

NORRÆN UTANRÍKIS- OG ÖRYGGISMÁL 2020

Loftslagsbreytingar, fjölbátta- og netógnir og áskoranir
í fjölbjóðasamstarfi innan ramma alþjóðalaga

INNGANGUR

Þann 2. desember 2019 fól utanríkisráðherra Íslands mér fyrir hönd norrænu utanríkisráðherranna að skrifa skýrslu um norræn utanríkis- og öryggismál í sama anda og sú sem Thorvald Stoltenberg afhenti í febrúar 2009. Vinnan tók mið af því að í nóvember 2009 var stofnað til norræns varnarsamstarfs, hins svokallaða NORDEF- samstarfs.

Í skipunarbréfinu var mælt fyrir um þrjú verkefni:

- að fjalla um hnattrænar loftslagsbreytingar;
- að fjalla um fjölþáttaógnir og netöryggi;
- að styrkja og bæta fjölþjóðasamstarf innan ramma alþjóðalaga.

Í viðauka er að finna styttri kafla: Norræna heildin, Samstarfsnet og Geópólítíska samhengið. Að auki var óhjákvæmilegt að setja skýrsluna í samhengi við COVID-19 heimsfaraldurinn enda mun hann hafa áhrif á norræna og alþjóðlega samvinnu til skemmrri og lengri tíma.

Fyrirmælin voru að forðast tvíverknad varðandi norrænt samstarf sem fyrir er og ég beðinn að tengja tillögurnar við það. Ennfremur ættu nýju tillögurnar að horfa til virðisauka norræns samstarfs á þeim sviðum sem um ræðir. Skýrslan skyldi vera stutt og gagnorð, á skilgreindum málefnaviðum og hafa að geyma raunhæfar stefnumarkandi tillögur um sameiginlegar aðgerðir.

Í gagnaöflunarleiðangri okkar Jónu Sólveigar Elínardóttur, deildarstjóra á öryggis- og varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins, til höfuðborga Norðurlandanna var okkur vel tekið. Einnig í Washington þar sem við fengum sýn Bandaríkjamanna á stöðuna í norrænum utanríkis- og öryggismálum. Við áttum fundi með norrænum stjórnmalamönnum, diplómötum, sérfræðingum og fræðimönnum á sviði alþjóðasamskipta, stjórn mála, loftslagsbreytinga og borgaralegra og hernaðarlegra öryggismála. Í öllum okkar samtölum, á yfir áttatíu fundum, kom fram mikill og einlægur áhugi á að styrkja norræna samvinnu á sviði utanríkis- og öryggismála.

Þá var einkar gagnlegt að heimsækja rannsóknastofnanir í höfuðborgum Norðurlandanna. Þeirra á meðal voru Norska alþjóðamálastofnunin (NUPI), Friðarrannsóknarstofnunin í Ósló (PRIO), Sænska rannsóknarstofnunin í varnarmálum (FOI), Alþjóðlega friðarrannsóknarstofnunin í Stokkhólmi (SIPRI), og Sænska alþjóðamálastofnunin (UI), einnig í Stokkhólmi, Finnsla alþjóðamálastofnunin (FIIA) og Öndvegissetrið um aðgerðir gegn fjölþáttaógnum í Helsinki og fulltrúar Dönsku alþjóðamálastofnunarinnar (DIIS) og Miðstöðvar um úrlausn alþjóðlegra átaka (CRIC) í Kaupmannahöfn. Í Kaupmannahöfn hittum við einnig fulltrúa frá Danska utanríkismálafélaginu, Félagi Sameinuðu þjóðanna og norræna fulltrúa Þróunaráætlunar Sameinuðu þjóðanna. Enda þótt þessir aðilar kunni að hafa ólík sjónarmið mynda þeir saman tengslanet sem ætti að leggja rækt við. Þannig má byggja upp sameiginlegan þekkingargrunn á sviði utanríkis- og öryggismála sem nýta má í kynningarefni á því sviði, á Norðurlöndunum og alþjóðavettvangi.

Okkur til ráðuneytis tilnefndu utanríkisráðuneyti hvers ríkis tvo fulltrúa í samráðshóp. Í honum sátu Jørgen Gammelgaard og Louise Riis Andersen frá Danmörku, Matti Pesu og Pilvi-Sisko Vierros-Villeneuve frá Finnlandi, Diljá Mist Einarsdóttir og Ólafur Stephensen frá Íslandi, Karsten Friis og Torunn L. Tryggestad frá Noregi, og Annika Markovic og Laila Naraghi frá Svíþjóð. Ég er afar þakklátur fyrir alla þá aðstoð og ráðgjöf sem við fengum. Niðurstöðurnar eru alfarið á mína ábyrgð.

Frá því að Stoltenberg-skýrslan kom út hefur umfang og breidd norrænnar samvinnu í utanríkismálum haldið áfram að aukast. Norðurlöndin hafa náð miklum árangri á sviði öryggis- og varnarmála, sem hópur í gegnum norræna varnarsamstarfið og í tvíhliða samstarfi, og þannig brugðist við breyttu ástandi öryggismála í okkar heimshluta. Þótt þátttaka þeirra í alþjóðastofnunum sé með ólíkum hætti leitast Norðurlöndin við að eiga náið samstarf í þessum málum. Þrjú eru aðilar að Atlantshafsbandalaginu, þrjú eru aðildarríki Evrópusambandsins og öll eru þau aðilar að Norðurskautsráðinu. Ríki sem eru utan okkar heimshluta líta hins vegar oft á Norðurlöndin sem eina heild á alþjóðavettvangi.

Á fyrsta fundi okkar í Ósló var vakið máls á því að norræn frjálslynd lýðræðisgildi og mjúkar lausnir nytu vaxandi alþjóðlegar eftirspurnar. Norræn samvinna þykir áhugaverð fyrirmynd í Evrópu, og raunar um heim allan, og ljóst að það eru töluverð sóknarfæri fólgin í því að færa þessa samvinnu á nýtt stig á þeim þremur sviðum sem vísað er til í skipunarbréfinu.

Hvatning til Norðurlandanna um að treysta í sessi og efla norræna vörumerkið (e. Nordic Brand) liggur því til grundvallar skýrslunni í heild. Í því felst að taka forystu og þróa víðtækar samstarfsaðferðir sem geta verið fyrirmynd að alþjóðlegum viðbrögðum við áskorunum samtímans, þar með talið loftslagsbreytingum, fjölbáttaógnum, netógnum og erfiðleikum í fjölþjóðasamvinnu.

Auki þessi skýrsla norræna samvinnu í utanríkis- og öryggismálum verður það skref til bjartari framtíðar.

Reykjavík, 1. júlí 2020



Björn Bjarnason



Björn Bjarnason (f. 1944)

er lögfræðingur frá Háskóla Íslands. Hann var skrifstofustjóri forsætisráðuneytisins 1975-1979. Blaðamaður á Morgunblaðinu 1979-1984 og aðstoðarritstjóri 1984-1991. Alþingismaður í Reykjavík fyrir Sjálfstæðisflokkinn 1991-2009. Menntamálaráðherra 1995-2002. Dóms- og kirkjumálaráðherra 2003-2009. Í borgarstjórn Reykjavíkur 2002-2006.

Myndir

Shutterstock

EFNISYFIRLIT

INNGANGUR	2
HNATTRÆNAR LOFTSLAGSBREYTINGAR	6
Græn orka.....	6
Norðurslóðir	6
Fólksflutningar	7
1. Aukin sameiginleg stefnumörkun á sviði loftslagsmála.....	8
2. Loftslagsöryggi og þróunarmál	9
3. Opinberir aðilar og einkaaðilar vinni saman á sviði orkuskipta.....	10
4. Sameiginleg afstaða til Kína á norðurslóðum	12
5. Hafrannsóknir til að minnka áhrif loftslagsbreytinga	13
FJÖLÞÁTTAÓGNIR OG NETÖRYGGI.....	14
6. Sameiginleg afstaða gegn fjölþáttaógnum	16
7. Viðbúnaður vegna heimsfaraldra.....	17
8. Sameiginlegar reglur tryggi lýðræði í netheimum.....	18
9. Samstarf á sviði nýrrar tækni og varnir gegn netárásum.....	19
FJÖLÞJÓÐASAMSTARF INNAN RAMMA ALÞJÓÐALAGA	20
10. Umbætur og nútímavæðing fjölþjóðastofnana	22
11. Norrænt samstarf um utanríkisþjónustu	23
12. Hlutverk sendiráða og fastanefnda eftl.....	24
13. Rannsóknir á sviði utanríkis- og öryggismála efldar.....	25
14. Stafræn kynning á norræna vörumerkinu og norrænum gildum.....	26
VIÐAUKI	27
Norræna heildin	27
Samstarfsnet	28
Geópólítíska samhengið	29
<i>GIUK-hliðið.....</i>	<i>29</i>
<i>Stórveldastjórnmál færast inn á norðurslóðir</i>	<i>30</i>
<i>Nýleg þróun.....</i>	<i>31</i>

HNATTRÆNAR LOFTSLAGSBREYTINGAR

Loftslagsbreytingar eru einhver mesta áskorun 21. aldarinnar og áhyggjuefni fyrir heimsbyggðina alla. Þær munu hafa áhrif á stöðugleika, hagsæld og öryggismál í öllum heimshlutum og hafa áhrif á mynstur fólksflutninga og för flóttafólks á svæðisbundinn og hnattrænan hátt. Þær eru áskorun sem krefjast skilvirkra og víðtækra sameiginlegra aðgerða. Þess vegna skipa loftslagsbreytingar nú þegar mikilvægan sess í utanríkis- og öryggismálum Norðurlandanna. Mörgum hefðbundnum utanríkispólitískum verkfærum, þar með talið þróunar-samvinnu og viðskiptum, mætti beita enn markvissar til að aðstoða og hvetja önnur ríki og aðra sem að málum koma til að grípa til frekari aðgerða og draga þannig úr og aðlagast áhrifum loftslagsbreytinga. Aukin norræn íhlutun á þessu sviði gæti ýtt undir alþjóðlegan metnað í loftslagsmálum, hraðað grænum umskiptum á heimsvísu, tryggt aukið fjármagn og áherslu á aðgerðir á sviði loftslagsbreytinga í samræmi við Parísarsamninginn. Þrjú málefni skera sig úr sem sérstaklega mikilvæg fyrir framtíðarsamstarf á milli Norðurlandanna: Græn orka, norðurslóðir og fólksflutningar.

Græn orka

Forsætisráðherrar Norðurlandanna samþykktu 2019 að gera Norðurlöndin að sjálfbærasta og samþættasta svæði í heimi fyrir árið 2030. Með því ákváðu ráðherrarnir að standa sameiginlega við skuldbindingar sínar samkvæmt Parísar-samningnum og við skuldbindingar sem falla undir loftslagshluta loftslags- og orkuramma ESB.

Þessa sýn ætti að útvíkka svo hún taki til sameiginlegrar áherslu á græna endurreisn í kjölfar kórónuveirufaraldursins með áherslu á að efnahagslegar endurbætur auki ekki á loftslagsvandann. Norðurlöndin þurfa því að vinna saman að betri og grænni endurreisn. Það mikla áfall sem riðið hefur yfir orkukerfi heimsins vegna COVID-19 hafði ekki skolið á þegar skýrsluhöfundur heimsótti höfuðborgir Norðurlandanna. Á þeim tíma var meginspurningin hvort stuðningur væri við samnorrænt átak til að auka hlut endurnýjanlegra orkugjafa og bæta orkunýtingu í öðrum heimshlutum.

Norðurlöndin hafa þróað með sér einstakt samstarf í orkumálum. Þetta samstarf myndar traustan grunn að sjálfbæru og öruggu orkuframboði í okkar heimshluta. Í öllum höfuðborgunum var áhugi á að leiða græn orkuskipti á heimsvísu. Að gera það að samnorrænu, utanríkispólitísku markmiði er verðug áskorun. Það yrði ekki aðeins virðisauki fyrir Norðurlöndin, heldur ætti einnig að skoðast sem hluti af utanríkispólitík Norðurlandanna auk þess sem horfa ætti á þetta sem hluta af þróunaráætlunum ríkjanna og sem tækifæri á sviði alþjóðlegra rannsókna og viðskipta.

Norðurslóðir

Norðurlöndin eru fimm af átta aðildarríkjum Norðurskautsráðsins og gegna þannig lykil-hlutverki í þessum heimshluta þar sem vaxandi ójafnvægis gætir í öryggismálum vegna aukinnar

togstreitu milli stórveldanna. Sem smærri ríki á norðurlöndum eiga Norðurlöndin mikla sameiginlega hagsmuni af því að norður-skautssvæðið verði áfram svæði samvinnu þar sem unnið er að sameiginlegum úrlausnum deilumála.

Allir sex vinnuhópar Norðurskautsráðsins fjalla um áhrif loftslagsbreytinga en þó á mismunandi hátt. Norðurlöndin líta á Norðurskautsráðið sem þungamiðju samvinnu á norðurlöndum og munu halda áfram að fjalla um mikilvæg málefni eins og loftslagsbreytingar og sjálfbæra þróun á þeim vettvangi. Alþjóðlegar ráðstefnur um málefni norðurlöða sem haldnar eru í hánorðri (t.d. Hringborð norðurlöða í Reykjavík (Arctic Circle), Arctic Frontiers í Tromsø og Rovaniemi Arctic Spirit) eru orðnar mikilvægur vettvangur fyrir viðræður um loftslagsbreytingar. Þær nýtast við kortlagningu á tækifærum á alþjóðavísu sem og í samnorrænni viðleitni til að leiða saman sérfræðinga og hagaðila til mikilvægs samtals um loftslagsbreytingar.

Í umræðum um loftslagsmál er norðurskautið ávallt ofarlega á baugi sem og nauðsyn þess að fylgjast náið með áhrifum af bráðnun hafíss. Hækkandi hitastig hefur opnað nýjar siglingaleiðir og þar með tækifæri til auðlindanýtingar. Þá þarf að taka með í reikninginn nýja áhættuþætti á borð við nýja neðansjávarkapla, auknar líkur á loftslagstengdum náttúruhamförum eins og gróðureldum og þá hættu sem steðjar að líffræðilegri fjölbreytni. Alla þessa þætti má takast betur á við með samnorrænni samræmingu og aðgerðum. Ljóst er að allt krefst þetta aukinnar öryggisvitundar. Norðurlöndin munu þurfa að halda áfram og jafnvel auka viðleitni sína til að tryggja að norðurlöðir haldist lágspennusvæði.

Loftslagsvísindamenn segja hlýrra loftslag auka hættu á flóðum og þurrkum. Vegna þurrka eykst hættu á skógareldum líkt og

skógareldarnir sem geisluðu í Svíþjóð og Noregi 2018 sýndu. Nú vinna Norðurlöndin að mestu sjálfstætt að því að hindra alvarlega útbreiðslu elda. Norðurlandaráð hefur gefið til kynna að Norðurlöndin gætu haft mikinn ávinning af auknu samstarfi í eldvörnum og hefur kallað eftir því að norrænar ríkisstjórnir kanni leiðir til að starfrækja norrænan flota slökkviloftfara og móti norræna áætlun í eldvarnarmálum. Taka ætti tillit til þessa en einnig þess starfs sem þegar fer fram innan evrópska almannavarnakerfisins og neyðarsamhæfingarstöðvar Atlantshafsbandalagsins fyrir Evrópu (EADRCC) með aðild allra Norðurlandanna.

Fólksflutningar

Þótt vitað sé að loftslagsbreytingar geri marga staði óbyggilega og hreki fólk að heiman er jafnframt ljóst að það leiðir ekki óhjákvæmilega til aukinna fólksflutninga til Evrópu. Flestir eru vegalausir innan eigin lands eða leita skjóls í nágrennaríkjum. Norðurlöndin ættu að líta á það sem hlutverk sitt að draga úr neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga á lífsviðurværi, hagsæld og jafnrétti í þeim samfélögum sem verða fyrir mestum áhrifum af loftslagsbreytingum. Í þessu samhengi skiptir gamalgroíð norrænt utanríkispólitískt samstarf og þróunartengsl við ákveðin ríki í Afríku máli.

Í norðri og suðri verður að takast á við loftslagsbreytingar sem alvarlega og víðfeðma áskorun í utanríkis- og öryggismálum.

1. Aukin sameiginleg stefnumörkun á sviði loftslagsmála

Þróa á samnorræna stefnumótun varðandi loftslagsbreytingar og styrkja þannig norrænar loftslagsaðgerðir á heimsvísu. Stefnan á að taka til alþjóðlegra loftslagsmála í víðum skilningi auk tengslanna á milli utanríkis-, öryggis- og þróunarmála samhliða fjármögnun.

Öflugri norræn samvinna á sviði alþjóðlegra loftslagsmála kæmi að gagni þegar fjallað er um loftslagsbreytingar á alþjóðavettvangi og í tvíhliða viðræðum við þau lönd sem skipta hvað mestu máli, þar með talið stórlösendur. Norðurlöndin ættu að auka samvinnu þegar kemur að því að vekja máls á loftslagsbreytingum og grænum umskiptum í tvíhliða samræðum við þriðju ríki sem vega þyngst í tengslum við Parísarsamninginn og heimsmarkmiðin um sjálfbæra þróun, einkum sjöunda markmiðið um að tryggja öllum aðgang að öruggri og sjálfbærri orku á viðráðanlegu verði.

Opinber fjármögnun nægir ekki til að fjármagna græn umskipti á heimsvísu. Til að auka enn frekar metnað og umfang loftslagsaðgerða ættu Norðurlöndin að sýna fordæmi í að hraða einkafjármögnun fyrir græn umskipti á heimsvísu. Það ætti að gera með því að virkja norræna lífeyrissjóði og stofnanafjárfesta til lykilstuðnings við umskipti hagkerfa á öðrum svæðum í heiminum, yfir í hagkerfi sem einkennast af lítilli koltvísyringslosun og viðnámsþoli gegn loftslagsbreytingum. Þetta yrði reist á farsælli reynslu norrænna lífeyrissjóða sem þegar eru leiðandi við metnaðarfull loftslagstengd fjárfestingarmarkmið, umfangsmikla upplýsingagjöf um hvernig eignasöfn þeirra samræmast loftslagsmarkmiðum og við framkvæmd sannreyndra fjárfestingalíkana. Svíar hafa til dæmis stutt snjallar loftslagstengdar fjárfestingar í þróunarlöndum og Danir hafa stutt sameiginlega fjárfestingarsjóði opinberra aðila og einkaaðila, meðal annars til aukinnar fjárfestingar í sjálfbærri þróun, þar með talið í þróunarlöndum.

Á sviði þróunarmála mætti leggja fram metnaðarfulla norræna rammaáætlun um grænar áherslur í starfsemi fjölþjóðlegru þróunarbancanna (MDB) til að hvetja til aðgerða í samræmi við skuldbindingar þeirra sjálfra um að laga starfsemi sína að Parísarsamningnum – skuldbindingum sem þeir vinna nú þegar að saman. Skuldbindingarnar ættu að endurspeglu hvernig fjölþjóðlegu þróunarbancarnir eiga samskipti við einstök ríki, til dæmis þegar þeir aðstoða viðskiptalönd sín við að þróa áætlanir um metnaðarfyllri eigin framlög (NDC). Sem stendur er enginn skýr samhljómur meðal hluthafa um hvernig best væri að fjölþjóðlegu þróunarbancarnir nálguðust þessi mál. Samstillt norrænt átak gæti haft áhrif á þessa þróun, einkum með hliðsjón af góðum árangri Norðurlandanna á þessu sviði.

Norðurlöndin eru þekkt fyrir að hafa alloft getað haft áhrif á stefnu stofnana eins og Alþjóðabancans, þar sem þau deila sæti með Eystrasaltslöndunum, umfram atkvæðahlut sinn. Þetta hefur tekist með því að færa viðfangsefni á jaðrinum nær miðjunni.

Til að leysa úr læðingi mátt norrænnar samvinnu á þessu mikilvæga sviði er lagt til að Norðurlöndin nálgist stefnumótun sína í loftslagsmálum á víðtækari hátt en áður með því að setja þá þætti sem hér hafa verið nefndir í einn norrænan farveg.

2. Loftslagsöryggi og þróunarmál

Þróa á samnorræna loftslagsöryggis- og þróunarstefnu. Sameina á krafta og beina þróunaraðstoð og aðgerðum til lausnar á deilumálum að viðkvæmum og óstöðugum ríkjum sem eiga undir högg að sækja vegna loftslagsbreytinga.

Vegna loftslagsbreytinga er erfiðara en ella að takast á við öryggisáskoranir sem fylgja átökum og óstöðugleika. Þótt athygli stjórnmalanna beinist í auknum mæli að tengslunum milli loftslags, átaka og öryggismála er enn þörf á að auka skilning á þessari þróun og efla stuðning við getu Sameinuðu þjóðanna (SÞ) á sviði öryggis- og loftslagsmála. Norðurlöndin láta öll að sér kveða varðandi loftslagstengd öryggismál en sameiginlegur skilningur og framgangur yki norræn áhrif í yfirstandandi stefnumörkun, til dæmis innan öryggisráðs SÞ.

Viðbrögð við öryggisógn sem tengist loftslagsbreytingum og áhrifum þeirra í norðri krefjast samræmdra aðgerða sem ná út fyrir Norðurlöndin. Þau eiga að vera leiðandi í að þróa stefnu sem fer raunverulega þvert á málaflokka þegar kemur að viðbrögðum við þeim fjölþættu vandamálum og öryggisógnum sem leiða af hnattrænum loftslagsbreytingum.

Sterkt og jákvætt orðspor Norðurlandanna þegar kemur að viðbrögðum við loftslagsbreytingum, framlög til þróunaraðstoðar, aðkoma að því að koma í veg fyrir átök (e. conflict prevention) og miðla málum á átakasvæðum (e. conflict resolution), og stuðningur við lýðræðislegar stofnanir og mannréttindi, styðja við forystu þeirra á þessu sviði.

Nauðsynlegt er að efla viðnámsþrótt í viðkvæmum og óstöðugum ríkjum til að vernda þá sem eru berskjaldaðir fyrir neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga. Viðkvæmustu löndin eiga það sammerkt að þau eru oft afar háð landbúnaði, þar hafa nýlega geisað átök og þar er útilokun frá stjórnmalapátttöku mikil.

Innan viðeigandi alþjóðastofnana ættu markmið norrænnar utanríkisstefnu að vera að efla viðnámsþol gegn loftslagsbreytingum í

þróunarlöndum þar sem öryggi er helst ógnað af loftslagsbreytingum. Það yrði mikilvægt norrænt framlag til að takmarka hættu á loftslagstengdum átökum, matvælskortum og stórfelldum fólksflutningum.

Sameiginlegar aðgerðir Norðurlandanna ættu að beinast að því að gera ríkjum kleift að fást við loftslagstengdar hættur, eins og flóð og þurrka, og treysta þannig lögmæta stjórnendur í sessi og draga úr hættu á samfélagslegum óeirðum. Þetta myndi efla félagslegan viðnámsþrótt og auka efnahagslegt öryggi.

Það ætti að vera forgangsmál að koma í veg fyrir átök og leysa úr ágreiningsmálum, á þann hátt að það leiði til nauðsynlegra umbóta á stjórnarháttum, í viðkvæmum og óstöðugum ríkjum sem eru sérstaklega útsett fyrir neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga.

Leggja ætti höfuðáherslu á samstarfsverkefni opinberra aðila og einkaaðila til að þróa fleiri leiðir til lífsviðurværis í þessum löndum með nýsköpun og gerð nauðsynlegra grunnvirkja, t.d. til að tryggja aðgang að hreinu vatni og orkuöryggi, að leiðarljósi.

Norðurlöndin ættu einnig að varða veginn við gerð áhrifaríkra alþjóðasamninga í glímumni við vandamálin sem óhjákvæmilega steðja að heiminum öllum vegna loftslagsbreytinga. Þar má nefna alþjóðalög sem taka til þeirra sem neyðast til að yfirgefa heimili sín vegna loftslagsbreytinga og þau alþjóðlegu mannúðar-aðstoðar- og neyðarviðbragðskerfi sem eru nú þegar undir álagi.

Valdefling kvenna og stúlkna er lykilatriði eigi þessar tillögur að ná fram að ganga.

3. Opinberir aðilar og einkaaðilar vinni saman á sviði orkuskipta

Norrænn orkuklasi opinberra aðila og einkaaðila á að stefna á svæði erlendis þar sem nýting jarðefnaeldsneytis er mikil og stofna til samstarfs um nauðsynleg orkuskipti og sjálfbæra þróun. Stuðst verði við svipaða aðferðafræði við mat á sjálfbærni og notuð hefur verið á alþjóðavettvangi fyrir vatnsafls- og jarðvarmaverkefni.

Norðurlöndin hafa öll kynnt metnaðarfull markmið um orkuskipti og kolefnisförgun til að verða kolefnishlutlaus 2050. Ríki stöðug, pólitísk samstaða um þetta málefni á Norðurlöndunum ráða þau yfir tækni og efnahagslegum styrk til að ná þessum langvinnu markmiðum. Metnaður Norðurlandanna í loftslagsmálum skiptir máli til að sýna forystu auk þess sem það er mikilvægt að sýna að þau búi yfir bestu leiðunum til að ná markmiðum Parísarsamningsins. Enn fremur er mikilvægt að sýna og virkja réttu öflin til að rjúfa tengslin á milli hagvaxtar og aukinnar orkunotkunar og þar með tryggja að stórir hlutar heimsins geti náð þessum sömu markmiðum og samtímis aukið sjálfbæra velferð og viðhaldið stjórnmálalegum stöðugleika. Í reynd er það svo á mörgum svæðum að eitt eða fleiri kolaorkuver sjá fyrir raforkunni sem er drifkrafturinn í nýjum iðnaði og hagvexti.

Norðurlöndin búa í sameiningu yfir yfirgripsmikilli tækni og reynslu sem nota má í öðrum heimshlutum við umskipti úr jarðefnaorku yfir í hreina orku, samhliða því sem hugað er að sjálfbærni og félagslegum málefnum á borð við græna atvinnusköpun.

Norræn tækni er í fremstu röð á sviði vatnsafls og jarðvarmaorku, vindorku, sólarorku, kjarnorku, lífheldsneytis og orkunýtni. Þetta gerir Norðurlöndunum kleift að bjóða upp á samþættar norrænar orkulausnir sem sjá bæði fyrir framleiðslu á endurnýjanlegri orku og samtengingu svæða. Þá hafa Norðurlöndin komið upp þróuðum og hagstæðum hitunar- og kælikerfum sem hámarka hagstæða orkugæðastjórnun. Þessi sterka staða Norðurlandanna sem leiðandi aðila á sviði hreinna orkulausna er enn fremur studd af sterkri stöðu þegar kemur að rannsóknum og

þróun. Norræni orkugeirinn og rannsóknar- og þróunargeirinn myndu fagna krefjandi verkefnum um heim allan. Slíkt samstillt framtak myndi ryðja brautina fyrir enn öflugri samstarfsverkefni milli opinberra aðila og einkaaðila.

Ný brautryðjandi norræn tækni á borð við varmadælur, nýjar kynslóðir dreifkerfislausna, tækni við kolefnisföngun og -geymslu eins og CarbFix-aðferðin og hreinar orkulausnir í samskiptum og flutningum á landi og sjó eru nokkur dæmi um tækifæri til að hámarka virðisauka norræna vörumerkisins og skapa útflutningstekjur. Jafnframt er með þessu unnið að því að ráða fram úr þeim áskorunum sem fylgja loftslagsbreytingum.

Lagt er til að stofnaður verði norrænn klasi stofnana og fyrirtækja, opinberra og einkarekinna, með stuðningi ríkisstjórna Norðurlandanna og norrænna og alþjóðlegra fjármögnunarstofnana. Klasinn ætti að leita samstarfsaðila á svæðum erlendis þar sem nýting jarðefnaeldsneytis er mikil með það að markmiði að stuðla að nauðsynlegum orkuumskiptum og sjálfbærri þróun. Klasinn nyti góðs af styrk Norðurlandanna þegar kemur að samstarfi þvert á atvinnugreinar. Þetta væri fyrirtaks sýnidæmi um hvernig má stuðla að auknu samstarfi einkaaðila og hins opinbera á alþjóðavettvangi. Hægt væri að vekja alþjóðlega athygli á fyrirmyndum eins og Samtökunum um sænska forystu um sjálfbæra þróun (e. Swedish Leadership for Sustainable Development), Samtökum sænskra fjárfesta um sjálfbæra þróun (e. Swedish Investors for Sustainable Development) og samstarfs dönsku ríkisstjórnarinnar og einkaaðila á sviði loftslagsmála.



Val á samstarfssvæði eða -svæðum myndi velta á líkum til árangurs og mati á því hvar norræn sérfræðipækning og tækni yrði einkum samkeppnishæf. Stuðst yrði við svipaða aðferðafræði við mat á sjálfbærni og notuð hefur verið á alþjóðavettvangi fyrir vatnsafls- og

jarðvarmaverkefni. Norrænar rannsóknar- og nýsköpunarstofnanir ættu að koma að í upphafi verkefnisins. Það myndi auðvelda að skilgreina hugsanleg samlegðaráhrif við það starf sem þegar fer fram í Norrænu ráðherranefndinni.

4. Sameiginleg afstaða til Kína á norðurslóðum

Norðurlöndin eiga að vinna að sameiginlegri norrænni greiningu, stefnu og viðbrögðum við kínverskum umsvifum á norðurslóðum og fylgja þeirri vinnu eftir innan viðeigandi svæðisbundinna samstarfsneta með aðild þeirra allra.

Loftslagsbreytingar og vaxandi spenna í alþjóða-samskiptum á umliðnum áratug hafa leitt til stórveldakapplaups á norðurslóðum milli Bandaríkjanna, Rússlands og Kína. Norðurlöndin eru fimm af Norðurskautsríkjunum átta og hafa því sterka sameiginlega rödd, til dæmis innan Norðurskautsráðsins. Í uppfærðu mati sem gefið var út 2019 af vinnuhópi Norðurskautsráðsins um umhverfissvöktun og mat (AMAP) var lögð áhersla á að 1) Norðurskautssvæðið heldur áfram að hitna meira en tvöfalt hraðar en nemur hnattræna meðaltalinu, 2) lofthiti við yfirborð jarðar á ár hvert hefur verið hærrí síðustu fimm ár en öll ár frá 1900 og 3) rúmmál hafíss á Norðurskautssvæðinu í septembermánuði hefur minnkað um 75 prósent frá 1979. Áhrif þessarar þróunar eru bæði hnattræn og pólitísk.

Samhliða þessum róttæku breytingum á loftslagi og umhverfi á norðurslóðum er Kína að rísa upp sem heimsveldi og skilgreinir sig nú sem „ríki nálægt norðurslóðum“ (e. near-Arctic state). Grundvallarhagsmunir Kínverja felast í aðgangi að auðlindum og siglingaleiðum á Norður-Ishafi sem og í auknum áhrifum á mállefni norðurslóða. Kínverjar hafa aukið tvíhliða samstarf sitt við Norðurskautsþjóðirnar með virkri þátttöku á sviði efnahagsmála, samfélagsmála og vísinda, þar með talið heimskautarannsóknna.

Aukin viðvera og hagsmunagæsla Kínverja á norðurslóðum mun hafa áhrif á stefnumótun í öryggismálum. Til þessa hefur kínversk hernaðarstarfsemi á Norðurskautssvæðinu verið afar takmörkuð. Kínverski herinn er hins vegar að byrja að auka þekkingu sína á norðurslóðum.

Síðan 1999 hafa Kínverjar staðið fyrir mörgum leiðöngurum á Norðurskautssvæðið. Þeir byggðu fyrstu rannsóknarstöð sína, Yellow River Station, á Svalbarða 2004. Árið 2017 felldi Kína

siglingaleiðir á norðurslóðum opinberlega undir fjárfestingaáætlun sína, Belti og braut (e. Belt & Road Initiative). Kína áréttaði þetta á ný í hvítbók sinni „Norðurslóðastefna Kína“ frá 2018, þar sem hagsmunir landsins, sem stórs hagaðila á Norðurskautssvæðinu eru tíundaðir. Kínverjar og Íslendingar stóðu sameiginlega að því að opna Norðurslóðasetur á Norðurlandi árið 2018. Það var upphaflega ætlað til norðurljósarannsóknna en síðan hefur rannsóknarsvið setursins víkkað. Áætlanir hafa verið kynntar um að opna kínverska rannsóknarstöð á Grænlandi auk gervihnattamóttökustöðvar.

Öll Norðurskautsríkin viðurkenna að hafréttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna (UNCLOS) sé sá lagarammi sem ríki eigi að starfa innan til að leysa hafréttardeilur. Kínverjar hafa gert hafréttarlegar kröfur á Suður-Kínahafi sem ganga gegn hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna, sem þeir hafa þó fullgilt. Aðgerðum af þeim toga verður að halda utan við Norðurskautssvæðið.

Mikill áhugi ýmissa aðila á Norðurskautssvæðinu staðfestir mikilvægi skilvirks fjölþjóðasamstarfs á svæðinu. Norðurskautsríkin verða að axla ábyrgð og sinna lykilhlutverki í þágu umhverfshagsmuna á norðurslóðum og samfélaganna þar. Norðurlöndin ættu að reyna að þróa samnorræna stefnu sem myndi greiða fyrir samvinnu við líkt þenkjandi ríki þegar kemur að auknum umsvifum Kínverja á norðurslóðum.

Því er lagt til að Norðurlöndin vinni að samnorrænni greiningu, stefnu og viðbrögðum við umsvifum Kínverja á norðurslóðum og fylgi henni eftir innan viðeigandi svæðisbundinna samstarfsneta sinna, það er innan Norðurskautsráðsins, Evrópuráðsins, Eystrasaltsráðsins, Barentsráðsins og Norðlægu víddarinnar.

5. Hafrannsóknir til að minnka áhrif loftslagsbreytinga

Loftslagsbreytingar hafa alvarleg áhrif á höfin. Samnýting á sviði hafrannsókna, mannauðs, rannsóknarskipa og annars búnaðar, gerir Norðurlöndunum kleift að vera leiðandi í þekkingaruppbyggingu á heimsmælikvarða þegar kemur að áhrifum loftslagsbreytinga á höfin á svæðinu.

Höfin þekja um 70 prósent af yfirborði jarðar, geyma yfir 97 prósent af öllu vatni á jörðinni og framleiða helming af öllu súrefni. Þau stjórna líka loftslagi plánetunnar að verulegu leyti. Raunar má rekja meira en 90 prósent af hlýnun jarðar undanfarin 50 ár til hafanna. Öll Norðurlöndin hafa viðurkennt og vakið athygli á mikilvægi hafsins fyrir velsæld mannkyns og plánetunnar allrar á alþjóðavettvangi og lagt áherslu á þýðingu þess að endurheimta og vernda heilbrigði sjávar-umhverfisins. Öll hafa einnig lagt áherslu á alvarleg áhrif loftslagsbreytinga á höf heimsins og hve heilbrigði þeirra er áriðandi í baráttunni gegn neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga.

Norrænu Norðurskautspjóðirnar eru vitni að þeim stórtæku áhrifum sem hnattrænar loftslagsbreytingar hafa á höfin í heimshluta þeirra. Hækkandi hitastig sjávar og aukin súrnun hefur bein áhrif á þróunina á Norðurskautssvæðinu þar sem hafís hopar og vistkerfi sjávar breytast sem aftur hefur áhrif á Norður-Atlantshafi og víðar. Þessi þróun hefur einnig víðtæk félagsleg og efnahagsleg áhrif á norðurslóðum sem tengjast til dæmis opnun nýrra siglingaleiða, auknu aðgengi að náttúruauðlindum, aukinni ferðaþjónustu og breytingum á líffræðilegri fjölbreytni hafsins. Loftslagsbreytingar hafa líka mikil áhrif á aðstæður í Eystrasalti og á íbúa þar. Þótt sumar tegundir í lífríkinu kunni að njóta góðs af loftslagsbreytingum er því spáð að áhrifin verði að mestu neikvæð.

Til að skilja betur breytingar af völdum loftslags á hitastig og efnafræði hafanna og afleiðingar þeirra, er lagt til að Norðurlöndin samnýti mannauð, rannsóknarskip og annan búnað til hafrannsókna. Þannig geta Norðurlöndin í sameiningu verið leiðandi í þekkingaruppbyggingu á heimsmælikvarða þegar kemur að áhrifum loftslagsbreytinga á höfin á svæðinu. Fyrir utan að auka vitund um hvaða leiðir eru færar til að bregðast við áhrifum loftslagsbreytinga á höfin, og áskorunum og tækifærum sem þeim fylgja, gerir þetta Norðurlöndunum betur kleift að gæta sameiginlegra hagsmuna sinna og koma sameiginlegum stefnumálum á framfæri innan alþjóðastofnana. Einnig er lagt til að niðurstöður úr þessu samstarfi verði birtar opinberlega til að efla alþjóðlega þekkingu á málefnum. Þá er lagt til að Norðurlöndin leiti samstarfs á þessu sviði við einkaaðila og lítil eyríki sem hafa tekið aukna forystu í umræðum hlutverk hafsins þegar kemur að loftslagsbreytingum.

FJÖLÞÁTTAÓGNIR OG NETÖRYGGI

Fjölþáttaógnir, þar með taldar net-árásir, misvísandi upplýsingar og upplýsingafalsanir, eru sívaxandi og alvarleg áskorun á Norðurlöndunum. Með því að nýta sér veikleika í opnum lýðræðissamfélögum grafa fjölþáttaógnir undan öryggi, velferð og samnorrænum gildum. Fjölþáttaógnir eru tvíærðar og hannaðar þannig að auðvelt er að afneita sök. Því er erfitt, en þeim mun mikilvægara, að berjast gegn þeim. Í höfuðborgum Norðurlandanna undirstrikuðu viðmælendur að ríkin gætu mætt þessum ógnum betur saman en hvert fyrir sig.

Þótt baráttan gegn netárásum og öðrum fjölþáttaógnum sé fyrst og fremst á ábyrgð hvers ríkis fyrir sig, verða Norðurlöndin að vinna þéttar saman til að halda í við sífellt ákveðnari og háþróaðri andstæðinga. Ekki yrði um neinn tvíverknað að ræða, til dæmis gagnvart NORDEFCO, þótt norrænt samstarf til að takast á við ýmsa þætti fjölþátta- og netógnna yrði styrkt enn frekar.

Mikilvægi fjölþjóðasamvinnu líkt þenkjandi ríkja í baráttunni við net- og fjölþáttaógnir er óumdeilt. Norðurlöndin gera sér öll grein fyrir mikilvægi Evrópska öndvegissetursins um aðgerðir gegn fjölþáttaógnum (HybridCoE) í Helsinki, sem styður viðleitni aðildarríkjanna, hvers fyrir sig og í sameiningu, við að efla getu sína, viðnámsþrótt og viðbúnað í baráttunni gegn fjölþáttaógnum. HybridCoE er brú á milli ESB og NATO. Norrænu ríkin, að Íslandi undanskildu, eru virkir þátttakendur í setrinu. Norðurlöndin viðurkenna einnig mikilvægi þeirrar vinnu sem fram fer hjá

strategískri upplýsingadeild ESB (EU STRATCOM). Þrjú lykilhugtök sem koma oft fyrir í tengslum við fjölþáttaógnir eru: ástandsmat (e. situational awareness), viðnámsþol (e. resilience) og fælingarmáttur (e. deterrence). Þörfin á að þróa gagnráðstafanir (e. countermeasures) gegn árásum fer sívaxandi.

Netheimum (e. cyberspace) hefur verið lýst sem abstrakt vettvangi háhraðasamskiptaneta, gagnasafna og úrvinnslugetu. Áhrifa þessara sýndarferla verður vart þegar þau birtast í raunheimum. Fjölþáttastríð er háð jafnt í raunheimum og í sýndarheimum. Öll helstu atriði þess sem gerist í raunheimum eru þekkt og um þau ríkir skilningur. Í sýndarhlutanum fara aðgerðir á hinn bóginn fram með leynd í ósýnilegum heimi tölva og netkerfa, allt þar til áhrif þeirra birtast í raunheimum.

Ríki og aðrir gerendur beita fjölþáttaógnum til að ráðast að ríkjum og stofnunum sem þau skynja sem keppinauta, ógnir eða andstæðinga við hagsmuni og markmið sín. Þessar aðgerðir og aðferðir spanna vítt svið og má þar nefna: njósnir; áhrif á inntak upplýsinga; afskipti af kosningum; hugverkþjófnað; nýtingu á veikleikum í grunnvirkjum á borð við orkuflutningsleiðir; efnahags- og viðskiptatengdar fjárkúganir; aðför að alþjóðlegum stofnunum, t.d. með því að gera regluverk óskilvirkt; hryðjuverk eða hræðsluáróður; ógnir við borgaralega flugumferð, skipaflutninga, raforkuflutningskerfi og sjóslýs.

Sterk rök hafa verið færð fyrir því tala frekar um „fjölþáttastríð“ en „fjölþáttaógnir“ þar sem að minnsta kosti sum norrænu ríkjanna lægju undir stöðugum árásum. Það er því ákaflega mikilvægt að ríkin deili reynslu sinni, ekki aðeins í því skyni að læra hvert af öðru, heldur einnig til að átta sig betur á því t.d. ef ákveðið mynstur frávíka kemur upp sem gætu verið hluti af stærri, markvissum fjölþáttaaðgerðum sem beint væri gegn sumum Norðurlandanna eða þeim öllum. Áriðandi er að

fylgjast grannt með hernaðar- og tæknipróun á þessu sviði. Þótt hvert og eitt ríkjanna sé ábyrgt fyrir innlendum viðbrögðum er fjölþjóðleg samstaða mikilvægur hluti af fælingarviðbrögðum við fjölþátta- og netógnum. Norðurlöndin eiga að taka höndum saman um að fordæma þá sem standa að fjölþáttastríðsrekstri þar sem hluti af leikfléttunni felst í að neita allri ábyrgð á verknaðinum.

Þau tvö ríki sem oftast eru nefnd í þessu samhengi sem ógn við Norðurlöndin eru Rússland og Kína. Þau hafa þróað skilvirkar undirröðursaðferðir sem ganga mun lengra í að veikja skotmörk sín en hefðbundnar falsfréttir og upplýsingafalsanir. Aðferðir af þessu tagi hafa t.a.m. verið nýttar til að undirbúa jarðveginn fyrir ólögmdæta innlimun svæða, eins og sjá mátti á Krímskaga vorið 2014. Þar urðu skyndileg þáttaskil í langvarandi aðgerðum Rússa sem miðuðu að því að grafa undan stöðugleika í Úkraínu. Eftirleikurinn einkenndist af því að Rússar neituðu allri ábyrgð á verknaðinum. Fyrir utan ólöglegar aðferðir í Suður-Kínahafi hafa Kínverjar einnig staðið að fjölþáttaaðgerðum þótt þær fari ekki jafn hátt og aðferðir Rússa. Félagsverkfræði (e. social engineering) og efnahagsnjósir eru nokkurs konar aðalsmerki Kína. Þær hafa samfélagsleg, efnahagsleg og fjárhagsleg markmið sem miða að því að ná fötfestu með strategískum fjárfestingum og rannsóknarverkefnum. Mikilvægt er að beita öryggisrýni á fjárfestingar erlendra aðila, meðal annars í 5G kerfum og mikilvægum grunnvirkjum. Leiðandi staða norrænna fyrirtækja á borð við Ericsson og Nokia er iðulega nefnd í tengslum við mikilvægi þess að tryggja samkeppnishæfni á hátæknisviðinu.

Í ljósi þess að allar gagnaðgerðir eru viðkvæmar og geta leitt til hefndaraðgerða skiptir fjölþjóðlega hliðin á ráðstöfunum í baráttunni gegn fjölþátta- og netógnum höfuðmáli. Það væri því mikils virði ef Norðurlöndin þróuðu samnorrænt ástandsmat. Hugmyndir um nánara

samstarf við fjárfestingarýni með auknum upplýsingaskiptum og norrænni netöryggisvottun ætti einnig að skoða í þessu samhengi.

Hugmyndin um allsherjarvarnir (e. Total Defence) er afar mikilvæg þegar kemur að vörnum gegn fjölþáttaógnum þar sem hún tekur bæði til borgaralegs og hernaðarlegs öryggis. Varnarkerfi ríkjanna reiða sig á borgaralega stafræna innviði og þjónustu. Fjölþáttaógnir tengdar borgaralegum öryggismálum hafa því einnig áhrif á sviði hermála. Í verstu sviðsmyndunum myndu fjölþáttaárásir á til dæmis borgaraleg grunnvirki hafa áhrif á getuna til að tryggja þjóðaröryggi.

Einkafyrirtæki eiga og reka meirihluta mikilvægra stafrænna grunnvirkja á Norðurlöndunum. Viðskiptaaðilar, en ekki ríki, taka mikilvægar ákvarðanir í tengslum við þróun netheima. Þetta hefur því áhrif á og takmarkar hlutverk opinberra yfirvalda á þessu sviði sem aftur kallar á umfangsmikið samstarf opinberra aðila og einkaaðila. Nauðsyn slíks samstarfs er viðurkennt á öllum Norðurlöndunum. Sameiginleg skylda fyrirtækja og einstaklinga, sem og ríkja, er að gera sitt ítrasta til að tryggja öryggi borgaranna innan þessa umhverfis. Ekkert af þessu tekst án náinnar alþjóðasamvinnu og upplýsingaskipta í því skyni að styrkja ástandsmat.

6. Sameiginleg afstaða gegn fjölþáttaógnum

Til að þróa ástandsmat á fjölþáttaógnum eiga Norðurlöndin að koma sér saman um sameiginlegan skilning á eðli og pólitískum áhrifum helstu fjölþáttaóгна sem steðja að þeim, hverju fyrir sig og sameiginlega.

Í samstarfi sínu njóta Norðurlöndin góðs af sameiginlegri sögu, sameiginlegum venjum, gildum og viðmiðum sem og því mikla trausti sem einkennir einsleit samfélög þeirra. Reynslan af COVID-19 hefur undirstrikað þörfina á aukinni samvinnu í baráttunni gegn fjölþáttaógnum og til að tryggja að alræðisríki nái ekki yfirhöndinni á alþjóðasviðinu.

Fjölþáttaógnir og -árásir ógna friði, félagslegri samheldni og öryggi á svæðinu. Til að verja samfélög sín og efla lýðræðisleg gildi ættu Norðurlöndin einnig að auka frumkvæði sitt í samskiptum innan ESB og Atlantshafsbandalagsins með því að leggja áherslu á árangur og samstöðu þessara stofnana. Sú staðreynd að starfsemi tengd fjölþáttaógnum fer að mestu leyti fram utan hernaðarsviðsins kallar á auknið samstarf þvert á svið, það er pólitíski, borgaralegs og hernaðarlegs samstarfs innan einstakra ríkja samhliða fjölþjóðlegu samstarfi. Nú á tímum átaka sem reyna af vaxandi þunga á lýðræðislegar meginreglur, réttarríkið og mannréttindi án hefðbundins friðrofs, þurfa lýðræðisríki á borð við Norðurlöndin að leggja rækt við stöðugar og nákvæmar greiningar á sértækum fjölþáttaógnum. Þörf er á innlendum og norrænum viðbragðsáætlanum og klösom viðbragðsaðila til að þróa og hrinda áætlunum í framkvæmd.

Bæta þarf þekkingu og verkunnáttu vegna fjölþáttaóгна og fjölþáttastríðs á öllum sviðum samfélagsins. Pólitískir, borgaralegir og hernaðarlegir valdhafar þurfa að afla sér meiri þekkingar á þeim áhættuþáttum sem fylgir nýrri tækniþróun. Norðurlöndin ættu að beita öllum nauðsynlegum tólum og tækjum stjórnvalda í því skyni að bregðast við fjölþáttaógnum með skilvirkum hætti. Virkja verður samfélagið í heild og stjórnkerfið allt vegna þessarar ógnar. Skilvirkt alþjóðasamstarf og samræming stuðlar

að betri árangri. Á Norðurlöndunum öllum þurfa stjórnmalamenn og aðrir að deila sömu sýn á eðli ógnarinnar og það sem í húfi er áður en sameinast er um viðbrögð.

Með hliðsjón af þessu er lagt til að Norðurlöndin, með sameiginleg gildi sín og viðmið að leiðarljósi, og með vísan til vinnu innan ESB og Atlantshafsbandalagsins, þróa sameiginlegan pólitískan og hugtakslegan skilning á þeim lykil-fjölþáttaógnum sem blasa við þeim, hverju fyrir sig og sameiginlega. Það auðveldar þeim að bæta ástandsmat sitt á sviði fjölþáttaóгна og þar með einnig að skipta verkum milli einstakra stofnana sinna við greiningu frávíka í því skyni að átta sig tímanlega á aðsteðjandi hættum. Þessi samvinna myndi auk þess leggja nauðsynlegan grunn að sameiginlegri fælingarstefnu. Sameiginlegar aðgerðir af þessum toga auðvela jafnframt innlendum öryggisyfirvöldum að bregðast við fjölþáttaógnum á skilvirkan hátt. Þannig verði því ekki aðeins um viðnám og fælingu að ræða heldur einnig gagnaðgerðir sem trufla eða stöðva frekari fjölþáttaárásir.

Loks skal þess getið að norrænu varnarmálaráðherrarnir ráða yfir öruggu samskiptakerfi sem hefur reynst vel í kórónuveirufaraldrinum. Tryggja ætti aðgang allra norrænu utanríkisráðuneytanna að þessu örugga kerfi til að auðvela samtöl um sameiginleg viðbrögð við fjölþáttaógnum.

7. Viðbúnaður vegna heimsfaraldra

Með hliðsjón af reynslunni af norrænni samvinnu í baráttunni gegn COVID-19 eiga Norðurlöndin að endurskoða samstarf sitt um allsherjarvarnir í því skyni að styrkja viðbúnað sinn við faröldrum í framtíðinni.

Fjölpáttaógnir skipta verulegu máli í tengslum við faraldra á borð við COVID-19. Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (WHO) hefur áréttað að við stöndum ekki aðeins frammi fyrir faraldri, heldur einnig „falsfréttafaraldri“ um allan heim. Bæði ESB og Atlantshafsbandalagið hafa vísað til falsfréttaaðgerða af hálfu Rússa og Kínverja í kórónuveirufaraldrinum. Þar fyrir utan hafa sjúkrahús og lyfjafyrirtæki, lyfjarannsóknastofnanir og háskólar orðið fyrir auknum þrýstingi af hálfu tölvuþrjóta sem hafa aukið netárásir á heilbrigðisstofnanir í faraldrinum. Viðbrögð borgaralegra yfirvalda við þessari vá ráða úrslitum.

Skuldbinding norrænu heilbrigðiskerfanna um almennt aðgengi að heilbrigðisþjónustu gefur afar jákvæða mynd af Norðurlöndunum. Vegna COVID-19 hefur eftirspurn eftir heilbrigðis- og erfðafræðilegum upplýsingum fólks, með prófum, vaxið gríðarlega um allan heim. Þetta mætti flokka sem heilbrigðisógn nú þegar fyrirtæki, iðulega tengd einstökum ríkjum, safna lífkennaupplýsingum á borð við DNA-sýni frá einstaklingum um allan heim. Í þessu samhengi hafa augu manna beinst að BGI (áður Beijing Genomics Institute) sem er leiðandi kínverskt fyrirtæki í genamengjarannsóknum og líftækni, en það hefur sent yfir 10 milljón COVID-19-próf til yfir 80 landa um allan heim.

Það er hlutverk gagnaverndarstofnana, hernaðar-yfirvalda sem og almannavarnastofnana að greina og grípa til ráðstafana gegn ógnum af þessu tagi. Eftir sem áður og í ljósi þess að faraldrar eru alheimsógn er mikils virði fyrir ríki með sambærileg heilbrigðiskerfi og hefðir að starfa náið saman á alþjóðavettvangi til að fæla þá frá sem gætu haft í hyggju að færa sér þessi háþróðu kerfi í nyt.

Í kórónuveirufaraldrinum hafa norrænu utan-ríkisráðherrarnir haldið fjarfundi til að ræða

sameiginlegar norrænar ráðstafanir, til dæmis hvernig aðstoða megi norræna ríkisborgara sem strandað hafa í útlöndum vegna faraldursins. Norrænu sendiráðin hafa veitt Norðurlandabúum gagnkvæma aðstoð auk þess sem ræðismenn Norðurlandanna um allan heim hafa veitt afar mikilvæga þjónustu. Þá komu til sögunnar samræmingaraðgerðir og upplýsingamiðlun milli norrænu utanríkisráðuneytanna til að tryggja heimferðir norrænna ríkisborgara. Heimsfaraldurinn hefur sýnt fram á augljósa þörf á aukinni norrænni samvinnu. Af honum má einnig draga lærdóm um samvinnu á öðrum sviðum en þeim sem snúa að fjölpáttaógnum, eins og til dæmis á sviði ræðismannþjónustu.

Í ljósi reynslunnar af norrænni samvinnu í baráttunni við COVID-19 er lagt til að norrænu ríkin endurskoði samvinnu sína á sviði allsherjarvarna þannig að hún styðji við það starf sem fram fer innan ESB og Atlantshafsbandalagsins. Þannig má búa betur í haginn fyrir faraldra framtíðarinnar. Þetta er reist á því að innlend yfirvöld komi á sameiginlegu greiningakerfi, viðvörðunarkerfi og samþættri viðbragðsáætlanagerð og að gripið sé til samnorrænna aðgerða. Skipulagsrammi af þessu tagi kynni síðar að verða fyrirmynd norrænna aðgerða á meiriháttar krísutímum.

Rannsaka ætti hagkvæmni þess að setja á fót norrænt birgðaöryggiskerfi á heilbrigðissviðinu. Í því samhengi ætti að kanna hvaða sameiginlegu úrræði eru til staðar til að afla og framleiða nauðsynleg lyf á hættuástandstímum. Huga þarf að kostum norræns apóteks fyrir sjaldgæf lyf, þar yrði einnig birgðageymsla fyrir lífsnauðsynleg lyf og lækningartæki.

Þetta mætti kynna fyrir alþjóðastofnunum til marks um hvernig ríki geta sameinast um heildstæða, gagnsæja alþjóðlega leið til skilvirkra ráðstafana vegna áfalla á borð við heimsfaraldra.

8. Sameiginlegar reglur tryggi lýðræði í netheimum

Stofna á til náins samstarfs norrænna ríkisstjórna og einkaaðila til að stuðla að lýðræðislegri stafrænni framtíð og tryggja í sessi samnorræn gildi um málfrelsi, friðhelgi einkalífs, frjálsa markaði og gagnsæi.

Norðurlöndin eiga að vera í fararbroddi í baráttunni fyrir lýðræðislegum og gagnsæjum netheimum, bæði með því að ganga fram með góðu fordæmi og með virku, skipulögðu kynningarstarfi á heimsvísu. Styðja má við slíkt átak með nánu samstarfi opinberra aðila og einkaaðila þar sem norrænar ríkisstjórnir og einkafyrirtæki vinna saman að því að tala fyrir lýðræðislegri stafrænni framtíð. Í þessu fælist skipulegt samtal milli ríkisstjórna Norðurlandanna og einkafyrirtækja um markvissa kynningarherferð í þágu lýðræðis og virðingar fyrir lögum og reglum í netheimum auk skipulagðrar kynningar á norrænum stafrænum lausnum.

Samstarf af þessu tagi myndi hvetja til þess að Norðurlöndin létu sameiginlega að sér kveða innan fjölþjóðlegra stýrihópa eins og sérfræðingahóps um stjórnarhætti hjá Sp (GGE) og opins vinnuhóps háttsettra embættismanna (OEWG). Nýsköpun undir forystu norrænna fyrirtækja og reist á sameiginlegum norrænum gildum um tjáningarfrelsi, friðhelgi einkalífs, frjálsan markað og gagnsæi eru rök Norðurlandanna fyrir því að lýðræðisleg og reglubundin skipan ríki í hinu stafræna rými.

Þá ætti einnig að hafa sem markmið að styðja þróun sérfræðipækkingar og einka-framtaks á samkeppnisviðum á borð við skammtatölvutækni (e. quantum computing) og gervigreind (e. AI), til að skapa trúverðugleika á alþjóðavettvangi. Með aukinni fjárfestingu og samstarfi á þessum sviðum gætu Norðurlöndin náð þeim áhrifum alþjóðlega sem nauðsynleg eru til að koma á framfæri stöðlum í upplýsinga- og fjarskiptatækni sem samræmast frjálslyndum og lýðræðislegum gildum.

Í nánara samstarfi á milli Norðurlandanna fælist einnig samstaða þegar norrænum löndum eða fyrirtækjum er ógnað eða á þau ráðist. Þetta krefst vilja til að afhjúpa illviljaða eða þvingandi upplýsingastarfsemi ríkja eða annarra aðila auk vilja til að styðja opinberlega og vernda norræn fræðasamfélög og sjálfstæða fjölmiðla.

Í viðleitni sinni til að stuðla að lýðræðislegum stjórnarháttum og virðingu fyrir mannréttindum í netheimum ættu Norðurlöndin að leita með virkum hætti eftir stuðningi frá líkt þenkjandi ríkjum, hefðbundnum samstarfsaðilum, og hugsanlegum samstarfsaðilum, jafnt ríkjum sem fyrirtækjum. Og þau ættu að leggja sig fram um að finna samstarfsfyrirkomulag sem væri öllum til hagsbóta. Lagt er til að komið verði á nánu samstarfi norrænna ríkisstjórna og einkaaðila til að stuðla að lýðræðislegri stafrænni framtíð. Þessu mætti hrinda í framkvæmd með klasalausn, sambærilegri þeirri sem lögð er til vegna norræns orkusamstarfs til að takast á við hnattrænar loftslagsbreytingar, þar sem leiðandi norræn fyrirtæki á þessu sviði yrðu fengin til samstarfs. Þetta myndi styðja viðleitni Norðurlandanna til að vernda frjálslyndar, lýðræðislegar meginreglur sem liggja til grundvallar þeirri heimsskipan sem ríkin vilja.

9. Samstarf á sviði nýrrar tækni og varnir gegn netárásum

Ríkisstjórnir Norðurlandanna eiga að stofna til samráðs um samþætta stefnu, bæði innanlands og á norrænum vettvangi, til að búa sig undir óhjákvæmilegar tækninýjungar og samfélagslegar breytingar af þeirra völdum. Norðurlöndin eiga því að koma á skipulegum strategískum samtölum um nýja tækni, til dæmis á sviði farkerfa (5G/6G), gervigreindar (e. AI), skammtatölvutækni (e. quantum computing) og bálkakeðjutækni (e. blockchain technology).

Varnir gegn fjölþáttaógnum og tölvuárásum (e. hacking) eru orðnar að órjúfanlegum hluta þjóðaröryggismála hvers ríkis. Þær eru framkvæmdar með borgaralegum og hernaðarlegum aðferðum. Sem stendur er horft til 5G-tækninnar, en 6G-tæknin er handan við hornið og því tímabært að ríkisstjórnir Norðurlandanna búi sig undir frekari tæknibreytingar með auknu samráði um samþætta stefnu á þessu sviði, bæði innanlands og á fjölþjóðlegum vettvangi.

Í maí 2018 fólu forsætisráðherrar Norðurlandanna ráðherrum sem fara með stafræna tækni að hafa forystu um að tryggja að Norðurlöndin verði fyrsta og best samtengda 5G-svæði í heimi. Vegna tilmæla forsætisráðherranna þarf að huga að áriðandi utanríkis- og öryggisþólitískum sjónarmiðum. Hér er lagt til, með vísan til ákvörðunar forsætisráðherranna, að ríkisstjórnir allra Norðurlandanna samræmi 5G-stefnu sína og að utanríkisráðherrarnir líti á þrýsting af hálfu stórveldanna á þessu sviði sem hluta af nýjum veruleika í öryggismálum.

Í október 2019 samþykkti Norðurlandaráð samhljóða nýja stefnu um samfélagsöryggi. Þar er meðal annars að finna sértæka tillögu um netöryggi þar sem því er lýst yfir að netógnir séu sífellt alvarlegra vandamál. Þar kemur skýrt fram að Norðurlöndin hafa ekki bara mikinn ávinning af því að standa saman í baráttunni við nýjar áskoranir á sviði netöryggismála, heldur sé öflugt samstarf Norðurlandanna á alþjóðavettvangi á þessu sviði mjög þýðingarmikið.

Í stefnunni um samfélagsöryggi eru ríkisstjórnir Norðurlandanna hvattar til að útvíkka samstarf Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna um netöryggi þannig að það taki líka til gagnkvæmrar miðlunar áhættumats á sviði netöryggismála. Norðurlöndin eru hvött til að tryggja, að því marki sem unnt er, að þau þeirra sem standa utan ESB eða Atlantshafsbandalagsins hafi aðgang að samstarfi um netöryggi innan þessara stofnana. Að síðustu er

lagt til að netöryggi verði lykilhluti af sameiginlegum viðræðum Norðurlandanna við ríkin handan Atlantshafs um öryggismál. Stefna Norðurlandaráðs um samfélagsöryggi endurspeglar þannig viðfangsefni norrænu utanríkisráðherranna og skýr sjónarmið þeirra í erindisbréfinu um þessa skýrslu. Ráðherrarnir gegna ekki aðeins mikilvægu hlutverki við að tryggja fjölþjóðasamstarf á þessu sviði heldur einnig við að fræða almenning um þá nýju alþjóðlegu og að mörgu leyti ósýnilegu vídd sem tæknin hefur fært inn í daglegt líf okkar – vídd sem þarf að gera örugga og verja.

Fyrir hendi eru fjölmargar leiðir til að koma á samtali og taka frumkvæði í samskiptum opinberra aðila og einkaaðila í tengslum við netöryggismál á Norðurlöndunum. Ekki þarf nýja vettvanga, en ríkisstjórnirnar ættu að styðja við virka þátttöku í viðburðum á borð við Nordic IT Security, Cyber Security Nordic og Nordic Cyber Series.

Norðurlöndin hafa tekið mikilvæg skref og ætla sér að brúa bilið á milli raunverulegrar getu til að gæta upplýsingatæknioyggis og umfangs ógnarinnar sem við blasir. Óvinveittum ríkjum og aðilum fjölgar í netheimum. Þá er það sameiginlegt áhyggju- og viðfangsefni Norðurlandanna að ný tækni, á borð við 5G, skapi aukna áhættu fyrir fyrirtæki og samfélagið í heild. Þetta krefst aukins samstarfs og þekkingarmiðlunar, ekki aðeins innan landanna heldur einnig á milli Norðurlandanna og á alþjóðavettvangi.

Með þetta í huga er því einnig lagt til að Norðurlöndin komi á skipulegum strategískum samtölum um nýja tækni, svo sem á sviði farneta (5G/6G), gervigreindar, skammtatölvutækni og bálkakeðjutækni. Slíkt frumkvæði væri gott dæmi um það hvernig norræn samvinna getur styrkt hvert og eitt ríkjanna í viðbrögðum þeirra við íþyngjandi diplómátskum og pólitískum þrýstingi frá stórveldunum.

FJÖLÞJÓÐASAMSTARF INNAN RAMMA ALÞJÓÐALAGA

Traust til fjölþjóðasamstarfs fer minnkandi. Norðurlöndin hafa verulegar áhyggjur af þeirri þróun enda hefur þörfin á samvinnu vegna hnattrænna áskorana sem ná þvert á landamæri sjaldan verið meiri. Líkt og önnur minni ríki reiða þau sig á heimsskipan sem reist er á alþjóðalögum og treysta á að þau séu virt sem skyldi. Röskun á þessu fyrirkomulagi grefur einnig undan sameiginlegum grunngildum Norðurlandanna, svo sem lýðræði, réttarríkinu og mannréttindum. Frjáls alþjóðaviðskipti og ferðalög eru grunnþættir frjálslyndra lýðræðisríkja nútímans.

Norræna vörumerkið og gróíð orðspor Norðurlandanna sem einbeitra málsvara fjölþjóðasamstarfs gefa þeim kraftmikla rödd í umræðum um framtíð slíkrar samvinnu. Norræn samvinna er í anda Bandalagsins um fjölþjóðasamstarf (e. Alliance for Multilateralism) og enn eru tækifæri til setja sér ný markmið og ganga lengra í samvinnunni.

Samstaðan um að styðja við og hvetja til fjölþjóðasamstarfs til að takast á við áföll er undir auknum þrýstingi, einnig á Norðurlöndunum. Sumir halda því fram að hnattvæðing og opin landamæri skapi varnarleysi gagnvart veirum og annarri ógn, að hvert ríki þurfi að láta sitt og sína ganga fyrir. Staðreyndirnar tala hins vegar sínu máli. Loftslagsbreytingar, hnattrænn ójöfnuður, hnattvædd hryðjuverkaógn, stafræna byltingin og nú síðast kórónaveirufaraldurinn virða engin landamæri og einungis er hægt að takast á við þetta allt sameiginlega.

Nú skiptir jafnvel enn meira máli en áður að hvetja til fjölþjóðasamvinnu og heimsskipunar sem reist er á alþjóðalögum en þegar erindisbréfið um að semja þessa skýrslu var afhent. Umræða um málið í öllum norrænu höfuðborgunum sýnir augljóslega að norska hvítbókin frá 2019 um fjölþjóðasamvinnu skapar sterkan grunn, ekki aðeins fyrir Noreg heldur öll Norðurlöndin. Kynna þarf norrænar lausnir með virkari hætti á alþjóðavettvangi, á þann hátt að þær nái til fjölbreyttari viðtakendahóps.

Í húfi er stofnanaskipan sem fagnar 75 ára afmæli á þessu ári. Frá árinu 1945 hefur orðið til ítarlegt safn sameiginlegra reglna og aðferða til að leysa úr deilum með friðsamlegum hætti. Kerfin hvíla á fullveldisrétti ríkja, alþjóðlegri samstöðu og einnig á frjálslyndum gildum eins og einstaklingsbundnum réttindum og frelsi, réttarríkinu, lýðræði, opnum markaðshagkerfum og frjálsum viðskiptum. Kjarni alþjóðlegs kerfis

sem reist er á alþjóðalögum, þar sem réttur gengur valdi fram, er hópur stofnana á borð við Sameinuðu þjóðirnar, Alþjóðadómstólinn (ICJ), Alþjóðabankann, Alþjóðaviðskiptastofnunina (WTO) og Alþjóðdagjaldeyrissjóðinn (IMF), sem allar eru nauðsynlegar til að viðhalda reglum og greiða fyrir friðsamlegri samvinnu og lausn deilumála milli ríkja.

Frjálslynda heimsskipanin var aldrei raunverulega hnattræn, Bandaríkjamenn bjuggu yfir styrk, áhrifavaldi og vilja til að viðhalda henni. Valdajafnvægið í heiminum er nú að breytast, sem vekur upp spurningar um framtíð þessarar skipanar. Bandaríkjamenn horfa meira inn á við en verið hefur frá lokum seinni heimsstyrjaldar og draga sig í auknum mæli til baka á fjölpjóðavettvangi. Bretar, mikilvæg samstarfsþjóð Norðurlandanna á sviði utanríkis- og öryggismála, hafa tekið nýja stefnu á alþjóðavettvangi með útgöngunni úr ESB. Innan Evrópusambandsins fara nú fram grundvallarumræður um grunnildi frjálslyndra lýðræðisríkja. Innan Evrópuráðsins hafa vaknað efasemdir um aðild Rússa vegna þess hvernig mannréttindi eru virt að vettugi þar í landi. Og gagnstætt því sem svo margir höfðu leyft sér að vona viðhalda Kínverjar öðrum hugsunarhætti en frjálslyndar lýðræðisþjóðir.

Jafnvel áður en heimsfaraldurinn skall á hafði vaxandi verndarstefna margra ríkja, og viðskiptastríð Kína og Bandaríkjanna, leitt af sér samdrátt í alþjóðaviðskiptum og fjárfestingum og raskað hnattrænum aðfangakeðjum. Líklegt er að verndarviðbrögðin við heimsfaraldrinum og efnahagskreppan sem fylgdi í kjölfarið, þar sem ríki gerðu ráðstafanir til að verða sjálfum sér nóg, dragi kreppuna á langinn og dýpki hana. Viðskiptastríð og verndarstefnur ógna ekki aðeins efnahagslegri hagsæld heldur líka friði og öryggi. Efnahagssamdráttur getur skapað enn meiri ólgu innan ríkja eða svæða þar sem óstöðugleiki og fátækt eru við lýði. Hagkerfi

Bandaríkjanna og Kína eru ennþá mjög háð hvort öðru. Enn frekari aftenging tveggja stærstu hagkerfa veraldar getur ýtt undir hernaðarlega tortryggni sem hefði víðtækar afleiðingar fyrir öryggi á alþjóðavettvangi. Núverandi ástand skapar miklar áskoranir fyrir Norðurlöndin sem hafa síðustu sjö áratugina skuldbundið sig til að fylgja þeirri heimsskipan sem ríkt hefur. Tillögurnar miða einkum að því að finna og nýta bestu leiðirnar sem í boði eru til að halda norrænum grunnildum á lofti á alþjóðavettvangi á nútímalegan og friðsaman hátt.

10. Umbætur og nútímavæðing fjölþjóðastofnana

Norðurlöndin eiga að leita eftir samstarfi við líkt þenkjandi ríki, þvert á svæðisbundna hópa, til alhliða umbóta á fjölþjóðastofnunum, meðal annars til að auka fjölbreytni í yfirstjórnnum þeirra.

Skilvirkni, gagnsæi og breið þátttaka eru lykilþættir í því að tryggja að fjölþjóðastofnanir sinni hlutverki sínu, njóti lögmætis og nái árangri. Norðurlöndin eru öll sterkir málsvarar öflugra fjölþjóðastofnana og eiga að safna liði til umbóta á þeim (SÞ, þróunarbanka, o.s.frv.), bæði innan frá og á öllum stjórnsýslustigum stofnananna, auk þess að tryggja að fjölbreytni aðildarríkja endurspeglist við val á fulltrúum í yfirstjórn stofnana. Með liðssöfnun gætu Norðurlöndin tekið forystu, talað einum rómi og hvatt líkt þenkjandi ríki og ný samstarfsríki til þátttöku í umbótunum.

Norðurlöndin geta einnig látið að sér kveða með því að beita fjárveitingum til fjölþjóðastofnana í þágu umbóta. Fjárhagsstaða Sameinuðu þjóðanna er tvísýn vegna þess að aðildarríkjum sem greiða ekki framlög sín, eða greiða ekki á réttum tíma fer fjölgandi. Þetta hefur alvarleg áhrif á greiðslustöðu SÞ og ógnar sveigjanleika stofnunarinnar og getu til að sinna umboði sínu og bregðast tímanlega við áföllum á borð við COVID-19-faraldurinn.

Norðurlöndin eiga að leita eftir samstarfi við líkt þenkjandi ríki, þvert á svæðisbundna hópa, til að draga athygli að þessum fjárhagslegu áskorunum og til að hvetja fleiri aðildarríki til að standa við fjárskuldbindingar sínar. Lausn á fjárhagsvanda SÞ er nátengd umbótaviðleitinni, án nauðsynlegs fjármagns tekst ekki að tryggja starfsemi og skilvirkni SÞ.

11. Norrænt samstarf um utanríkisþjónustu

Árangur af samstilltu átaki Norðurlandanna til umbóta á fjölpjóðasamstarfi og til stuðnings heimsskipan á grundvelli alþjóðalaga ræðst af því hvernig þeim tekst sameiginlega að efla eigið samstarf um utanríkisþjónustu, beina athygli að norrænni sérþekkingu og verkaskiptingu innan fjölpjóðastofnana.

Norðurlöndin búa að sameiginlegum gildum sem mótast af sameiginlegum uppruna, sögu og legu landanna. Þessi gildi eru meðal annars sjálfbærni og umhverfisvernd, sköpunargáfa og nýsköpun, opin og gagnsæ samfélög, samkennd og kynjajafnrétti, auk trausts sem hefur stundum verið kallað Norræna gullið (e. Nordic Gold). En Norðurlöndin keppa einnig sín á milli. Norræn samkeppni um hvert þeirra stendur sig best innan svæðisins, til dæmis á sviði sjálfbærni, félagslegrar hagsældar, jafnréttis og virkunar sköpunargáfu, hefur einnig aukið orðspor hópansins. Norræna módelið er frægt vegna þess hve vel er haldið utan um allt samfélagið og hve mikla hagsæld það hefur skapað. Norðurlöndin eiga að nýta sér þetta orðspor betur í alþjóðasamskiptum, án þess þó að falla í gryfju norræns sjálfshóls.

Norðurlöndin eiga þegar með sér víðtækt samstarf um heim allan og innan alþjóðlegra og fjölpjóðlegra stofnana. Kostir þessa eru óumdeildir. Sameinuð hafa Norðurlöndin meiri slagkraft og áhrif þeirra aukast taki þau höndum saman. Sameiginlegur trúverðugleiki og styrkur á sviðum á borð við loftslagsbreytingar, aðgerðir til að fyrirbyggja átök, milligöngu um frið og kynjajafnrétti veita fjölmörg tækifæri til aukinnar og dýpri samvinnu norrænna utanríkisþjónusta og við úrlausn einstakra verkefna. Sé lögð rækt við þetta verður það sameiginlegum norrænum baráttumálum til framdráttar, til dæmis til að minna á mikilvægi virks fjölpjóðasamstarfs, standa vörð um heimsskipan sem reist er á alþjóðalögum og tala fyrir norrænni stefnu í baráttunni við loftslagsbreytingar.

Samstillt norræn viðleitni til þess að styrkja og breyta fjölpjóðakerfinu og heimsskipaninni á árangursríkan hátt ætti að leiða til þess að Norðurlöndin móti sameiginlega stefnu í því skyni að laða til samstarfs ríki sem vilja vinna að sameiginlegum markmiðum á þessu sviði. Á þennan hátt yrði í senn unnið að því að styrkja samstarf sem þegar er fyrir hendi, svo sem norræna samstarfið við Afríkúríki (e. Nordic Africa Initiative) og við smá eyríki (e. Small Island Developing States) og að því að mynda ný samstarfsnet.

Í þessu sambandi á að beina sérstakri athygli að sviðum þar sem Norðurlöndin búa yfir sérþekkingu og njóta trúverðugleika. Þarna gagnast Norðurlöndunum að skipta með sér verkum og einbeita sér að þeim sviðum þar sem hvert og eitt er sterkast. Þannig má losa úr læðingi krafta innan einstakra ríkja til að taka forystu á sviðum sem síðan nýtast Norðurlöndunum öllum. Að höfðu innbyrðis samráði gætu Norðurlöndin ákveðið að veita einu þeirra umboð til þátttöku í viðræðum fyrir hönd allra eða gefa út yfirlýsingu í nafni ríkjanna fimm. Reynsla Norðurlandanna af þessum starfsaðferðum er góð, til dæmis innan Öryggisráðs SÞ, með stuðningi hvert við annað í kjöri til ráðsins og vegna yfirlýsinga þar. Á þennan hátt tekst Norðurlöndunum að nýta krafta og fé betur en ella í þágu sameiginlegra gilda, forgangsverkefna og hagsmunagæslu í daglegum störfum á fjölpjóðavettvangi.

12. Hlutverk sendiráða og fastanefnda eftl

Með því að sameina krafta sína geta Norðurlöndin mótað nýja starfshætti sendi-skrifstofa sinna með áherslu á teymisvinnu og aukna samvinnu. Með viðeigandi verkaskiptingu geta sendiskrifstofurnar aukið áhrif sín á alþjóðavettvangi.

Norrænar sendiskrifstofur um heim allan vinna saman á margvíslegan hátt til að kynna stefnu ríkjanna og veita ríkisborgurum Norðurlandanna borgaraþjónustu þegar þörf krefur, eins og sjá mátti á samstilltum viðbrögðum þeirra við kórónuveirufaraldrinum. Enn fremur er sameiginlegt húsnæði norrænu sendiráðanna í Berlín mikils virði og í Ottawa hafa norrænu sendiráðin hannað fyrirmynd að samstarfsverkefni sem þau nefna Norrænu diplómatísku verkfærakistuna (e. Nordic Diplomatic Toolbox). Fleiri dæmi eru um árangursríka samvinnu og verkaskiptingu milli norræna sendiskrifstofa. Þetta þarf að skrásetja og birta opinberlega.

Sendiskrifstofur gegna mikilvægu hlutverki við kynningu norrænna hagsmuna á sviði utanríkis- og öryggismála. Ljóst er að ný tækniþróun hefur áhrif á hlutverk sendiskrifstofa, hvort sem þær sinna tvíhliða verkefnum eða starfa á fjölþjóðavettvangi. Til að vera hlutgengur í heimi örra breytinga og hafa áhrif í krafti norrænna grunngilda er mikilvægt að skapa traust og virðingu innan einstakra ríkja sem og á alþjóðavettvangi. Með því að sameina krafta sína geta Norðurlöndin mótað nýja starfshætti sendiskrifstofa sinna með áherslu á teymisvinnu og aukið samstarf við norrænar rannsóknastofnanir, verslunarráð, viðskiptanet, frjáls félagasamtök og kynningarstofur menningarmála. Með því að nýta alla sameiginlega krafta á sem bestan hátt geta sendiskrifstofurnar aukið áhrif Norðurlandanna á alþjóðastjórnsmál. Þetta sást nýlega þegar fulltrúi Noregs var kjörinn til setu í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna.

13. Rannsóknir á sviði utanríkis- og öryggismála eflingar

Auknum áhuga meðal almennings og forystumanna á norrænum utanríkis- og öryggismálum á að fylgja eftir með samhljóða frumkvæði að því að styrkja gagnkvæma miðlun þekkingar milli fræðimanna á viðkomandi sviðum. Hvetja á til rannsóknarsamvinnu milli norrænna rannsóknarstofnana á sviði utanríkismála og fylgja hvatningunni eftir með nægilegri fjármögnun fyrir þverþjóðleg rannsóknarverkefni og -áætlanir um norræn utanríkis- og öryggismál.

Fjárfesting í rannsóknnum leggur grunn að mikilvægri, viðeigandi og langvarandi þekkingu, sérfræðikunnáttu og tengslaneti. Rannsóknarsamvinna leiðir til nauðsynlegrar kerfisbundinnar gagnaöflunar, gagnagreiningar og samanburðarrannsókna á hnattrænni þróun sem hefur áhrif í okkar heimshluta, svo sem takmörkun á útbreiðslu kjarnavopna og takmörkun vopna og afvopnun. Hún mun jafnframt bæta skilning okkar á þeim tækifærum og áskorunum sem Norðurlöndin standa frammi fyrir í utanríkis- og öryggismálum.

Nýleg þróun, eins og uppsögn samningsins um meðaldrægar kjarnaeldflaugar og óvissa um framtíð samningsins um opna lofthelgi, er áhyggjuefni margra Norður-Evrópuþjóða. Vaxandi samkeppni milli stórveldanna og afturhvarf til áherslu á fælingarmátt kjarnavopna hefur djúpstæð áhrif fyrir Norður-Evrópu almennt og sérstaklega Norðurlöndin og Eystrasaltlöndin. Ný staða í öryggismálum hefur þegar áréttað mikilvægi norðurslóða, en forræði yfir hernaðarlega mikilvægum stöðum á norðurslóðum skiptir lykilmáli fyrir varnir Atlantshafsbandalagsins og Rússlands. Norræn sýn á málefni og þróun af þessari stærðargráðu verður að mótast af sameiginlegum rannsóknum sem hvíla á traustum grunni.

Með aukinni rannsóknarsamvinnu má bæta skilning okkar á kostnaði og ávinningi við sameiginlegar aðgerðir sem og auka við þekkingu á því sem líkt er og ólíkt meðal Norðurlandanna á sviði utanríkismála Fjárfesting í öflugum, framsæknum og viðeigandi rannsóknum bætir einnig og styrkir opinbera og faglega umræðu á Norðurlöndunum og eykur vitund og skilning á norrænni utanríkis- og öryggisstefnu á alþjóðavettvangi.

Til að tryggja að slíkt framtak skili árangri þarf að leggja grunn að nægilegri og langvarandi fjármögnun. Um þessar mundir er ekki til nein stofnun um norræna utanríkisstefnu né heldur sérstök áætlun fyrir norræn utanríkis- og öryggismál innan Norræna rannsóknarráðsins (NordForsk). Einn valkostur er að fjármagna og koma á fót sérstakri áætlun innan ramma NordForsk. Annar væri að styrkja norrænu umgjörðina með því að auka verulega þá samvinnu sem þegar fer fram á milli norrænu stofnananna um utanríkisstefnu sem heimsóttar voru við undirbúning þessarar skýrslu. Nokkurt samstarf er þegar á milli þessara stofnana í formi starfsmannaskipta og sameiginlegrar útgáfu.

Nefna má að snemma árs 2019 þáðu fimm norrænar stofnanir um utanríkismál, Norska alþjóðamálastofnunin (NUPI), Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands (IIA), Danska alþjóðamálastofnunin (DIIS), Finniska alþjóðamálastofnunin (FIIA) og Sænska alþjóðamálastofnunin (UI), boð frá utanríkisráðherrum Norðurlandanna um að meta hvernig norræn samvinna hefði þróast í kjölfar Stoltenberg-skýrslunnar. Skýrsla þeirra, 10 years on: Reassessing the Stoltenberg Report on Nordic Cooperation var gefin út í maí 2019.

Lagt er til að komið verði á fót ráðgjafaráði sem skipað sé fulltrúum frá norrænu ríkjunum fimm til að skapa ramma um verkefnið og greiða fyrir samskiptum og samstarfi í rannsóknum og á milli sérfræðinga. Til dæmis mætti leggja til fimm ára áætlun sem næði til allra Norðurlandanna og kostaði í kringum tíu milljónir danskra króna á ári.

14. Stafræn kynning á norræna vörumerkinu og norrænum gildum

Norðurlöndin eiga að nýta sér stafræn samskipti við skipulagningu ráðstefna, vera virk á samfélagsmiðlum með miðlun texta og myndefnis og auka þannig stuðning við grunngildi sín bæði heimavið og á alþjóðlegum vettvangi. Leita á ráðgjafar hjá sérfræðingum í almannatengslum og upplýsingatækni og bjóða þeim að taka þátt í samræmdu átaki til að kynna norræna vörumerkið.

Norðurlöndin láta staðfastlega að sér kveða til stuðnings og í forystu fyrir fjölþjóðaaðgerðum í þágu málefna sem snúast um gildi á borð við mannréttindi, þar með talið réttindi LGBTI-fólks og kynjajafnrétti, kyn- og frjósemisheilbrigði, sem og réttindi, hlutdeild og þátttöku kvenna og frjálsra félagasamtaka. Sótt er að öllum þessum gildum í vaxandi mæli á fjölþjóðavettvangi.

Efling þessara grundvallarréttinda og -gilda ætti að vera óaðskiljanlegur hluti af sameiginlegri afstöðu Norðurlanda. Á hinn bóginn er óhjákvæmilegt að endurskoða stefnu Norðurlandanna við að kynna þessi mál. Þegar stórveldi vilja (endur-)túlka stofnskrár fjölþjóðlegra stofnana eftir eigin höfði er tímabært fyrir smærri ríki að taka saman höndum og mynda ný bandalög við óvænta samstarfsaðila og taka upp nýjar aðferðir til að ná til borgara sinna og samtaka þeirra.

Norðurlöndin leggja öll mikla áherslu á mannúð, aðstoð við hjálparþurfi og vernd bjargarlausra. Þau styðja einnig sveigjanlegar fjárveitingar til margra ára án eyrnamerkingar við ákveðin verkefni. Þessar áherslur eru í samræmi við Grand Bargain-fyrirkomulagið og bestu starfshætti um mannúðaraðstoð (e. Principles of Good Humanitarian Donorship). Að auki styðja þau af festu hjálparaðgerðir til að hindra, draga úr og bregðast við kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi í neyðarástandi.

Lagt er til að norræna vörumerkið (e. The Nordic Brand) sé betur nýtt á alþjóðavettvangi, einkum innan ramma Sameinuðu þjóðanna, til að kynna sameiginlega norræna sýn. Norðurlöndunum hefur verið lýst sem smárikjum en risavöxnum fjölþjóðasinnum. Orðstír þeirra er almennt góður á fjölþjóðasviðinu en þau hafa ef til vill ekki enn nýtt sér norræna vörumerkið að fullu.

Mikilvægi stafrænna samskipta er meðal lærdóma af kórónaveirufaraldrinum. Þessi lærdómur kann að hafa varanleg áhrif á bestu starfsvenjur við kynningu vörumerkja og grunngilda á alþjóðavettvangi. Norðurlöndin ættu að nýta sér þetta við skipulagningu ráðstefna, með framsetningu texta og myndefnis á samfélagsmiðlum og til að efla stuðning við grunngildi sín bæði heima og á alþjóðlegum vettvangi. Leita ætti ráðgjafar hjá sérfræðingum í almannatengslum og upplýsingatækni og bjóða þeim að taka þátt í samræmdu átaki til að kynna norræna vörumerkið.

VIÐAUKI

Norræna heildin

Í skoðanakönnun sem Norræna ráðherranefndin lét gera 2017 kom í ljós almennur stuðningur við norræna samvinnu alls staðar á Norðurlöndunum. Rétt rúmlega 90 prósent aðspurðra voru sammála því að norræn samvinna væri annað hvort mikilvæg eða mjög mikilvæg – rétt tæplega 60 prósentum fannst hún mjög mikilvæg.

Þegar spurt var hvert væri mikilvægasta svið norrænnar samvinnu voru öryggis- og varnarmál efst á blaði sem sýnir mikinn almennan áhuga á að auka svæðisbundna norræna samvinnu þegar kemur að utanríkis- og öryggismálum.

Við upphaf vinnu okkar var ég þeirrar ánægju aðnjótandi að sitja afmælisráðstefnu sendinefndar Danmerkur í Norðurlandaráði í tilefni þess að 100 ár eru frá „Genforeningen“, sameiningu Danmerkur og Suður-Jótlands. Á ráðstefnunni var meðal annars fjallað um það sem mistekist hefur og vel farið í norrænni samvinnu og í því samhengi var litið aftur til misheppnuðu samningaviðræðnanna í kringum Norræna varnarbandalagið á síðari hluta fimmta áratugarins og árangurslausu samningaviðræðnanna um Norræna efnahagsbandalagið (NORDEK) á sjöunda áratugnum. Stoltenberg-skýrslan frá 2009 þótti hins vegar vel heppnuð, ekki síst vegna þess að hún leiddi til víðtækrar umræðu á Norðurlöndunum.

Fundurinn með forsætisnefnd Norðurlandaráðs var áminning um hve mikilvægt er að vernda norræna módelið sem reist er á samfélagslegri virðingu og lýðræðislegum stjórnarháttum. Á fundinum kom einnig fram að hugmyndin um norðurslóðir sem lágspennusvæði væri undir þrýstingi þótt ekki ætti að hvika frá því markmiði; að þróunarsamvinna væri aðalsmerki Norðurlandanna; að Norðurlöndin yrðu að hugsa um allsherjarvarnir; og að þau yrðu að leggja áherslu á Evrópusamvinnu innan Schengen, Landamærastofnunar Evrópu (Frontex) og

Europol. Norðurlöndin ættu þar að auki að nýta jákvæða reynslu af því að reka norræn sendiráð saman í Berlín og leita leiða til að grænka heri sína eins og danski herinn gerir.

Skrifstofa Norrænu ráðherranefndarinnar í Kaupmannahöfn var líka einn fyrsti staðurinn sem ég heimsótti við undirbúning þessarar skýrslu þótt norræn samvinna í utanríkis- og öryggismálum (svokallað N5) fari fram utan hefðbundins ramma ráðsins og heyrir því ekki beint undir skrifstofu Norrænu ráðherranefndarinnar. Formennska í samstarfi norrænna utanríkisráðherra, N5, fylgir formennsku í Norrænu ráðherranefndinni og hefur skrifstofu í ráðuneyti formennskuríkisins. Fundirnir í upphafi skýrslugerðarinnar undirstrikuðu mikilvægi þess að líta á norræn utanríkis- og öryggismál í heild til að endurspegla sífellt flóknara umhverfi utanríkis- og öryggismála. Þeir staðfestu þann lærdóm sem ég dró af sjö ára störfum sem ráðherra menningarmála, það er mikilvægi norræns menningarsamstarfs á alþjóðavettvangi. Menningarsviðið ætti ekki að vanrækja, það hefur breiða skírskotun og getur nýst við að koma norrænni utanríkisstefnu á framfæri. Gott dæmi er víkingasýningin í Smithsonian-safninu árið 2000 sem vakti athygli forsetahjónanna Bills og Hillary Clinton og opnaði dyr Hvíta hússins fyrir þjóðhöfðingjum Norðurlandanna.

Samstarfsnet

Norðurlöndin njóta góðs af aðgangi að víðtækum samstarfsnetum í utanríkis- og öryggismálum. Þau ná mun lengra en til samstarfs norrænu utanríkisráðherranna fimm (N5). Almenn tækifæri afstaða til norræna vörumerkisins skapar auk þess bæði tækifæri og ábyrgð.

Hér eru nokkur af þeim mikilvægu netum þar sem Norðurlöndin vinna nú þegar með öðrum:

Öll norrænu ríkin eru aðilar að Sameinuðu þjóðunum og undirstofnunum þeirra. Innan Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og Alþjóðabankans vinna þau náið með Eystrasaltsríkjunum. Þau eru öll aðilar að Norðurskautsráðinu, Evrópuráðinu, Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu, Eystrasaltsráðinu, Barentsráðinu og Norðlægu víddinni ásamt Evrópusambandinu og Rússlandi en hún tekur til málefna sem ná yfir landamæri og nær landfræðilega yfir norðvestanvert Rússland, Eystrasalt og Norðurskautssvæðið, þar með talið Barentssvæðið.

Þrjú norrænu ríkjanna, Danmörk, Ísland og Noregur, eru aðilar að Atlantshafsbandalaginu. Svíþjóð og Finnland standa utan varnarbandalaga en eiga aðild að samstarfsáætlun Atlantshafsbandalagsins í þágu friðar. Þrjú ríkjanna eru aðilar að ESB og ásamt Íslandi og Noregi eru þau öll aðilar að Evrópska efnahagssvæðinu (EES).

Utanríkisráðherrar Norðurlandanna (N5) koma saman 2-3 sinnum á ári, það er á fundi að vori eða sumri og í tengslum við þing Norðurlandaráðs, auk þess á árlegum fundi með utanríkisráðherrum Afríkurríkja. Þeir koma einnig saman eftir þörfum, oft með stuttum fyrirvara. Í COVID-19- faraldrinum ræddu þeir til dæmis oft saman á fjarfundum.

Utanríkisráðherrar Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna (NB8) hittast tvisvar á ári, á sumri eða hausti og síðan að vori eða sumri, ásamt utanríkisráðherrum Visegrad4-hópsins (NB8+V4), Póllands, Tékklands, Slóvakíu og Ungverjalands. NB8-ríkin og Bretland hafa unnið saman innan svonefnds Northern Future Forum, en fundir hafa legið niðri frá 2016. NB8-ríkin vinna með Bandaríkjunum innan Enhanced Partnership in Northern Europe (e-PINE) skipulagsins, en Norðurlöndin vinna líka með Bandaríkjunum með N5+1 skipulaginu. Norðurlöndin hafa átt tvo N5+1 fundi með Bandaríkjunum og einn N5+1 leiðtogafund með Indlandi, Nordic-India Summit.

Norðurlöndin verða, í samstarfi við önnur ríki, ríkjahópa, félög og samtök almennra borgara og jafnvel með frekari þróun samstarfs við nýja aðila, að afla sér trúnaðar og trausts án þess að víkja í nokkru frá gildum sínum og grundvallarviðhorfum.

Geópólítíska samhengið

Öflug sókn Kínverja og veldis þeirra á sviði alþjóðlegra efnahagsmála, stjórnmála og hermála, auk kröfu þeirra um sérstaka stöðu sem „ríki nálægt norðurslóðum“, ásamt ólöglegri innlimun Rússa á Krímskaga árið 2014, eru lykilkættir þegar lýsa á og rökræða breytingu á stöðu öryggismála á Norðurlöndunum frá útgáfu Stoltenberg-skýrslunnar og upphafi norræna varnarsamstarfsins (NORDEFCO) árið 2009.

Norðurlöndin hafa brugðist við ástandinu með samstöðu og aukinni varnarsamvinnu. Markmið þeirra er að styrkja eigin samheldni ásamt því að viðhalda tengslunum yfir Atlantshafið. Hins vegar er þörf á aukinni samvinnu á borgaralegum vettvangi til að takast á við fjölþættar áskoranir líðandi stundar.

Hreinskilnar og opnar viðræður sem við áttum við undirbúning þessarar skýrslu leiða í ljós að Norðurlöndin deila strategískri sýn á stöðu mála og eru tilbúin að sýna að þau standi við skuldbindingar sínar, til dæmis með þátttöku í æfingum á vegum Atlantshafsbandalagsins.

Sameiginleg strategísk sýn Norðurlandanna gagnvart Rússlandi birtist skýrt á Eystrasalts-svæðinu. Aukin samvinna Finna og Svía við Atlantshafsbandalagið og tvíhliða hernaðarsamningar við Bandaríkin, auk Enhanced Forward Presence-stefnu NATO (eFP) í Eystrasaltsríkjunum þremur og Póllandi, hafa skapað stöðugleika. Ástandið á norðurslóðum og Norður-Atlantshafi er óstöðugra sem stendur. Rússar fjárfesta mikið í nýjum, nútímalegum vígbúnaði, þar með talið kjarnorkuvopnum á norðurslóðum. Þeir hafa einnig tekið upp nýja stefnu um beitingu herafla síns á þessum slóðum og reiða sig nú meira en áður á meðal- og langdræg flugskeyti.

Áhrifin af loftslagsbreytingum og þar með talin opnun siglingaleiða norðan við Rússland og greiðari aðgangur að náttúruauðlindum flækja ástandið enn frekar. Rússar glíma hins vegar við sama vanda og Sovétmenn gerðu á tímum

kalda stríðsins, þeir hafa ekki burði til að keppa við Vesturlönd. Efnahagsþvinganir eru líka mjög þungbærar fyrir þá. Til að fá sem mest á sem skemmstum tíma hafa Rússar því snúið sér til Kínverja að því er varðar fjármagn og viðskipti með olíu og gas.

GIUK-hliðið

Á sjöunda áratugnum setti Atlantshafsbandalagið upp varnarlínu á svæði sem síðan hefur verið þekkt undir heitinu Greenland–Iceland–United Kingdom (GIUK)-hliðið. Á tímum kalda stríðsins var markmiðið að nota kafbátavarnir (e. anti-submarine warfare) til að finna sovéska kafbáta sem laumuðu sér í suðurátt og stefndu á austurströnd Bandaríkjanna. Stöð bandaríska sjóhersins í Keflavík var mikilvægur útvörður fyrir kafbátavarnir og myndaði vesturhorn þess jafnvægis sem ríkti í norrænum öryggismálum.

Landafræðin er enn óbreytt og GIUK-hliðið er nú, eftir um þrjátíu spennulítíl ár, aftur orðið eitt af stórum áhyggjuefnum flotastjórnar Atlantshafsbandalagsins. Tækniþróun hefur hins vegar orðið til þess að hernaðarlegur áhugi nær norðar en áður var.

Á níunda áratugnum mótaði Bandaríkjastjórn sóknarstefnu í sjóhernaði til að nálgast norðurlota Sovétríkjanna, frekar en að mæta honum í GIUK-hliðinu. Sovétríkin féllu og floti þeirra með þeim. Í kjölfarið misstu Atlantshafsbandalagið og Bandaríkin áhugann á Norður-Atlantshafinu sem hernaðarlega mikilvægu svæði.

Bandaríkjamenn lokuðu herstöð sinni í Keflavík árið 2006, eftir 55 ára viðveru. Landhelgisgæsla Íslands ber nú ábyrgð á framkvæmd varnarverkefna við Ísland ásamt því að veita liðsafla bandamanna gistiríkjastuðning þegar hann starfar á Íslandi, til dæmis við loftrýmisgæslu Atlantshafsbandalagsins. Áhugi Bandaríkjanna og Atlantshafsbandalagsins á kafbátavörnum út frá Íslandi hefur aukist jafnt og þétt frá 2015.

Atlantshafsflota Bandaríkjanna, 2. flotanum, var lagt árið 2011, þar sem álitíð var að hugsanleg hernaðarleg ógn af Rússlandi væri óveruleg. Flotinn var virkjaður aftur árið 2018.

Stórveldastjórnarmál færast inn á norðurslóðir
Bandaríkjastjórn hefur hafnað fullyrðingum stjórnvalda í Kína um að landið sé „ríki nálægt norðurslóðum.“ Bandarískir embættismenn hafa oft lýst yfir áhyggjum vegna fyrirætlana Kínverja og Rússa á norðurslóðum. Kenneth J. Braithwaite, sem var sendiherra Bandaríkjanna í Noregi þar til hann sór embættiseið sem flotamálaráðherra Bandaríkjanna 29. maí 2020, sagði við embættis-tökuna: „Kínverjar og Rússar eru út um allt, sérstaklega Kínverjar. Ykkur mundi bregða ef þið vissuð um allt það sem Kínverjar eru að gera undan ströndum Noregs.“ Embættismenn og opinberir starfsmenn á Norðurlöndunum virðast ekki að öllu leyti deila þessum áhyggjum jafnvel þótt þeir hafi skilning á afstöðu Bandaríkjanna.

Í viðtali við High North News í maí 2020 hafnaði norski aðstoðar-utanríkisráðherrann, Audun Halvorsen, þeirri hugmynd að Kínverjar ógnuðu norðurslóðum. „Við sjáum tilhneigingu til aukinnar togstreitu á milli stórveldanna á heimsvísu. Norðurskautssvæðið er hins vegar ekki miðpunktur þessara viðburða. Starfsemi Kínverja á svæðinu er enn sem komið takmörkuð. Norðurslóðir einkennast enn þá af lítilli spennu og fyrirsjáanleika.“ Hann sagði enn fremur að Norðmenn litu ekki á Kínverja sem ógn gagnvart Atlantshafsbandalaginu, en að það þyrfti samt sem áður að taka mið af vaxandi umsvifum Kína á alþjóðavettvangi.

Í júní 2020 varaði framkvæmdastjóri Atlantshafsbandalagsins, Jens Stoltenberg, við því í viðtali við Die Welt am Sonntag að Kína væri „sífellt að færast nær þröskuldi Evrópu“ og lagði áherslu á að „bandamenn Atlantshafsbandalagsins verða að standa saman gagnvart þessari áskorun.“

Í grein í tímaritinu Defense News í desember 2019 lagði varnarmálaráðherra Noregs, Frank Bakke-Jensen, áherslu á hernaðarlega mikilvæga legu Noregs: „Markmiðið er lítil spenna, gagnsæi, fyrirsjáanleiki og góð samskipti við nágrannana á norðurslóðum. Við viljum viðhalda þessari stefnu til að tryggja frið og stöðugleika á svæðinu.“

Í Defense News í maí 2020 fagnaði varnarmálaráðherra Svíþjóðar, Peter Hultqvist, því að 2. floti Bandaríkjanna hefði verið virkjaður á ný og minntist einnig á litla spennu á svæðinu: „Norðurskautssvæðið er ennþá lágspennussvæði á alþjóðlegan mælikvarða. Aftur á móti verðum við að halda skýrri sýn á vilja Rússa til að beita hervaldi gegn fullvalda ríkjum til að ná fram pólitískum markmiðum eins og við höfum svo nýlega séð.“ Hann minntist enn fremur á hernaðaruppbyggingu Rússa á Norðurskautssvæðinu og áhrif hennar á öryggisástandið á stærra svæði, það er Norður-Atlantshafi og í og við Barentshaf.

Varnarmálaráðherra Finna, Antti Kaikkonen, beindi athyglinni einnig að þessum áhrifum aukinnar athafnasemi Rússa á norðurslóðum á öryggisástandið á stærra svæði. Í Defence News seint á árinu 2019 vísaði Kaikkonen til mikilvægis tengslanna yfir Atlantshaf og tvíhliða varnarsamvinnu við bæði Bandaríkin og Svíþjóð sem á undanförunum árum hefði próast og þroskast hratt og skapað traustan grunn til að mæta framtíðarþörfum í varnarmálum: „Áskoranirnar sem við stöndum frammi fyrir eru alvarlegar og margslungnar. Við þurfum bæði að búa yfir viðbragðsgetu og eiga hnökralausa samvinnu yfir Atlantshaf. Ég hef trú á því að Evrópa og Bandaríkin muni halda áfram að þarfnast hvors annars í framtíðinni.“

Skoðanirnar í þessum greinum sýna einbeittan vilja til að halda norðurslóðum utan við togstreitu stórveldanna en jafnframt búa menn sig undir að mál þróist í gagnstæða átt. Til að sporna gegn því hafa Norðurlöndin fagnað auknum afskiptum Bandaríkjanna og samvinnu við þau á norðurslóðum.

Nýleg þróun

Enn á eftir að koma í ljós hvort lágspenna muni áfram ríkja á norðurslóðum.

Í ágúst 2019 tóku 30 rússnesk herskip þátt í því sem háttsettir menn í norska hernum lýstu sem „afar flókinni aðgerð.“ Um var að ræða æfingu sem ætlað var að hindra aðgang Atlantshafsbandalagsins að Eystrasalti, Norðursjó og Noregshafi og loka þannig Skandinavískagann inni.

Snemma í maí 2020 æfðu tveir bandarískir tundurspillar, kjarnorkukafbátur, stuðningsskip og langdræg hafeftirlitsflugvél, auk breskrar freigátu, aðgerðir gegn kafbátum í Noregshafi. Tundurspillarnir tveir, freigátan og stuðningsskipið héldu síðan lengra í norður og austur inn á Barentshaf. Þar héldu þau æfingu í nokkra daga áður en þau yfirgáfu svæðið 8. maí 2020. Þetta var í fyrsta skipti síðan um miðjan níunda áratuginn sem slík æfing fór fram.

Að auki tekur bandaríski flugherinn þátt í æfingunni Arctic Challenge sem fer fram annað hvort ár, en þar æfa Norðmenn, Svíar og Finnar sig saman í loftrýminu yfir norðurhluta Skandinavíu. Þann 20. maí 2020 flugu hins vegar B-1B sprengjuflugvélar bandaríska flughersins í fyrsta skipti yfir Svíþjóð til æfinga. Tvær B-1B sprengjuflugvélar flugu samfellda 23 klukkustunda ferð fram og til baka frá Suður-Dakótaríki til Norður-Evrópu til æfinga með samstarfsríkjum Bandaríkjanna. Þetta var aðeins ein af nýlegum ferðum langdrægra bandarískra sprengjuflugvéla á norðurslóðir. Þessar flugferðir kunna að vera hluti af nýjum hversdagslegum veruleika á þessum slóðum.

Í júní 2020 gaf Danska alþjóðamálastofnunin (DIIS) út skýrslu um þá strauða sem hafa áhrif á öryggisstefnu á norðurslóðum, togstreitu milli stórveldanna og nauðsyn þess að stilla saman sjónarmið innan Konungsríkisins Danmerkur (það er Danmerkur, Grænlands og Færeyja). Höfundarnir hvöttu til þess að Danmörk færi milliveginn, ætti uppbyggileg samskipti við bandamenn sína í Bandaríkjunum og leitaðist jafnframt við að minnka spennu á svæðinu. Þar sem Norðurskautsráðið fjallar ekki um öryggismál leggja höfundarnir til að stofnaður verði nýr vettvangur þar sem ríkin á norðurskautssvæðinu geti rætt öryggismál.

Þegar á heildina er litið standa Norðurlöndin frammi fyrir nýju, síbreytilegu og ögrandi öryggisumhverfi sem einkennist af ófyrirsjáanleika, óstöðugleika og samkeppni milli stórveldanna. Þetta breytta strategíska umhverfi leiðir af sér að Norðurlöndin þurfa í sífellu að endurskoða sameiginlega afstöðu sína á alþjóðavettvangi og sameiginlegt hlutverk sitt við að tryggja varanlega, hagstæða og friðsæla tilveru borgara sinna. Í þessu skyni þurfa þau að tryggja sér lykilhlutverk við að móta fjölbjódasamvinnu og heimsskipan sem reist er á alþjóðalögum, í baráttunni við áskoranir vegna loftslagsbreytinga og í viðureignum vegna fjölþáttaógnna og netógnna. Í geópolítíska samhengi er brýnast fyrir Norðurlöndin öll að viðhalda áhuga Atlantshafsbandalagsins og ESB á öryggishagsmunum þeirra.

Norræna vörumerkið og trúverðugleikinn sem það veitir skiptir sköpum í þessu samhengi. Í samskiptum sínum við stórveldin búa Norðurlöndin yfir meiri trúverðugleika sem hópur heldur en hvert þeirra eitt og sér. Þekking, vilji til að leggja fram skapandi lausnir og fara á undan með góðu fordæmi eru forsenda trúverðugleika. Norðurlöndin búa yfir öllu sem þarf til að taka að sér stærra sameiginlegt hlutverk á alþjóðavettvangi í þágu þeirra frjálslyndu og lýðræðislegu gilda og viðmiða sem sannarlega hafa tryggt stöðu þeirra meðal mestu velsældarríkja veraldar. Slíkt væri þeim öllum í hag.

