



Albert Jónsson, alþjóðastjórn málafræðingur og fyrrverandi sendiherra

Vaxandi líkur eru taldar á að bráðnun hafiss á norðurslóðum af völdum hlýnnunar Jarðar leiði til þess – eftir miðja öldina – að Norður-Íshaf opnist fyrir siglingar. Það mundi auðvitað breyta heimsmyndinni í grundvallaratriðum. Og Norðurslóðir yrðu nátengdar umheiminum – og alþjóðakerfinu.

Alþjóðakerfið hefur þegar breyst með afgerandi hætti og heimsmyndin með. Hér á ég við hvernig strúktúr alþjóðakerfisins hefur þróast; nánar tiltekið að Kína er orðið annað mesta stórveldi heims á eftir Bandaríkjunum og nálgast þau á flestum mælikvörðum.

Strúktúr alþjóðakerfisins og hlýnnun Jarðar eru lykilþættir þegar horft er til norðurslóða næstu áratugi. Hlýnnunin af augljósum ástæðum. – Strúktúrinn af því hann knýr stórveldapólitík. — Í því efni skiptir mestu harðnandi samkeppni í Asíu og á heimsvísu milli Bandaríkjanna og Kína – samkeppni sem verður ráðandi þáttur í alþjóðamálum á öldinni.

Í stuttu erindi um stórt mál ætla ég í fyrri hluta að fjalla um norðurslóðir og breytta heimsmynd – aðallega út frá strúktúr og stórveldahagsmunum. Í seinni hluta erindisins ræði ég um Úkrænustríðið og afleiðingar þess fyrir norðurslóðir.

Hlýnun Jarðar hefur þegar leitt til þess að norðurleiðin svonefnda – siglingaleið meðfram norðurströnd Rússlands – er nú fær milli Atlantshafs og Kyrrahafs síðsumars og fram eftir hausti – en möguleikar á henni eru takmarkaðir. Svo að hagkvæmar siglingar stórra tankskipa og gámaflutningaskipa gætu hafist um norðurslóðir þyrfti Norður-Íshafið að opnast fyrir siglingar yfir norðurskautið. Þar með yrði til stysta siglingaleið milli Atlantshafs og Kyrrahafs – milli Asíu og Evrópu – svonefnd *norðurskautsleið*.

Vaxandi líkur eru taldar á að leiðin opnist um miðja öldina en jafnframt álitíð líklegt að einhver tími líði eftir það þangað til Íshafið verði fært árið um kring. Það mun auðvitað opna stórkostlega möguleika og snerta náið hagsmuni margra ríkja varðandi siglingar, orku og fiskveiðar.

Og Evró-Atlantshafssvæðið, þar sem þungamiðja alþjóðakerfisins var um aldir, mun tengjast um norðurslóðir við hina nýju þungamiðju alþjóðakerfisins – sem liggur á Asíu-Kyrrahafssvæðinu.

Gera má ráð fyrir að alþjóðapólitískur og hernaðarlegur aðdragandi þessara breytinga hefjist í alvöru á næstu 10-20 árum. Almennur alþjóðlegur áhugi á svæðinu er þegar mjög vaxandi vegna siglinga þar í framtíðinni. Og bæði stórveldin – Kína og Bandaríkin – horfa til norðurslóða – vegna samkeppninnar þeirra í milli og aukins aðgengis að svæðinu í kjölfar þess að hafísinn hörfar.

Bandarísk stjórnvöld hafa á síðustu árum mótað stefnu um norðurslóðir þar sem fram kemur meðal annars að Bandaríkjaher líti á þær sem mögulegan vettvang fyrir vaxandi stórveldasamkeppni. Norðurslóðir fá með bráðnun hafíssins mikla þýðingu fyrir þjóðaröryggið því þær tengi Kyrrahaf og Atlantshaf og opni nýjar leiðir að Norður-Ameríku. Auk þess að gera ráðstafanir til að tryggja framtíðarhagsmuni Bandaríkjahers á norðurslóðum þurfi að hefta möguleika Kína og Rússlands til að nota þær í hernaðarlegum tilgangi gegn Bandaríkjunum.

Bandaríkjafloti er enn vanbúinn til umsvifa á norðurslóðum árið um kring af því hann vantar sérstaklega styrkt herskip til þess. Þegar eru hins vegar áætlanir í gangi um fjölgun ísbrjóta. Flotinn hefur haldið úti kjarnorkuknúnum kafbátum í Norður-Íshafi frá því í lok sjötta áratugarins – og fyrir þann tíma lágu ferðir langdrægra bandarískra sprengjuflugvéla og njósnaflugvéla þar um og gera áfram. Þá hafa norðurslóðir lykilþýðingu fyrir loftvarnir Norður-Ameríku. Loks er rétt að nefna að Alaska gerir Bandaríkin að stóru norðurslóðaríki með mikla hagsmuni þess vegna – til viðbótar þjóðaröryggishagsmunum.

Kínverjar hafa aukið umsvif sín á norðurslóðum en næstum alfarið á norðurströnd Rússlands vegna olíu- og gasvinnslu – en í þeim efnum eru þeir stórir fjárfestar og stærstu kaupendurnir. Þeir taka þátt í starfi Norðurskautsráðsins og hafa unnið að því að fá norðurslóðaríki til þátttöku í Belti og braut-fjárfestingaáætluninni, sem þá er kölluð Silkileið norðursins. Loks hafa þeir stundað ýmsa vísindastarfsemi á norðurslóðum.dg

Kínverjar eiga tvo ísbrjóta sem báðir hafa siglt um norðurslóðir og ætla að smíða fleiri og stærri slík skip. Ekki er kunnugt um kínverska hernaðarlega starfsemi á svæðinu hingað til en kínverski flotinn hefur hratt vaxandi getu til að athafna sig á fjarlægum slóðum.

Kínverskir hernaðarsérfræðingar horfa þegar til þess að með minnkandi hafís megi halda Bandaríkjaher uppteknum við það á norðurslóðum að bregðast við athafnasemi kínverska flotans þar og um leið veikja Bandaríkjaher annarsstaðar. Þá er talið að til þess komi að Kínverjar haldi úti eldflaugakafbátum á norðurslóðum til að auka öryggi kjarnorkuhersins.

Hryggjarstykki í kjarnorkuher *Rússa* er í eldflaugakafbátum Norðurflotans, en þeim er aðallega haldið úti í Barentshafi frá stöðvum á Kolaskaga í norðvestur Rússlandi. Að verja kafbátanna eru forgangshlutverk flotans. Ennfremur eru flugvellir á Kolaskaga fyrir langdrægar sprengjuflugvélar. Á undanförunum tíu

árum hafa Rússar endurbyggt og tekið í notkun flugvelli og aðrar stöðvar á Norður Íshafssvæðinu sem byggðar voru í kalda stríðinu og einnig endurnýjað orrustuflugsveitir þar. Mikilvægi Norðurflotans hefur aukist verulega á undanförunum árum í kjölfar þess að í vopnabúrinu eru nýjar langdrægar stýriflaugar sem drægju til skotmarka í Evrópu frá kaþbátum eða herskipum í heimahöfum flotans og til Norður Ameríku frá Íshafinu.

Hernaðarlegur viðbúnaður Rússa í norðri á sér að verulegu leyti skýringar í því feiknastóra haf- og landsvæði og miklu efnahagslegu hagsmunum sem þeir eiga á norðurslóðum ríkisins. Þar er að finna afar mikið af olíu og gasi og einnig af málmum og kolum. Þessar auðlindir eru lykilatriði í áætlunum um hagvöxt í Rússlandi næstu áratugi. Þá hefur nýja siglingaleiðin úti fyrir norðurströndinni augljóst mikilvægi að þessu leyti fyrir Rússland enda er hún nátengd þjóðaröryggi í augum stjórnvalda.

Af öllu þessu má sjá að ríkar forsendur eru fyrir stóraukinn athafnasemi Bandaríkjana, Kína og Rússlands á norðurslóðum þegar hafísinn hörfar – þar á meðal hernaðarlegum umsvifum. Og herir fleiri ríkja en stórveldanna þriggja munu auðvitað birtast einnig á svæðinu þó í miklu minni mæli verði en hjá hinum.

Eftir að Rússar innlimuðu Krím 2014 og hófu jafnframt íhlutun í átök í austurhluta *Úkrænu* leiddu versnandi samskipti Rússlands og NATO til aukinna hernaðarumsvifa á norðurslóðum – þó ekki til neinna stórra breytinga í því efni. – Og allt til innrásarinnar í Úkrænu í lok febrúar síðastliðinn – hélt áfram samstarf allra norðurslóðaríkjana á vettvangi Norðurskautsráðsins – og það þrátt fyrir harðnandi deilur vegna Úkrænu og þvingunar- og refsiaðgerðir gegn Rússlandi.

Með stofnun Norðurskautsráðsins fyrir tuttugu og sex árum var gripið tækifæri

sem gafst eftir kalda stríðið til að hefja alþjóðasamstarf um málefni norðurslóða. Ráðið beindi sjónum að hagsmunum íbúa svæðisins á sviði loftslagsmála, mengunarmála, líffræðilegs fjölbreytileika og málefna hafsins. Ráðið varð vettvangur fyrir samstarf, samræmingu og samráð um þessi mál milli ríkisstjórna, frumbyggja og annarra íbúa svæðisins.

Þótt Norðurskautsráðið væri fremur samstarfsvettvangur en stofnun leiddi starfsemin til þess að málefni norðurslóða voru stofnanavædd – að segja má. Það varð til skipulag og skrifstofa fyrir framkvæmdastjórn. En einnig þróaðist sameiginlegur skilningur á þeim hagsmunum sem lægju undir, og sameiginleg markmið og norm urðu til.

Í upphafi var ákveðið að hernaðarleg öryggismál yrðu ekki þáttur í starfsemi Norðurskautsráðsins, enda mundu þau trufla hana. Þannig varð til viðmið – og norm í framhaldinu – sem fól í sér að bægja ætti frá ráðinu deilum og árekstrum aðildarríkja þess. Ennfremur varð til markmið, sem öll aðildarríkin lýstu stuðningi við. – Það var að halda norðurslóðum sem “lágspennusvæði” eins og sagt var.

Og deilum var bægt frá samstarfinu. Í átta ár eftir að samskipti Rússlands og Vesturlanda snarversnuðu vegna Krímskaga og Úkrænu sinnti Norðurskautsráðið hlutverki sínu ótruflað af síharðnandi deilum. – Það er ekki úr vegi að benda á að það gerði einnig Hringborð norðurslóða.

Í kjölfar innrásarinnar í Úkrænu varð Norðurskautsráðið hins vegar óstarfhæft – Það er – að svo stöddu – alvarlegasta og afdrifaríkasta afleiðing innrásarinnar fyrir norðurslóðir. Markmið um norðurslóðir sem lágspennusvæði lætur undan síga. Fljótlega eftir innrásina lýstu önnur aðildarríki en Rússland sameiginlega yfir að vegna innrásarinnar mundu þau hætta að sækja fundi ráðsins. Að auki hafa aðildarríki þess hætt tvíhliða vísindasamstarfi við Rússa um norðurslóðir.

En hvað með aðrar afleiðingar innrásarinnar fyrir norðurslóðir? – Jú, hún hefur

leitt til þess að tvö norðurslóðaríki, Finnland og Svíþjóð, hafa sótt um aðild að NATO. Hún mundi efla bandalagið hernaðarlega á norðurslóðum -og valda því reyndar einnig að öll Norðurskautsráðsríkin verða NATO ríki, nema Rússland auðvitað.

Innrásin og stríðið í Úkrænu hafa ekki leitt til aukinna hernaðarlegra umsvifa á norðurslóðum - hvorki af hálfu NATO né Rússlands. Það stafar einkum af því að norðurslóðir hafa sem fyrr strategíska hernaðarþýðingu. Í því felst að þar eru staðir sem eru mikilvægir fyrir fælingar- og hernaðarstefnu bæði NATO og Rússlands á meginlandi Evrópu - og staðir sem skipta máli fyrir kjarnorkujafnvægið milli Bandaríkjanna og Rússlands.

Úkænustríðið snertir ekki þessa staði og mun ekki gera nema það leiði til þess að stefni í annað stríð - það er milli NATO og Rússlands. Meginspurning er því hvort átökin í Úkrænu kunni að stigmagnast í átök NATO og Rússlands. Stuttu svarið - sem ég þarf að láta nægja hér tímans vegna - er að slík stigmögnun er ekki útilokuð, en ólíkleg.

Fremur lítil hernaðarleg umsvif á norðurslóðum eftir innrásina í Úkrænu er í takti við það sem verið hefur. Hins vegar má búast við að hernaðarleg umsvif eigi eftir að aukast á svæðinu - jafnvel verulega. Af hálfu NATO verði það gert til að undirstrika mikilvægi norðurslóða fyrir bandalagið, sýna hernaðargetu þar og æfa og þjálfva við krefjandi aðstæður.

Nú er talið að það muni taka mörg ár að byggja upp rússneska herinn á ný eftir manntjón og hergagnatjón, sem hann hefur orðið fyrir í Úkrænu - sem og að laga þá mörgu og alvarlegu veikleika sem hrjá herinn og stríðið hefur afhjúpað. Afleiðing alls þessa verður væntanlega mun minni hættu á átökum milli NATO og Rússlands á meginlandi Evrópu - og þar með á norðurslóðum.

Önnur afleiðing verður sú að búast má við að kjarnorkuvopn Norðurflotans og öryggi þeirra fái enn meira vægi en áður - meðal annars til að undirstrika að

Rússland sé áfram stórveldi þrátt fyrir áföllin í Úkrænu. Hernaðarleg þýðing norðurslóða fyrir Rússland fari með öðrum orðum vaxandi vegna Úkrænustríðsins. Efnahagslegt mikilvægi eykst einnig.

Olíu-, gas- og kolanámuvinnsla í norður-Rússlandi hefur verið langstærsta efnahagsmál á norðurslóðum og stórar áætlanir uppi í þeim efnum – sem fyrr sagði. Þvingunar og refsisaðgerðir í kjölfar hernáms Krímar og nú innrásarinnar í Úkrænu hafa leitt til þess að frekari uppbygging olíu- og gasvinnslu er í óvissu vegna þess að ekki fæst nauðsynlegur tæknibúnaður til þeirra hluta frá Vesturlöndum.

Á hinn bóginn má telja líkur á að Rússar fái – þegar fram í sækir – aukinn stuðning við þróun olíu- og gasvinnslu á norðurslóðum frá kínverskum fyrirtækjum. Kínverjar eru þegar mjög stórir kaupendur að rússneskri olíu og gasi og eiga eftir að verða enn stærri, meðal annars vegna Úkrænustríðsins. Bandalag Kína og Rússlands gegn Bandaríkjunum verður enn nánara en áður við þetta. Bandalagið mun birtast á norðurslóðum meðal annars þannig – þegar þar að kemur – að Rússar auðveldi flota og flugher Kína að athafna sig á Norður-Íshafi.

En hvert verður framhaldið í Úkrænu og í samskiptum Rússlands og Vesturlanda? Fáir hafa reynst spámannlega vaxnir um gang mála eftir innrásina og margir haft rangt fyrir sér bæði um frammistöðu Úkrænuhers og burði rússneska hersins – öllu heldur hversu óburðugur hann hefur reynst. Þó er gjarnan talið að langvinn átök séu framundan í Úkrænu – misseri, jafnvel einhver ár. Jafnframt eru vísbendingar um að rússneski herinn sé enn á ný í ógöngum – nú í austurhlutanum.

Óháð gangi stríðsins má búast við að eftir að einhverskonar hugsanleg lausn finnist, sem er fjarlægari en áður eftir innlimun fjögurra héraða í Úkrænu í Rússland, líði langur tími áður en samskipti NATO og Rússlands lagist að

einhverju marki. Á norðurslóðum er brýnt að starfsemi Norðurskautsráðins verði endurvakin og stofnanavæðing haldi áfram, en hvenær forsendur gætu skapast til þess er með öllu óljóst um þessar mundir.

Bandalög og átakalínur hafa skýrst í kjölfar innrásarinnar í Úkrænu og afleiðingar þess munu sjást á norðurslóðum. Hins vegar – og rétt að leggja áherslu á það – var allt útlit fyrir að strúktúr alþjóðakerfisins og hlýnun Jarðar – lykilþættirnir sem ég leiddi fram í byrjun erindisins – mundu óháð öðru – leiða til samkeppni stórvelda á norðurslóðum sem hafísinn hörfaði. Harðnandi samkeppni Bandaríkjanna og Kína í Asíu og á heimsvísu mundi birtast á svæðinu.

Niðurstaða mín um breytta heimsmynd og norðurslóðir er því í meginatriðum eftirfarandi: – Strúktúr alþjóðakerfisins hefur breyst með afgerandi hætti og heimsmyndin með og heimspólitíkin. Gangi spár eftir og Norður-Íshaf opnast breytist heimsmyndin í grundvallaratriðum af völdum hlýnunar Jarðar. Norðurslóðir tengjast náið alþjóðakerfinu þar á meðal þungamiðju þess og átakalínunum á Asíu-Kyrrahafssvæðinu.

Undirbúningur mun hefjast í alvöru fyrir siglingar um Norður-Íshaf milli Asíu-Kyrrahafs og Evró-Atlantshafssvæðisins og norðurslóðir munu þannig snerta efnahagslega hagsmuni fjölda ríkja. Ýmsir möguleikar skapast á svæðinu fyrir norðurslóðaríki og íbúa á norðurslóðum og þeim tækifærum munu auðvitað fylgja bæði kostir og gallar.

Á þessu stigi – um og upp úr miðri öldinni – má vænta þess að heimspólitíkin hafi skilað sér að fullu á norðurslóðir og í besta falli óvíst að þá verði þær lágspennusvæði.