderende. Der er dog også en risiko for, at ordenen bliver for inkluderende ("globalisering af den arktiske orden"), hvorved de arktiske stater mister kontrollen med regionale beslutninger, og den nuværende statsbaserede orden bliver erstattet af en globaliseret orden. Begge scenarier vil være skadelige for danske, færøske og grønlandske interesser.



Fra venstre: Danmarks daværende udenrigsminister Per Stig Møller, Ruslands udenrigsminister Sergey Lavrov, Norges daværende udenrigsminister Jonas Gahr Støre, Grønlands daværende minister for udenrigs- og finansnliggende Aleqa Hammond, Canadas daværende minister for naturressourcer Gary Lunn, USA's daværende viceudenrigsminister John Negroponte og Grønlands daværende landsstyreformand, Hans Enoksen til mødet i Ilulissat d. 27.-29. maj, 2008.

Ilulissat-initiativet fik to overordnede konsekvenser. For det første var det sammen med en række andre indsatser og initiativer med til at tage luften ud af idéen om en arktisk traktat. Dermed styrkedes de arktiske staters position. For det andet var mødet med til at etablere A5 som et regionalt forum for spørgsmål relateret til Polarhavet (det Arktiske Ocean). I årene lige efter Ilulissat-initiativet frygtede flere aktører, at A5 ville blive en konkurrent til Arktisk Råd, hvilket skabte spændinger i det regionale samarbejde. Særligt Island og de oprindelige folks organisationer var kritiske over for A5. I 2010 slog USA fast, at A5 ikke skulle være en konkurrent til Arktisk Råd. A5-samarbejdet er da også fortsat som et praktisk og inkluderende forum på embedsmandsniveau for specifikke emner, såsom fiskeri i Polarhavet og afgrænsningen af kontinentalsoklen. Flere af A5's kritikere har stiltiende accepteret det som en del af den arktiske orden. Begge disse udviklinger var i Danmark, Grønland og Færøernes interesse, og for Rigsfællesskabet har Ilulissat-initiativet været en succes.

Historien om Ilulissat-initiativet viser, at det arktiske samarbejde sker i mødet mellem staters magt og legitime internationale institutioner. Kyststaterne brugte deres indflydelse til at styrke deres position i den regionale orden. De viste, at de kunne skabe troværdige løsninger på regionale udfordringer inden for rammerne af den eksisterende orden.

Den arktiske orden er således stadig et regime-kompleks, hvor forskellige institutioner giver funktionelle løsninger på konkrete udfordringer, og hvor kyststaterne fastholder indflydelse på den regionale beslutningsproces. For Rigsfællesskabet er den arktiske orden p.t. i en "Guldlok-zone". De regionale institutioner er stærke nok til at skabe et velfungerende statsbaseret regionalt samarbejde og modvirke, at der opstår konflikter i regionen, men ikke så stærke at de underminerer staternes position.

Arktis er i stadig forandring, og aktivt diplomati er derfor afgørende for at fastholde den arktiske orden. Der er en risiko for, at den arktiske orden kan bevæge sig enten mod regionalt sammenbrud eller mod en mere globaliseret orden, hvor de arktiske stater har mindre indflydelse, jf. figur 1.

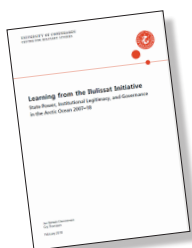
Begge alternative scenarier til regime-komplekset vil skade danske, færøske og grønlandske interesser. Et institutionelt sammenbrud vil være ensbetydende med stormagtsdominans, forøget risiko for konflikt og færre fælles løsninger på de praktiske udfordringer, som staterne står over for. I modsætning hertil vil en mere globaliseret arktisk orden (såsom en arktisk traktat, f.eks. funderet i FN og baseret på Antarktistraktaten) begrænse de arktiske staters indflydelse, inklusive Rigsfællesskabets, og forøge sandsynligheden for regional regulering. Et sådant scenarie kan lægge begrænsninger på økonomisk og industriel aktivitet i Arktis, ud over hvad der er i Rigsfællesskabets interesser.

Anbefalinger

Rapporten anbefaler, at Danmark på vegne af Rigsfællesskabet bør:

- Arbejde for at bevare de eksisterende regionale institutioner. Dette kræver bl.a. løbende reform af de regionale institutioner for at sikre, at disse fortsat er effektive, inkluderende og i sidste ende styrker den arktiske orden. Reformerne må ikke være for vidtgående, så staterne mister kontrol.
- Arbejde for at bevare A5 som et regionalt arktisk forum ved at fastholde A5's inkluderende og pragmatiske kurs. Samtidig bør der være fokus på at udvide samarbejdet om afgrænsningen af kontinentalsoklen og fiskeriregulering, samt på at demonstrere A5's praktiske resultater og inkluderende natur gennem aktivt diplomati.
- Undgå institutionelle overlap i Polarhavets institutioner, særligt mellem A5 og Arktisk Råds Task Force on Arctic Marine Cooperation.
- Benytte Ilulissat-mødets 10 års-jubilæum som anledning til at markere A5's praktiske resultater og inkluderende natur.
- Sætte det arktiske samarbejde på den udenrigspolitiske dagsorden i USA ved at bidrage med relevant information. For at fremme dette kan Danmark bl.a. fremhæve, at den nuværende arktiske orden, herunder A5, leverer effektive løsninger på arktiske udfordringer. Danmark bør især fokusere på Kongressen, medier og tænketanke.
- Sætte det arktiske samarbejde på EU's udenrigspolitiske dagsorden. Danmark kan bl.a. fremhæve, hvordan den nuværende arktiske orden skaber effektive og inkluderende løsninger på arktiske udfordringer. Danmark bør særligt fokusere på Kommissionen og Parlamentet.
- Sætte det arktiske samarbejde på Ruslands udenrigspolitiske dagsorden med særligt fokus på behovet for at reformere de eksisterende institutioner for at gøre dem mere effektive og inkluderende.
- Opdatere sin arktiske strategi, så det fremgår, at Rigsfællesskabet ønsker at fastholde A5 som en regional institution, fordi A5 er et pragmatisk, inkluderende og funktionelt forum, der understøtter andre arktiske institutioner, herunder Arktisk Råd. Den arktiske strategi bør også nævne, at det er en prioritet for Rigsfællesskabet at være dagsordensættende i Arktis.
- Involvere Færøerne og Grønland aktivt i udformningen af dagsordensættende budskaber.

Ilulissat-initiativet 10 år efter



Dette CMS Memo bygger på CMS Rapporten *Learning from the Ilulissat Initiative*, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Rapporten findes i sin fulde længde på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om arktiske relationer, kan du også læse antologien og CMS Rapporterne:

- *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic (2017) (antologi)*
- *Grønlandskortet: Arktis' betydning for Danmarks indflydelse i USA (2017)*
- *Russisk Politik i Arktis efter Ukraine-krisen (2016)*

Om CMS

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: facebook.com/centerformilitaerestudier

Twitter: [@MilStudiesCPH](https://twitter.com/MilStudiesCPH)

LinkedIn: linkedin.com/company/centre-for-military-studies