

20 år av samarbete i Arktis

En utvärdering av the Arctic Environmental Protection
Strategy

Ola Hjalmarsson
Fredrik Svensson-Rosell

Abstract

Studien är en analys av det arktiska samarbetets effektivitet i form av det Arktiska Rådet med dess arbetsgrupper. Det mellanstatliga samarbetets effektivitet undersöks efter i vilken utsträckning medlemsländerna i det Arktiska Rådet har uppfyllt de fem mål som fastställdes i samarbetets tidiga styrdokument, Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS). Genom att följa Evert Vedungs beskrivande måluppfyllelseanalys på de mål som de arktiska staterna själva beslutat följa ges en djupare förståelse av mellanstatliga samarbeten kring gemensamma problem. Resultaten analyseras sedan med hjälp av realistisk och liberalistisk teori för att förklara samarbetets utveckling från det Arktiska Rådets bidande fram till idag.

Det Arktiska Rådet har lyckats komma en bra bit på vägen att uppfylla de ambitiösa mål som ställdes upp i AEPS, främst vad gäller bekämpandet av de miljöproblem som identifierats i den arktiska regionen. Rådets påverkan är dock i första hand indirekt, då implementeringen av rådets direktiv sker på nationell nivå utanför det Arktiska Rådets ramar.

Nyckelord: Måluppfyllelsemodellen, Mellanstatligt samarbete, Utvärdering, Arktiska Rådet

Antal ord: 7829

Akronymer

AEPS - Arctic Environmental Protection Strategy

SDWG - Sustainable Development Working Group

CAFF - Conservation of Arctic Flora and Fauna

ACAP - Arctic Contaminants Action Program

AMAP - Arctic Monitoring and Assessment Programme

POP - Persistent Organic Pollutants

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inledning..... | 1 |
| 1.1 | Syfte, avgränsningar och frågeställning | 1 |
| 1.2 | Källkritik | 3 |
| 1.3 | Det Arktiska Samarbetet | 3 |
| 1.4 | Det Arktiska Rådet | 4 |
| 1.5 | Teori | 5 |
| 1.5.1 | Neo-Realismen | 5 |
| 1.5.2 | Neo-liberalismen | 6 |
| 1.6 | Metod | 7 |
| 2 | Utvärdering | 9 |
| 2.1 | Mål 1 | 9 |
| 2.2 | Mål 2 | 11 |
| 2.3 | Mål 3 | 13 |
| 2.4 | Mål 4 | 14 |
| 2.5 | Mål 5 | 14 |
| 3 | Analys..... | 18 |
| 4 | Referenser..... | 21 |

1 Inledning

Den arktiska regionen och särskilt det istäcke som täcker stora delar av det norra ishavet sågs länge som ett ingenmansland. Intresset för vad som vid första anblick kan tyckas vara en livlös och öde region har dock ökat succesivt under 1900-talet. I och med de geopolitiska paradigmskiften som andra världskriget och det Kalla Kriget förde med sig ökade intresset för utforskning och kontroll av Arktis, som givet dess närhet till de båda stormakterna var en strategiskt viktig region.

På senare tid har stater och andra aktörer öppnat ögonen för regionen av andra anledningar. Den smältande sommarisen på norra ishavet har underlättat möjligheten att extrahera de stora mängder gas och olja som finns i området (Weien, Yu-tai 2010, p. 91) Den minskade ismängden har också potentialen att öppna upp för nya transportvägar som tidigare varit otillgängliga (Schofield, Potts 2009).

Men den ökade aktiviteten i området innebär också en större påfrestning på den redan mycket utsatta arktiska miljön. En ökning av lokala avgasutsläpp och ökad risk för oljeutsläpp har potentialen att ytterligare skada de arktiska ekosystemen och de människor som bor i det norra ishavets närhet.

Behovet av samarbete och kunskapsutbyte kring frågor som rör livskvalitet och miljö i regionen uppmärksammades i större utsträckning på 1980-talet och sedan dess har de stater som har intressen i området tagit ett antal initiativ för att gemensamt förstå och motverka de problem som de anser präglar Arktis.

Samarbetet under Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) som sedan upptogs av det mellanstatliga forumet det Arktiska Rådet var det första stora mellanstatliga samarbetet i regionen. I strategin fastslogs fem gemensamma mål som staterna skulle sträva efter. Efter att AEPS upptogs av det Arktiska Rådet, har målen fortsatt att vara själva fundamentet för samarbetet mellan staterna. Genom att utvärdera hur väl man lyckats uppnå dessa mål utvärderas samtidigt det arktiska samarbetet i form av det Arktiska Rådet. Det ger även en ökad förståelse för hur regionala samarbeten fungerar eller inte fungerar.

Till en början berörde samarbetet mindre politiskt känsliga områden. Men faktum är att samarbetet över tiden överlag blivit allt bredare och mer djupgående och 2011 arbetades det första lagligt bindande avtalet fram efter förhandlingar i Arktiska Rådet gällande gemensamma search and rescue-operationer i den arktiska regionen.

1.1 Syfte, avgränsningar och frågeställning

Med denna uppsats ämnar vi undersöka det system av samarbete som de arktiska staterna etablerat i syfte att bland annat främja "skyddandet av den arktiska

miljön, inklusive det arktiska ekosystemets välmående, underhåll av den biologiska mångfalden i den arktiska regionen och preservandet och det hållbara utnyttjandet av naturresurser“ (Ottawa Declaration 1996, s. 2). De arktiska stater vars samarbete är objektet för vår undersökning är medlemsstaterna i det Arktiska Rådet, tillika signatärerna av “Arctic Environmental Protection Strategy” (AEPS); Danmark, Finland, Island, Kanada, Norge, Ryssland, Sverige och USA. Dessa stater har sedan slutet av 1980-talet etablerat ett system av samarbete kring en rad frågor och problem som rör den arktiska regionen. Vår analys syftar till att utvärdera effektiviteten i det arktiska samarbetet, specifikt i frågor som rör miljön och de ursprungsfolk som bor i den arktiska regionen.

The Arctic Environmental Protection Strategy skrevs under 1991 av de arktiska staterna. Dokumentet fastslår också fem gemensamma mål som staterna förbinder sig till att sträva mot. De fem målen som beskrivs i strategin är som följer:

- i) Att skydda det arktiska ekosystemet, inklusive människor,
- ii) Att tillhandahålla skydd för, förbättring och restaurering av miljö kvalitet och ett hållbart utnyttjande av naturresurser, inkluderat dess användning av Arktis lokalbefolkning och ursprungsbefolkning,
- iii) Att beakta och tillmötesgå, i möjlig utsträckning, ursprungsfolkens traditionella och kulturella behov, värderingar och rutiner som de bestäms av de själva, relaterat till skyddet av den Arktiska miljön,
- iv) Att regelbundet utvärdera statusen på den Arktiska miljön,
- v) Att identifiera, reducera och, som ett sista mål, eliminera miljöutsläpp” (AEPS, 1991, s. 9)

Ottawadeklarationen signerades 1996 av de ovan nämnda staterna och etablerade det Arktiska Rådet. I och med deklarationen överläts ansvaret för implementeringen av AEPS och koordinationen av de arbetsgrupper som startades under AEPS till det Arktiska Rådet. Rådet fastslog samtidigt att de skulle fortsätta att sträva efter de mål som stipulerats i AEPS. (Ottawa Declaration 1996, s. 2).

Med utgångspunkt i målen som stipulerades i AEPS är vår ambition att undersöka hur effektivt det arktiska rådet har varit i dess försök att uppfylla dessa mål. Genom att applicera den nedan beskrivna måluppfyllelsemodellen på samarbetets mål, dess försök att implementera dessa mål, samt resultatet av rådets agerande hoppas vi kunna beskriva dess effektivitet som en mellanstatlig organisation. I ett andra steg ämnar vi att applicera två teoribildningar, neo-realismen och neo-liberalismen på resultatet av vår undersökning, i syfte att tolka och förstå de bakomliggande orsakerna till rådets effektivitet/ineffektivitet. De frågeställningar vi ämnar besvara i denna uppsats är:

1, Har det arktiska samarbetet visat sig vara effektivt i avseende till huruvida de mål som fastslogs i AEPS har blivit uppfyllda eller ej?

2, Hur kan man förstå effektiviteten/ineffektiviteten ur en liberalistisk respektive neo-realistisk syn?

1.2 Källkritik

Det material vi har använt oss av i uppsatsen är till stor del hämtat från det Arktiska Rådets arbetsgrupper. Vi är medvetna om att denna information kan vara vinklad till arbetsgruppernas fördel. En anledning till att vi primärt har använt oss av information och rapporter från rådets egna arbetsgrupper är att det inte existerar någon annan större organisation som har utfört liknande forskning i regionen i samma omfattning. Eftersom de rapporter som arbetsgrupperna har publicerat används som underlag för såväl FN-rapporter som nationella initiativ så anser vi ändå att materialet är tillförlitligt. För att få en mer nyanserad bild av rådet har vi använt oss av en del liknande utvärderingar av rådets arbete skrivna av andra forskare.

1.3 Det Arktiska Samarbetet

Det vi definierar som det arktiska samarbetet är allt det samarbete som sker under Arktiska Rådet och/eller dess sex arbetsgrupper; Arctic Contaminants Action Program (ACAP), Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR), Protection of the Arctic Marine Environment (PAME) och Sustainable Development Working Group (SDWG). Det Arktiska Rådet definierar sig som ett mellanstatligt forum för att främja samarbete, koordination och interaktion mellan de arktiska staterna.

Men rådet kan även ses som en mellanstatlig organisation. Mingst och Arreguín-Toft definierar mellanstatliga organisationer som “arenor där stater interagerar och samarbetar för att lösa gemensamma problem”. Mellanstatliga organisationer är enligt författarna särskilt lämpliga för att lösa två sorters problem. Den första typen är tekniska problem, ofta icke-politiska sådana, som kommer ur behovet av samarbete då staterna inte själva har kunnat lösa problemen. Denna funktionella syn på samarbete förespråkar att samarbetet till stor del drivs av tekniska experter utanför de formella statliga kanalerna. Man har också en tro på spill-over effekter, att samarbete på expertnivå inom relativt

okänsliga områden ska sprida sig till samarbete inom allt känsligare områden och ge upphov till nya mellanstatliga organisationer (Mingst 2011, s. 182f). Den andra typen av problem kring vilka mellanstatliga organisationer skapas gäller kollektiva varor. Precis som Garrett Hardin beskrev med Allmänningens dilemma så genererar själva naturen av kollektiva varor att marknadsmekanismer kollapsar. Därför kräver de en annan typ av styrstruktur vilket gör att ett behov av mellanstatligt samarbete uppkommer (Mingst 2011, s. 182f).

Även fast det Arktiska Rådet officiellt är ett högnivå-forum så delar det många av de egenskaper som karaktäriserar en mellanstatlig organisation. Rådet uppstod till stor del ur medlemsstaternas gemensamma behov att bemöta miljöproblem i den arktiska regionen. Arktiska Rådet bemöter egentligen båda de sorters problem som Mingst menar är förutsättningarna för att en mellanstatlig organisation ska utvecklas. För det första är miljöproblemen relativt icke-politiska och för det andra så orsakar problemen i regionen, exempelvis spridningen av POPs, stor skada på kollektiva varor i regionen, luften och havet till exempel. Vi betraktar därför rådet i denna uppsats främst som en mellanstatlig organisation.

1.4 Det Arktiska Rådet

I september 1989 på ett initiativ av Finland, möttes representanter från de åtta arktiska staterna i Rovaniemi för att samarbetsmetoder för att skydda den arktiska miljön. De åtta arktiska staterna i detta ursprungliga samarbetet var USA, Kanada, Ryssland, Sverige, Norge, Finland, Danmark och Island. Man kom överens om att de ansvariga på miljöfrågor rörande den arktiska regionen från respektive stat skulle hålla reguljära sammanträden för att diskutera frågor kring den arktiska miljön.

Därefter hölls ett antal förberedande möten i Yellowknife 1990, Kiruna 1991, följt av ett möte i Rovaniemi 1991. Under dessa möten utvecklades en gemensam strategisk plan för regionen som skulle bli föregångaren för det Arktiska Rådet, The Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS). Fyra arbetsgrupper etablerades samtidigt som AEPS, i syfte att skapa dataunderlag och för att ge analyser och rekommendationer till staterna i det arktiska samarbetet. De ursprungliga arbetsgrupperna var: Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Protection of the Marine Environment (PAME), Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR) och Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF) (AEPS, 1991). På senare tid har ytterligare två arbetsgrupper tillkommit, Sustainable Development Working Group (SDWG) och Arctic Contaminants Action Program (ACAP).

1996 skrevs den så kallade Ottawadeklarationen under av ovan nämnda länder, och etablerade därmed det Arktiska Rådet. I och med Ottawadeklarationen övertog det Arktiska Rådet ansvaret för att överse och koordinera de arbetsgrupper och projekt som startat under AEPS (Ottawa Declaration, 1996).

Rådet finansieras volontärt av främst de 8 medlemsstaterna genom en gemensam fond. I Ottawadeklarationen nämns inga krav på att staterna ska

finansiera de olika projekten, utan finansiering till arbetsgrupper och projekt sker på frivillig basis, staterna bestämmer själva vilka projekt de vill stötta och hur mycket de är villiga att ge (U.S. Department of State).

Beslutsfattandet i Arktiska Rådet bygger på konsensus, det vill säga alla stater har indirekt veto-rätt (Arctic Council Rules of Procedure 1998, s. 3). I nuläget är de flesta besluten inte juridiskt bindande, då samarbetet hittills bygger på ett antal deklARATIONER. I skrivande stund har bara ett juridiskt bindande avtal producerats.

1.5 Teori

För att kunna förstå och tolka resultatet av vår undersökning krävs att vi använder oss av lämpliga teorier som kan förklara samarbetet (eller avsaknaden därav) i den arktiska regionen. De teoribildningar vi kommer använda för att förstå resultaten är den institutionella liberalismen och neo-realismen. Dessa två teorier används ofta för att förklara hur och varför stater agerar som de gör gentemot varandra. Eftersom fokuset för vår studie är de arktiska staternas samarbete anser vi att dessa teoribildningar är lämpliga då de båda tillskriver (om än i varierande grad) stater en betydande roll i fråga om internationella relationer, samtidigt som de ofta förutspår vitt skilda resultat. Neo-realister menar att “internationell politik, liksom all politik, är strävan efter makt” (Morgenthau 2011, s. 28). Neo-liberalister, å sin sida, menar att samarbete på en internationell nivå är möjligt. Med hjälp av dessa två teorier, som beskrivs mer utförligt nedan, ämnar vi analysera resultatet av vår utvärdering av det arktiska samarbetet.

1.5.1 Neo-Realismen

En av grundpremisserna i realisternas sätt att förstå staters agerande gentemot varandra är *självhjälp*. Eftersom ingen stark internationell, överstatlig organisation existerar, eftersom det internationella systemet är anarkiskt, agerar stater för att själva maximera sin makt. John Mearsheimer sammanfattar fenomenet; “stater agerar i en värld som präglas av självhjälp agerar alltid i linje med deras egna intressen och underordnar inte sina intressen till förmån för andra staters intresse, eller till förmån för det så kallade internationella samhällets intressen” (Mearsheimer 2011, s. 33).

Eftersom stater, enligt realister, alltid sätter sina egna intressen i första hand blir möjligheten till samarbete begränsad då ingen stat vill riskera att maktbalansen förändras till deras nackdel. Stater, enligt den realistiska teoribildningen, bryr sig om den relativa maktbalansen eftersom de ser strävan efter makt som ett nollsummespel. Ett samarbete som gynnar både en stat och en annan, men där den ena staten gynnas i högre grad, är alltså inte eftersträvansvärt för den ena staten. För att ett samarbete ska vara eftersträvansvärt för en maktmaximerande stat som ser makt som ett nollsummespel, så måste maktökningen som samarbetet

för med sig vara större eller minst lika stor som för de andra staterna (Mearsheimer 2011, s. 35). Eftersom den realistiska teoribildningen bygger på påståendet att alla stater agerar i maktmaximerande syften drar den slutsatsen de tillfällen då alla parter tjänar på samarbete är ovanliga. Vad gäller synen på internationella institutioner och regimer så accepteras de av neorealister men ses främst som verktyg för stater att utöva sin makt. En stat kommer att verka för skapandet av en institution så länge den ligger i deras intresse och på så sätt ger staten absoluta fördelar. Staten kommer sedan att fortsätta att fördjupa sitt deltagande så länge inte institutionens fortsatta verksamhet är sådan till naturen att den gynnar andra stater, det vill säga de andra staterna får relativa fördelar. (Lamy 2008, s.134)

En annan effekt av det anarkiska internationella systemet är möjligheten till fusk. Eftersom ingen stark, central auktoritet finns som kan döma i tvister måste stater förlita sig på sin egen (i slutändan militära) kapacitet att se till att ett eventuellt avtal följs. Avsaknaden av ett straff, eller hot om straff, från en överstatlig entitet som incitament för att följa avtalet gör att staterna är motvilliga till att samarbeta med andra stater eftersom de riskerar att förlora makt (Mearsheimer 2011 s. 44).

1.5.2 Neo-liberalismen

Neo-liberalismen och neo-realismen delar många antaganden vad gäller människan, staten och det internationella systemet. Neo-liberalismen utgår liksom neo-realismen ifrån att det internationella systemet är anarkiskt och staterna är de största aktörerna i systemet. Inom neo-liberalismen utgår man även ifrån att stater agerar rationellt och att de strävar efter att maximera sitt inflytande inom alla områden. Men då neo-realister ser samarbete endast utifrån relativa fördelar så ser neo-liberalister samarbete utifrån absoluta fördelar. Stater bryr sig inte, enligt neo-liberalistiskt tänkande, nämnvärt om vilken part som drar mest nytta av ett samarbete utan ser istället till om de drar nytta av det eller ej. Utgångspunkten är ett plussummespel istället för ett nollsummespel där samarbete mellan två stater kan uppstå även om en part drar relativt större nytta av det än en annan part. Så länge bägge parter drar någon nytta av det i förhållande till om samarbetet inte skulle existera alls så räcker det för att bägge parter ska kunna inleda ett samarbete. De största hindren för lyckade samarbeten mellan stater, enligt neo-liberalistiskt tänkande, är att de inte ska efterlevas samt osäkerheten som kan ge upphov till fusk. (Lamy 2008, s.131-135)

Ett centralt antagande inom neo-liberalismen är att stater kommer att överföra lojalitet och resurser till institutionerna om de ses som lika nyttogivande för alla parter samt bidrar med ökade möjligheter för staterna att säkra deras internationella intressen. Enligt neo-liberalismen så är det väldigt lätt att åstadkomma samarbete inom områden där stater har ömsesidiga intressen. Dessa intressen sträcker sig enligt många tänkare inom neo-liberalismen över endast handel och utveckling. Sen det kalla krigets slut så har nya internationella

säkerhetshot dykt upp vilka inte kan bemötas ensidigt från någon stat, till exempel terrorism, kärnvapenspridning och ett ökat antal inbördeskrig vilka hotar den globala säkerheten. Dessa nya gemensamma hot skulle därför behövas mötas gemensamt och leder på så sätt till att nya samarbeten inleds. (Lamy 2008, s. 132)

Internationella institutioner, enligt neo-liberalister, gör mer än att bara utforma eller influera staters utrikespolitik. Genom expertis eller tillgång till viktig information kan internationella institutioner själva skapa en egen utrikespolitisk agenda. De kan även uppmuntra till ökade samarbeten på lokal, regional och global nivå. De fungerar på så sätt som katalysatorer för olika slags koalitionsbildningar mellan olika grupper, även mellan statliga och icke-statliga aktörer. Särskilt miljöorganisationer tenderar att förändra staters egna miljöpolitik och uppmuntra till en ny politik både nationellt och internationellt. (Lamy 2008, s.134)

1.6 Metod

Den modell som vi tänker använda oss av för att utvärdera det arktiska samarbetets effektivitet är hämtad ifrån Evert Vedungs bok *Utvärdering i politik och förvaltning*.

Måluppfyllelsemodellen är en utvärderingsmodell som bedömer om en interventions direkta och indirekta effekter i utfallsledet motsvarar de utfalls- eller effektmål som satts upp och därmed institutionaliserats i interventionen själv. Den är väldigt enkelt konstruerad, sammanfattningsvis så undersöker man till vilken grad målen som ställts upp i ett tidigare skede har uppfyllts, och sedan görs en effektmätning på resultatet, i vilken grad organisationens agerande har lett till utfallet. Modellen består således av två procedurer:

- 1) beskrivande måluppfyllelseanalys (mätning av målöverensstämmelse) och,
- 2) förklarande måluppfyllelseanalys (effektmätning).

I beskrivande måluppfyllelseanalys undersöks ifall resultaten stämmer överens med beslutade mål. Utvärderaren stannar i denna modell vid överensstämmelse. Utvärderaren frågar till exempel inte hur stor andel av resultaten som orsakats av insatsen. Vid förklarande måluppfyllelseanalys däremot undersöker man dessutom om uppnådda resultat beror på insatsen, det vill säga ifall om insatsen orsakat de uppnådda resultaten och om dessa uppnådda resultat i tillfredställande grad stämmer överens med satta utfallsmål. (Vedung 2009, s. 91-92)

Måluppfyllelsens främsta fördel, menar Evert Vedung, är att den gör anspråk på att erbjuda en objektiv lösning på måttstocksproblemet när man utvärderar en verksamhet. Måttstocken bör vara verksamhetens egna utfallsmål, vilka kan fastställas empiriskt. På så sätt behöver utvärderaren inte själv ta ställning till om den aktuella interventionen är god eller dålig, ty måttstocken är någon annans. Såväl värderingskriterier som dessas gradering på standarder är explicitgjorda som interventionens utfallsmål, inte utvärderarens. (Vedung 2009, s. 91f) Vedung

nämner detta som en av modellens styrkor, att genom att utvärderingen utgår ifrån organisationens egna mål så erbjuder modellen en relativt opartisk lösning (Vedung 2009, s. 96).

Vi tänker endast använda oss av en beskrivande måluppfyllelseanalys eftersom en förklarande måluppfyllelseanalys hade blivit alltför stor till omfånget. Det finns heller inget lämpligt jämförelseobjekt att jämföra det Arktiska Rådet med för att kunna dra jämförande slutsatser, därför har vi valt att endast fokusera på en beskrivande måluppfyllelseanalys med det Arktiska Rådet som analysobjekt.

En svårighet vad gäller att mäta internationella organisationers eller regimers effektivitet är att man behöver kunna dra riktiga kausala slutsatser för att överhuvudtaget säga någonting om graden av effektivitet. Detta blir ett större problem ju mer komplexa problem som man ska försöka lösa. Ju större problem desto fler påverkande variabler vilket gör att risken för spuriösa samband blir större (Young & Levy, 1999, s. 16). Problemet gäller i högsta grad det arktiska samarbetet där många av de miljöproblem, som spridningen av tungmetaller eller den smältande polarisen till exempel, är stora och komplexa till sin natur.

2 Utvärdering

2.1 Mål 1

“To protect the Arctic ecosystem including humans”

Det första målet som stipuleras av de arktiska staterna i AEPS är “att skydda det arktiska ekosystemet inklusive människor” (AEPS 1991, s. 9.) Ansvaret för att uppfylla detta mål delas av de olika arbetsgrupper som arbetar under det arktiska rådet, däribland Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF). Sedan dess uppkomst 1992, och vidare efter 1996 under det Arktiska Rådets översikt, har CAFF producerat ett betydande antal rapporter och analyser angående det arktiska områdets biologiska mångfald i syfte att ge underlag och rekommendationer till beslutsfattare.

Givet att målet är att skydda det arktiska ekosystemet torde det arktiska områdets biologisk mångfald och habitatsförändringar vara en lämpliga indikatorer på hur väl det arktiska samarbetet har lyckats med deras första mål. Fokus för denna delen av utvärderingen kommer dock inte att vara på människan eftersom mål två och tre utförligare behandlar människans roll i arktis.

“Att politiska och administrativa mål är diffusa är en truism (Vedung, 2009, s. 97)” skriver Vedung och vid en första anblick följer det förstå målet ett liknande mönster. Signatärerna till AEPS har inte själva beskrivit *exakt* vad som utgör acceptabla gränser för den biologiska mångfalden, men utifrån deras formulering får man utgå ifrån att målet innebär att ekosystemet bör bevaras i det skick som det var när dokumentet utformades.

Detta redan ambitiösa mål stöter här ett problem med otillräcklig data. Få omfattande undersökningar har gjorts med syftet att kartlägga de arktiska ekosystemen i sin helhet och uppgifter som arters förekomst, dess spridning, och dess biomassa är begränsade till ett begränsat antal arter och regioner (Bluhm m.fl 2011, p. 12). Faktumet att storleken på populationen inom vissa arter naturligt fluktuerar i cykler, gör det dessutom svårare för forskare att veta hur stor del av minskningen som är ett resultat av mänskligt agerande (CAFF 2010, s. 8).

Vad som har observerats är dock att under de senaste 35 åren har antalet landlevande ryggradsdjur minskat med 10% i de norra delarna av arktis, samtidigt som ett varmare klimat i arktis södrare delar har lockat till sig gäss i sådana stora mängder att omgivningen har svårt att föda dom alla (CAFF 2010a, s. 8). För andra fåglarelater som den Kanadensiska Ismåsen vars livsstil är tätt anknuten till isflak har sedan 1980-talet sett sin population minskad med 80% (Bluhm m.fl 2011, s. 13).

På det stora hela är de flesta arter i arktis stabila, eller till och med ökar, till antalet men eftersom arterna i ekosystemen är beroende av varandras existens finns det en risk att balansen rubbas om bara ett fåtal arter förminskas i tillräckligt hög grad.

I ett försök att skydda det arktiska naturlivet har de arktiska staterna inrättat olika former av skyddade zoner i syfte att skydda ekosystemen från människors inverkan. CAFF producerade 1996 en rapport med namnet "Proposed Protected Areas in the Circumpolar Arctic 1996" där de sammanställde förslag på områden som de ansåg borde inneha skyddad status. Om förslagen skulle implementeras, menade man, skulle det innebära att 16% av arktis landyta skulle inneha skyddad status (CAFF 1996, s. 6). I deras senaste rapport från 2010 rapporterar CAFF att sedan de började mäta 1994 "har den yta som innehar någon form av skyddad status ökat från 5.6% till 11%. Idag 1127 olika zoner som täcker 3.5 miljoner km² av det arktiska området (CAFF 2010, s. 9)".

Dock fyller inte naturområdena alltid den funktion de är tänkta till eftersom klimatförändring och annan yttre påverkan förändrar habitatet och därmed också det djur och växtliv som zonerna är tänkta att skydda. En ökad medeltemperatur får de arter som är anpassade till kylan att ta sig allt längre ur och de ersätts istället av andra djur som drar nytta av det mildare klimatet och den skyddade miljön (CAFF 2010, s. 98).

Det är tydligt att det arktiska samarbetet med CAFF som dess förtrupp visar tecken på en vilja att uppfylla målet att skydda det arktiska ekosystemet. Genom att fördubbla de skyddade områdena har länderna visat att de tar problemet på allvar och att de aktivt arbetar för att uppfylla målet. Riskerna finns dock att dessa skyddade områden har begränsad effekt, både på grund av klimatförändring, men också på grund av faktumet att många av de arktiska arterna inte är särskilt stationära. Samarbete kring de skyddade zonerna behöver koordineras och ett arktiskt, snarare än ett lokalt, perspektiv behöver anammas, enligt CAFF (CAFF 2010, s. 98). Måluppfyllelse genom att skydda det arktiska ekosystemet genom de skyddade zoner som föreslogs av CAFF är på god väg, men fortfarande krävs ytterligare åtgärder för att säkerställa metodens effektivitet.

Data kring de olika arternas tillstånd rent populationsmässigt ser vid första anblick positiv ut. De flesta arter är stabila eller till och med ökar, men naturens sammalänkade natur gör att den minskning som sker hos de landgående ryggradsdjuren i de norra delarna av arktis kan ha stora konsekvenser för de övriga arterna i ekosystemet. Av denna anledning kombinerat med en ännu otillräcklig förståelse om de naturliga fluktuationerna i det arktiska djur- och naturlivet gör det svårare att ge ett definitivt svar angående i vilken utsträckning det arktiska samarbetet lyckats med att bevara den biologiska mångfalden i området.

I dagsläget verkar tillståndet relativt stabilt, vilket talar till samarbetets fördel, men trender visar att den arktiska sommarisens volym har minskat med i snitt 11,4 procent per år (Schofield, Potts, 2009, s. 473). Om den trenden håller i sig kommer utvecklingen ha stora konsekvenser för den arktiska mångfalden och har potential att nästan helt tillintetgöra de multilaterala initiativ som tagits till förmån för bevarandet av den arktiska miljön.

2.2 Mål 2

“To provide for the protection, enhancement and restoration of environmental quality and the sustainable utilization of natural resources, including their use by local populations and indigenous peoples in the Arctic”

Mål 2 och 3 behandlar den mänskliga dimensionen i Arktis, både ursprungsfolken (2 och 3) och annan lokal befolkning (2). Under det Arktiska Rådet sköts denna dimension främst av arbetsgruppen för hållbar utveckling, Sustainable Development Working Group (SDWG). Gruppen utvecklades ur vad som under AEPS-samarbetet kallades för *AEPS Task Force on Sustainable Development and Utilization*. SDWG blev formellt etablerat av det Arktiska Rådet 1998. Under Arktiska Rådets ministermöte i Alaska 2000 fastställdes ett ramverk för gruppen vilket innebar ett utökat och fördjupat samarbete än det under AEPS.

Ursprungsfolken i Arktis består av en mängd olika större och mindre folkgrupper, inuiter, nentser, aleuter, athabasker, gwich'in-indianer, tjuktjer, samer med flera. De traditionella levnadssätten skiljer sig mellan grupperna. Ursprungsfolken i Europa och Ryssland lever främst på renskötsel medan de i Nordamerika traditionellt livnär sig till största del på fiske, av framförallt säl och val. Även andelen av populationen som tillhör ursprungsfolken skiljer sig stort i hela den arktiska regionen. På Grönland är andelen i befolkningen knappt 90% medan andelen i den arktiska delen av Ryssland endast är mellan 3 och 4%. (Circumpolar Information Guide on Mining for Indigenous Peoples and Northern Communities 2011, s. 5)

Det andra målet i AEPS behandlar att staterna ska tillgodose skydd, förbättring och återställning av miljön samt tillgodose en *hållbar utnyttjning av naturresurser*, inklusive dess användning av lokal befolkning och ursprungsbefolkning i Arktis. Målet är uppdelat i två mål, dels att staterna ska se till att skydda, förbättra och återställa miljö-kvalitén i Arktis och dels att staterna ska verka för en hållbar användning av naturresurserna i regionen, vilket även inkluderar ursprungsbefolkningens utnyttjande av resurserna. Det första målet tenderar att vara väldigt likt det första målet i AEPS, därför fokuserar vi i detta stycke endast på det sistnämnda målet att staterna ska verka för en hållbar utnyttjning av naturresurserna i regionen, inklusive dess användning av den lokala befolkningen.

Arktiska Rådet tillsatte 1998 en arbetsgrupp för att främja hållbar utveckling i regionen, Sustainable Development Working Group (SDWG), och det är främst deras arbete som bör utvärderas vad gäller i vilken utsträckning det arktiska samarbetet uppfyllt det andra målet i AEPS. Vad som i AEPS menas med en hållbar utnyttjning definieras inte vidare vilket gör det svårt att undersöka hur det har fullföljts. Däremot så definierar SWDG hållbar utveckling i arbetsgruppens ramverk att “hållbar utveckling måste tillgodose dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov” och det är den

definitionen vi utgår ifrån att man arbetar utifrån (Sustainable Development Framework Document).

Under de senare åren har SDWG:s prioritet främst varit den mänskliga hälsan i regionen och ett stort projekt som genomförts är *Survey of the Living Conditions in the Arctic* (SLiCA) vilket är en stor enkätundersökning som arbetades fram 1998-2001 och där frågorna ställdes till 7500 människor från olika ursprungsbefolkningar runt om Arktis. Frågorna ställdes under perioden 2001-2008 och syftet var främst att skaffa information om den lokala befolkningens hälsa och välmående. Man ställde bland annat frågan hur pass nöjda invånarna i dessa regionerna var över deras inflytande på naturresurshanteringen. Det visade sig att det var stor spridning mellan de olika regionerna där den lokala befolkningen i de svenska och ryska samhällena visade sig vara minst nöjda med hanteringen medan de bosatta i Alaska var mest positiva. Endast ca 15% av de svarande i Sverige uppgav att de var antingen nöjda eller mycket nöjda med deras inflytande över naturresurshanteringen medan motsvarande siffra i Alaska var ca 75%. (SDWG, 2011, dok. 2)

Ett annat projekt som har slutförts är att man har för SDWG sammanställt en informationsguide för gruvdrift i den arktiska regionen, *Circumpolar Information Guide on Mining for Indigenous Peoples and Northern Communities*. Syftet med guiden är att öka förmågan för ursprungsbefolkningar och andra invånare i regionen att förstå, påverka och delta i gruv-relaterade processer för att maximera fördelarna och minimera negativa effekter på deras liv, kultur, mark och miljö. Guiden informerar om alla steg i utvinningsprocessen och dess påverkan på omgivande miljö. (SDWG, 2011, dok. 1)

Man har även arbetat med olika projekt för att göra renskötseln mer hållbar, bland annat så genomförs just nu EALÁT-projektet, ett projekt för att samla information kring renskötseln idag och hur den bäst kan anpassas till en förändrad miljö i framtiden. Projektet utformades för att "samla information om de miljömässiga förändringar som renskötare i Arktis står inför och ge konkreta exempel på boskapsskötares traditionella kunskap som leder till en anpassning till ändrade förhållanden." (SDWG, dok. 3, preface) Man höll 18 olika workshops runt om i renskötselområden för att ta del av lokala renskötares kunskap och idéer samt informera om hur renskötseln kan förbättras och anpassas till ett varmare arktiskt klimat (SDWG, dok. 3).

Ett annat projekt som genomförts av SDWG är *Sustainable Model for Arctic Regional Tourism* (SMART). Projektet genomfördes 2003-2005 och dess syfte var att hjälpa små och medelstora företag i regionen att skapa positiva ekonomiska, sociala och miljövänliga fördelar från turismen i området (SDWG, 2006, s.2). Man utvecklade sex principer för en hållbar turism som sedan utvecklades till en vägledningssguide för turismen i regionen. Man föreslog även skapandet av en turismcertifiering som dock är kvar på utvecklingsstadiet. Certifieringen är ämnad för företag i den arktiska regionen som förtjänat den genom att arbeta för en ekonomisk, miljövänlig och kulturell turism utifrån de sex principer som sammanställdes i SMART-rapporten. (SDWG, 2006)

Sammanfattningsvis har SDWG under de senaste åren genomfört en rad olika projekt för att användningen av regionens naturresurser ska bli mer hållbar. Man

utgår i många projekt ifrån att förutsättningarna förändras via ett förändrat klimat vilket gör att det finns ett behov att kontinuerligt pröva nya metoder att förbättra hanteringen av resurserna i Arktis. Ett bra exempel är gruvdriftsguiden då utvinningen av mineral, olja och gas är något som antagligen kommer att öka i regionen i framtiden. På så sätt finns det anledning att informera om de konsekvenser, de sociala och ekonomiska samt de miljömässiga konsekvenserna det medför.

2.3 Mål 3

“To recognize and, to the extent possible, seek to accommodate the traditional and cultural needs, values and practices of the indigenous peoples as determined by themselves, related to the protection of the Arctic environment”

Det tredje målet, att man ska “beakta och tillmötesgå, i möjlig utsträckning, ursprungsfolkens traditionella och kulturella behov, värderingar och rutiner som de bestäms av de själva” har främst bemötts genom att organisationer representerandes de olika ursprungsfolken successivt har fått en ökad status i samarbetet. Ursprungsfolken har på så sätt fått ett större inflytande på alla plan i samarbetet. I och med Ottawadeklarationen 1996 blev de representativa organisationer för ursprungsfolken som tidigare varit observatörer under AEPS upptagna av Arktiska Rådet och fick en utökad status som permanenta medlemmar. Tre organisationer fick en sådan status 1996 i och med Ottawadeklarationen, Inuit Circumpolar Conference (ICC), Saami Council och Association of Indigenous Minorities of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation (idag RAIPON). 2011 har den gruppen utökats med ytterligare tre organisationer representerandes andra ursprungsfolk i den arktiska regionen, Arctic Athabaskan Council (AAC), Aleut International Association (AIA) och Gwich'in Council International (GCI).

I Ottawadeklarationen bestämdes det att det är öppet för alla organisationer representerande ursprungsfolken att ansöka om status som permanent medlem förutsatt att organisationen uppfyller minst ett av två villkor: Att folkgruppen som representeras finns i två eller flera stater, eller att organisationen representerar flera folkgrupper inom samma stat. Antalet permanenta medlemmar måste dock vara lägre än antalet medlemsstater i det Arktiska Rådet (Ottawa Declaration 1996, s. 3). Det bestämdes även att beslutsprocessen i det arktiska rådet ska bygga på konsensus mellan *medlemsstaterna*, så de permanenta medlemmarna har ingen direkt beslutsmyndighet men besluten måste fattas efter *full rådgivning* med de permanenta medlemmarna (Ottawa Declaration 1996, punkt 7) vilket gör att de har en relativt stor makt att påverka de beslut som fattas. De permanenta medlemmarna har fri tillgång till allt arbete som sker under det Arktiska Rådet och man har även tillsatt ett eget sekretariat, Indigenous Peoples Secretariat, för

att underlätta att de permanenta medlemmarna hålls informerade om det som beslutas på alla möten.

Vad gäller det arktiska samarbetets uppfyllande av det tredje målet så kan det konstateras att ursprungsfolken indirekt har fått ett större inflytande i samarbetet på alla nivåer i samarbetet. Särskilt på grund av att de organisationer som representerar dessa grupper successivt har fått en större roll sedan de blev upptagna som permanenta medlemmar. Även om de inte har någon officiell rösträtt i Rådet har de fortfarande stor påverkan på det som beslutas i Rådet, då alla beslut måste enligt Ottawadeklarationen tas efter full rådgivning med de permanenta medlemmarna. Etableringen av ett fast sekretariat i Köpenhamn har bidragit till att de blir informerade kontinuerligt om allt som pågår inom rådet. Sett till dessa strukturella förändringar så har samarbetet hittills mer än väl lyckats uppfylla målet att ta ursprungsfolkens behov och värderingar i beaktning.

2.4 Mål 4

”To review regularly the state of the Arctic environment”

Det fjärde målet i AEPS, att staterna ska kontinuerligt utvärdera den arktiska miljöns status, har delats av de arbetsgrupper som arbetar under det Arktiska Rådet. Målets vaga formulering gör att det blir upp till tolkning av vad som menas med *regularly*, men i de utvärderingar vi gjort av de andra målen tyder allt på att arbetsgrupperna i stor utsträckning uppfyller detta mål. Arbetet med att upphämta och sammanställa data sker kontinuerligt, något som om inte annat blir tydligt om man ser till det betydande arkiv av rapporter och analyser som finns tillgängliga för allmänheten via arbetsgruppernas respektive hemsidor.

2.5 Mål 5

”To identify, reduce, and, as a final goal, eliminate pollution”

Det kanske mest ambitiösa mål som återfinns i AEPS är målet att “identifiera, reducera, och, som slutgiltigt mål, eliminera miljöföroreningar” i det arktiska området. Människoskapade miljöföroreningar i allmänhet (och global uppvärmning i synnerhet), är som bekant ett globalt problem, men den arktiska regionen är ett särskilt utsatt område där effekterna av klimatförändringarna är mer påtagliga (ACIA 2005, s. 22). I AEPS identifieras ett antal problemområden som de etablerade arbetsgrupperna får till uppgift att bygga vidare ifrån. Sedan dess uppkomst har AMAP och ACAP löpande övervakat miljöföroreningen i

Arktis och har efterhand producerat underlag och rekommendationer till beslutsfattare.

Ett ständigt återkommande problem för den relativt unga organisationen har varit bristen på observationer och data relevant till miljöförorening. Ett exempel på dessa svårigheter är den arktiska temperaturen, där de första reguljära observationerna inte startade förrän runt 1950 (ACIA 2005, s. 22). Därför har ett första steg varit att samla kunskap i syfte att uppfylla det första delmålet, att identifiera de problem som existerar i regionen. Många av dessa problemområden var redan kända när det arktiska samarbetet startade under AEPS, och i strategin identifieras också dessa problem som särskilt viktiga för arbetet.

Ett av dessa problemområden är tungmetaller där förekomsten av kvicksilver ses som särskilt problematiskt. Sedan dess användningsområden inom industri upptäcktes under den industriella revolutionen har användandet av kvicksilver i diverse processer ökat, vilket har lett till ökade utsläpp. Kvicksilver agerar som ett närgift och är särskilt farligt eftersom det ackumuleras och för varje steg upp i näringkedjan blir det därför mer potent (AMAP 2011, s. 2). Efter dess användning i krigsföring under det andra världskriget nådde de uppmätta halterna av kvicksilver sin topp under 1970-talet, för att sedan sjunka till följd av implementering av striktare regler kring utsläpp. På senare tid har dock en positiv trend kunnat skönjas, där de uppmätta nivåerna stagnerat och stabiliserat alltsedan mitten av 1990-talet. (AMAP 2011, s. 16). Även om utsläppsnivåerna på senare tid har varit relativt stabila så ökar fortfarande de observerade nivåerna i arktis djurliv vilket är en oroande utveckling givet målet att minska miljöföroreningen i området (AMAP 2011, s. "iii").

Förekomsten av höga halter av kvicksilver är alltså fortfarande ett betydande problem för det arktiska djur och naturlivet. AMAP rekommenderar därför att "en juridiskt bindande global överenskommelse för att kontrollera kvicksilverutsläpp måste etableras för att komplementera nationella och regionala initiativ för att reducera kvicksilverhalter i naturen", i linje med detta "bör det Arktiska Rådet fortsätta att stödja fortlöpande mellanstatliga förhandlingar under UNEP för att framställa ett omfattande, juridiskt bindande globalt verktyg som i en betydande utsträckning kommer reducera global kvicksilveranvändning och utsläpp" (AMAP 2011, s. "iii").

"Persistent Organic Pollutants" (POPs) är en annan källa till miljöproblem som har sitt ursprung i människans aktiviteter. POPs försämrar immunförsvaret hos däggdjur och stora doser av POPs är direkt farliga. Mycket tyder dock på att om djuret utsätts kroniskt för dessa kemikalier kan även låga doser vara farliga.

I den första stora studien som gjordes av AMAP för att granska spridningen av POPs i arktis konstaterades det de miljöfarliga ämnena förekom i stor utsträckning i regionen, även på platser där kemikalierna inte användes. Detta föranledde slutsatsen att arktis fungerade som en uppsamlingspunkt för POPs som spridits stora avstånd från andra delar av världen (AMAP 2011, s. 5).

Det arbete som gjorts av AMAP för att observera och förstå effekten som POPs har för den arktiska miljön fungerat som underlag till en rad initiativ för att minska den negativa effekten som POPs har på miljön. Bland annat har deras

arbete använts i en rad initiativ av "Arctic Contaminants Action Program" (ACAP). ACAP har sedan 2000 arbetat för att främja projekt som syftar till att minska spridningen av POPs och kvicksilver. Arbetet med ett antal projekt i Ryssland under ACAP har lett till att över 2336 ton överblivet bekämpningsmedel, mycket av vilket innehöll POPs, har satts i säker förvaring (ACAP, 2007, s. 2). Dessutom har "ACAP Mercury Partnership" resulterat i att 2000 kg mindre kvicksilver konsumeras per år av ett antal Ryska industrier (ACAP 2007, s. 4).

Ett annat initiativ som dragit nytta av det arbete som AMAP har utfört i Arktis är "The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants"(eller Stockholmskonventionen). Stockholmskonventionen är ett internationellt regelverk, signerat av 151 stater, som kom till 2001 för att reglera användandet av POPs. I och med Stockholmskonventionen förbjöds produktionen av 12 POPs, inklusive bekämpningsmedlet DDT och i ett tillägg 2009 förbjöds ytterligare nio (Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, 2009). AMAP har spelat en viktig roll i och med att de tillhandahåller resultatet av sina mätningar till förmån för arbetet kring Stockholmskonventionen och skriver själva att den data de producerar "assisterade i etablerandet, och fortsätter att assistera den fortsatta utvärderingen och utvecklingen av de förhållningsregler angående POPs och tungmetaller" som skapats, däribland Stockholmskonventionen (AMAP 2009, s. "V")

De initiativ som tagits för att förhindra spridningen av POPs verkar ha fått resultat. AMAPs mätningar visar att sedan observationerna startade i början på 1990-talet har många de så kallade "legacy POPs" (de POPs vars användning begränsats eller förbjudits genom internationella ramverk) stadigt minskat, vilket kan vara ett tecken på att de mellanstatliga initiativ som tagits för att bekämpa spridningen till viss del har lyckats (AMAP 2009, s. 26).

Det första och intuitivt enklaste delmålet i steget att eliminera miljöföroreningar beskrevs ovan som att identifiera problemområdet, något som arbetsgrupperna till stor utsträckning har lyckats med. Det tar naturligtvis lång tid att bygga de dataset som ligger till grunden för vidare agerande och arbetet med att identifiera eventuella nya hot är något som måste fortgå. Men det arbete som gjorts för att kartlägga problemet med är omfattande och har varit till hjälp för alla parter som är intresserade av att förstå och förebygga miljöproblem i området. De exempel som beskrivits ovan angående den data och de analyser som arbetsgrupperna producerat om kvicksilver och POPs visar att AMAP på ett effektivt sett har ökat kunskapen om de miljöproblem som präglar området och varit till stor hjälp för vidare initiativ för att främja miljön i arktis.

Det andra delmålet beskrivs i AEPS som att reducera, och slutligen eliminera, miljöföroreningarna i arktis. I frågan om kvicksilver kan sägas att det arktiska samarbetet påbörjat arbetet med att bekämpa spridningen av detta miljögift. Genom ett antal projekt under ACAP har arbetet påbörjats med att reducera den påverkan som kvicksilver har på den arktiska floran och faunan och den stabilisering som skett i de uppmätta kvicksilvernivåerna är en positiv indikation på att arbetet har potential att skapa resultat som är i linje med målet att reducera miljöföroreningar. Men ännu har inte någon faktisk reducering av

kvicksilverhalter kunnat påvisats och till det slutgiltiga målet att eliminera kvicksilvret är vägen ännu lång. När det gäller POPs är dock måluppfyllelsen bättre, sen mätningarna började och sen Stockholmskonventionen trädde i kraft har förekomsten av POPs generellt sett minskat, vilket är helt i linje med ambitionen att reducera de för miljön skadliga substanserna.

Klart är att miljöförorening fortfarande är ett problem i regionen och mycket arbete krävs fortfarande för att uppfylla det ultimata målet med ett arktis fritt från miljöföroreningar. Det arktiska samarbetet är relativt ungt och ingen tidsram existerar för uppfyllandet av målet utan arbetet är en konstant process där luckor i kunskapen kontinuerligt täpps till och förståelsen ständigt ökar. I takt med att antalet observationer ökar kan nya slutsatser dras och mer effektiva åtgärder vidtas.

3 Analys

Det är drygt 20 år sedan de arktiska staterna satte upp sina gemensamma mål i 'The Arctic Environmental Protection Strategy' och drygt 15 år sedan det Arktiska Rådet skapades och tog över ansvaret för målens uppfyllelse. Även om många av målen knappast kan sägas ha en definitiv slutpunkt (arbetet med att till exempel identifiera miljöföreningar måste fortsätta eftersom risken finns att nya hot dyker upp) så finns det anledning att utvärdera hur effektivt det existerande samarbetet är och försöka förstå dess effektivitet (eller brist därav) ur ett internationella relationer-perspektiv.

I vår utvärdering av det arktiska samarbetets arbete för att skydda och bevara det arktiska ekosystemet fann vi blandade resultat. Ett antal initiativ har tagits för att, i enighet med förslag från det Arktiska Rådet, skapa skyddade zoner för djur och natur och den dubblering som skett av dessa skyddade områden är ett betydande steg i arbetet med att uppfylla målet. Fortfarande saknas dock den koordination stater och regioner emellan som CAFF menar skulle behövas för att skydda hela ekosystem.

Internationella institutioner har enligt neo-liberalister kapaciteten att själva utöva utrikespolitik separat från staten. I linje med detta har det Arktiska Rådet, genom CAFF, i och med initiativet att börja mäta och uppmuntra skapandet av skyddade naturområdet i viss utsträckning fungerat som en katalysator för att de beslut de individuella staterna till slut har tagit. Även om det Arktiska Rådet som organisation själva inte har tagit några bindande beslut vad gäller skyddandet av det arktiska ekosystemet så har den data och de rekommendationer som producerats fått gehör hos staterna, vilket har varit till nytta i strävan att uppfylla de uppsatta miljömålen.

Än så länge verkar dock den specifika rekommendationen att öka koordinationen mellan staterna i fråga om de skyddade zonerna inte ha fått något större gehör bland det arktiska staterna. Gemensamt för de neo-realistiska och neo-liberalistiska teoribildningarna är att deras beskrivning av fusk som ett hinder för att samarbete ska vara möjligt. Den neo-realistiska teoribildningen tenderar också att se makt i relativa termer och rädslan för fusk kombinerat med rädslan för att förlora en relativ fördel genom att begränsa användandet av ett geografiskt område kan tillsammans utgöra en rimlig förklaring till varför ett mer utbrett samarbete med skyddade zoner som sträcker sig över landsgränser inte har skapats.

När det gäller mätningen av miljöföreningar i arktis har det Arktiska Rådet till stor utsträckning lyckats med målet att identifiera de problemområden som existerar. Under AMAP har ett stort dataunderlag skapats och gjorts tillgänglig för intresserade parter. Den forskning som gjorts har bland annat synliggjort problemet med spridningen av POPs i Arktis, ett fenomen som bidrog till

upprättandet och uppföljandet av Stockholmskonventionen. Även i detta fall kan det Arktiska Rådets arbete sägas fungera som en katalysator för förändring. Genom dess arbete med att belysa problemen kring POPs har det Arktiska Rådet i sin roll som mellanstatlig institution självständigt, om än indirekt, utövat utrikespolitik med resultatet att ett antal miljöfarliga ämnen nu är förbjudna att använda i majoriteten av världens länder.

Även om det Arktiska Rådet till viss utsträckning har uppfyllt sitt mål att reducera miljöförstöringen i Arktis så är arbetet med att helt eliminera den långt ifrån färdigt. Effekterna av det arbete som det Arktiska Rådet utfört har hittills mestadelt varit indirekta - effektiviteten i uppfyllandet av miljömålen har legat i kapaciteten att belysa problem och tillhandahålla information och rekommendationer. De juridiskt bindande multilaterala överenskommelserna i syfte att uppnå de uppsatta miljömålen lyser med sin frånvaro. Det i nuläget enda exemplet på en bindande överenskommelse som det Arktiska Rådet direkt varit ansvariga för behandlar gemensamma räddningsoperationer (Nuuk Declaration, 2011, s. 2).

Avsaknaden av dessa juridiskt bindande miljöavtal i det Arktiska Rådet kan förstås ur ett neo-realistiskt perspektiv genom att återigen se till staters rädsla för fusk och ogynnsamma, relativa maktförskjutningar. Mellanstatliga eller internationella miljöavtal innebär oftast en begränsning i hur stater får agera vilket i förlängningen innebär minskad makt. Rädslan för att andra stater inte uppfyller de krav som ställs i överenskommelsen, och därmed kan få ett relativt maktövertag gör att stater inte gärna ingår i ett sådant avtal. För förståelsen av det Arktiska Rådets effektivitet får detta konsekvensen att de långtgående och övergripande initiativ som krävs för att uppfylla de mest ambitiösa målen som stipulerats, endast kommer komma till stånd om staterna kan vara säkra på ingen får ett relativt maktövertag som en konsekvens av initiativen.

De gemensamma projekt som genomförts som berör den mänskliga dimensionen i Arktis har varit av en svagare natur hittills i förhållande till de som behandlar miljön. Rådets arbetsgrupp för hållbar utveckling, SDWG, har främst arbetat med projekt med syftet att antingen samla in information från lokala samhällen i form av enkätundersökningar eller att sprida information i form av att samordna olika workshops eller i form av att arbeta fram vägledningar kring hur det dagliga arbetet i regionen kan bli långsiktigt hållbart. Just sammanställningen av gemensamma riktlinjer är en av de största framgångarna av SDWG:s arbete hittills. Det är dock svårt att se huruvida SDWGs arbete har lett till några spill-over effekter på den nationella nivån. Det ständigt närvarande problemet kring det arktiska samarbetet, som även gäller SDWGs arbete, är att samarbetet bygger på deklARATIONER och sålunda inte är bindande dokument, vilket gör att det ständigt finns ett problem att dessa inte följs på nationell nivå. Koivurova och Vanderzaag identifierar avsaknaden av bindande avtal som ett av hindren till att arbetsgruppernas slutsatser ska implementeras. De tillägger, som ytterligare ett implementeringsproblem, att rådet i en del fall inte lyckas enas om tillräckligt starka mekanismer för att kunna undersöka efterlevnaden av de bestämmelser man kommer överens om på rådets möten. Risken att stater fuskar med den nationella

implementeringen av de åtaganden man skriver under i deklARATIONERNA är sålunda väldigt stor. (Koivirova 2007, s.157)

Det mål gällande den mänskliga dimensionen som man kommit längst med hittills är att låta ursprungsfolkens behov och värderingar få en större påverkan på samarbetet genom deras status som permanenta medlemmar. Denna position har gjort att de har fått ett stort praktiskt inflytande över beslutsprocesserna inom rådet (Koivirova, 2007, s. 130). Statusen har även gett positiva effekter genom att stärka dessa gruppers identiteter som specifika arktiska ursprungsfolk och det har även givit dem möjligheten att sätta sina egna agendor i internationella förhandlingsprocesser (Koivirova, 2007, s. 158f).

4 Referenser

- ACAP = Arctic Contaminants Action Program. Dyer, Bob, 2007. ACAP Progress Report to Senior Arctic Officials.
- ACIA = Arctic Climate Impact Assessment, 2005. Arctic Climate Impact Assessment Scientific Report. Tillgänglig 2012-01-04 via <http://www.acia.uaf.edu/pages/scientific.html>
- AEPS = Arctic Environmental Protection Strategy, 1991. Tillgänglig 2012-01-04 via <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about/documents/category/4-founding-documents?download=53:aeps>
- AMAP = Arctic Monitoring and Assessment Programme, 2011. Arctic Pollution 2011.
- AMAP = Arctic Monitoring and Assessment Programme, 2009. Arctic Pollution 2009.
- Arctic Council, 1998. "Rules of Procedure". Tillgänglig 2012-01-04 via <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about/documents/category/4-founding-documents?download=120:arctic-council-rules-of-procedure>
- Bluhm, B.A, Gebruk, A.V., Gradinger, R., Hopcroft, R.R., Huettmann, F., Kosobokova, K.N, Sirenko, B.I., Welawski, J.M., 2011. "Arctic marine biodiversity: An update of species richness and examples of biodiversity change", *Oceanography*, vol. 25 nr 3 s. 232-248.
- CAFF = Conservation of Arctic Flora and Fauna, 2010. Arctic Biodiversity Trends 2010.
- CAFF = Conservation of Arctic Flora and Fauna, 1996. Proposed Protected Areas in the Circumpolar Arctic 1996.
- Koivirova, Timo & Vanderzvaag, David L. 2007. "The Arctic Council at 10 years: Retrospect and Prospects". *U.B.C. Law Review*. Vol. 40, No 1, s. 121-194.
- Lamy, Steven L., 2008. "Chapter 7 - Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism" i Baylis, John et. al. (red.) *The Globalization of World Politics*. 4th ed. New York, Oxford University Press inc., s. 124-141
- Mearsheimer, John J., 2011. "Anarchy and the Struggle for Power" i Karen A. Mingst & Jack L. Snyder (red.) *Essential Readings in World Politics*. New York: W. W. Norton & Company Inc. s. 31-50.
- Mingst, Karen A. & Arreguín-Toft, Ivan, 2011, *Essentials of International Relations*, 5e uppl., USA, W. W. Norton & Company
- Morgenthau, Hans J., 2011. "A Realist Theory of International Politics" i Karen A. Mingst & Jack L. Snyder (red.) *Essential Readings in World Politics*. New York: W. W. Norton & Company Inc. s. 26-30.

- Nuuk Declaration, 2011. Tillgänglig 2012-01-04 via <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about/documents/category/5-declarations?download=37:nuuk-declaration-2011>
- Ottawa Declaration, 1996 "Declaration on the establishment of the Arctic Council". Tillgänglig 2012-01-04 via <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about/documents/category/4-founding-documents?download=118:the-ottawa-declaration>
- Potts, Tavis - Schofield, Clive, 2009. "Across the Top of the World? Emerging Arctic Navigational Opportunities and Arctic Governance", Carbon & Climate Law Review vol. 3 no 4, s. 472-482.
- SDWG = Sustainable Development Working Group, 2011. dok 1. Circumpolar Information Guide on Mining for Indigenous Peoples and Northern Communities Tillgänglig 2012-01-04 via <http://portal.sdwg.org/content.php?doc=23>
- SDWG = Sustainable Development Working Group, 2006. Final Report; Sustainable Model for Arctic Regional Tourism Tillgänglig 2012-01-04 via: <http://portal.sdwg.org/content.php?doc=23>
- SDWG = Sustainable Development Working Group, EALÁT - Reindeer herding, traditional knowledge and adaptation to climate change and loss of grazing land, Tillgänglig 2012-01-04 via <http://portal.sdwg.org/content.php?doc=23>
- SDWG = Sustainable Development Working Group, 2011. dok. 2. Survey of Living Conditions in the Arctic; Executive Summary Tillgänglig 2012-01-04 via: <http://portal.sdwg.org/content.php?doc=23>
- Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, 2009. Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants. Tillgänglig 2012-01-04 via <http://chm.pops.int/Convention/ConventionText/tabid/2232/Default.aspx>
- Tan, Wei-en – Tsai, Yu-tai, 2010. "After the Ice Melts: Conflict Resolution and the International Scramble for Natural Resources in the Arctic Circle" Journal of Politics and Law vol 3 no 1, s. 91-99.
- U.S. Department of State:s hemsida, Bloom, Evan, "Establishment of the Arctic Council" [Elektronisk] Tillgänglig 2012-01-04 via <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/arc/ac/index.htm>
- Vedung, Evert, 2009. Utvärdering i Politik och Förvaltning. Lund: Studentlitteratur AB. Upplaga 3:1
- Young, Oran & Levy, Marc A., 1999, "Ch. 1: The effectiveness of International Environmental Regimes" i Young, Oran (red.) The effectiveness of International Environmental Regimes, USA, The MIT Press, s.1-32.