



Forum Aussenpolitik
Forum de politique étrangère
Forum di politica estera
Swiss Forum on Foreign Policy

October 2020

foraus Policy Paper

Programme Environment, Transport & Energy
Programme Peace & Security

Switzerland and the Arctic

Closer Than You Think

Anna Stünzi

Benno Zogg

foraus.ch

Co-authors

Anna Stünzi

Anna Stünzi is a Postdoctoral Researcher at the Potsdam Institute for Climate Impact Research (PIK) in Germany. She studied psychology and economics at the Universities of Zurich and Copenhagen and received her doctorate at the Center of Economic Research at ETH Zurich. Anna Stünzi has been a member of foraus since 2011. She co-authored multiple publications and was co-head of the Environment, Energy and Transportation Programme between 2016 and 2019. Since November 2019, she has been President of foraus.

Benno Zogg

Benno Zogg is a Senior Researcher at the think tank of the Center for Security Studies (CSS) at ETH Zurich. He focuses on Swiss and European security, the international politics of Eurasia, and the nexus between development and security. Benno Zogg studied Political Science and Modern History at the University of Zurich, and Security and Development at King's College London. Since 2017, he has been co-head of the Peace & Security Programme at foraus.

Content

Executive Summary

1	Introduction	11
2	The Arctic Council and Switzerland	15
3	Challenges in the Arctic	18
3.1	Environment & Resources	18
3.1.1	<i>Extraction of resources</i>	19
3.1.2	<i>Trade</i>	20
3.1.2	<i>Infrastructure</i>	21
3.2	Peace & Security	22
3.2.1	<i>The Arctic and national securities</i>	23
3.2.2	<i>Geopolitical spillover into the Arctic</i>	24
3.2.3	<i>Influence on Arctic (non-)cooperation</i>	25
4	A Swiss Vision for the Arctic	27
5	Switzerland in the Arctic: Ways of Engagement	30
5.1	Fully Engage Through Arctic Council Working Groups	31
5.2	The OSCE as a Platform to Discuss Arctic Security	32
5.3	Further Ways of Engagement	34
	Endnotes	37

Executive Summary

English As ice caps are melting, the Arctic receives unprecedented attention from states in the region and from other major powers. Trade routes for international shipping and some of the Arctic's vast resources are becoming more accessible. Increased interests and activity in the Arctic bear opportunities and risks in two main areas: environmental and security. Even though the Arctic appears far off, both are also of concern to Switzerland.

A changing climate and poor maintenance of infrastructure increase the risk of disasters. The recent oil spill disaster in Norilsk, Siberia, demonstrates that accidents have devastating effects on the environment and the livelihood of Arctic populations. The extraction of energy and mineral resources in the Arctic is difficult, given the harsh conditions, and counters efforts to mitigate climate change. Meanwhile, the region's attractiveness coincides with heightened tensions between major powers, particularly between Russia and the West, but also between China and the US. These tensions entail increased military activity and the risk of geopolitics spilling into the Arctic, where territorial disputes already exist.

These developments challenge the cooperative spirit that has thus far prevailed in the Arctic Council, the leading intergovernmental body for Arctic matters. Switzerland joined the Council as an observer in 2017, primarily due to scientific expertise in polar regions. In 2019, the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) presented the first pillars of a Swiss Polar Policy, focusing on this scientific collaboration for and on the Arctic.

In our paper, we emphasise that developments in the Arctic are important to Switzerland and extend beyond research. Consequently, we put forward a "Swiss Vision for the Arctic": imagining the kind of Arctic Switzerland would like to see and to which it could and should contribute. Based on a Swiss interest to mitigate climate change and environmental hazards, this vision highlights that commercial activities and regional development in the Arctic need to be pursued in line with the Sustainable Development Goals (SDGs), and to the benefit of the local population. As Switzerland's security and prosperity depend on a functioning European and international order, our vision foresees a peaceful resolution of disputes through legal mechanisms, transparency about security perceptions, and

a limitation of military activities, guided by the principle of human security.

To realise this vision, we suggest different ways of engagement for Switzerland. We specifically elaborate on two major institutional channels: within the Arctic Council and through the OSCE.

First, given the Swiss expertise on alpine and glacial environments, Switzerland could help **establish a new working group** in the Arctic Council to deal with the sustainable development of infrastructure. Second, given its high reputation as an impartial third party with good relations to all actors in the Arctic, Switzerland could - if geopolitical tensions and disputes increase - advocate for the **arrangement of a regional security order** through the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE).

Third, we suggest additional ways of engagement at the international and national level. Switzerland could **offer its Good Offices** to facilitate the peaceful resolution of disputes in the Arctic. In an effort of science diplomacy, Switzerland could promote the elaboration of **a joint declaration on the impact of climate change** on the Arctic and a commitment by the Arctic states to ambitiously mitigate global warming. Finally, **involving the private sector** allows testing and implementing scientific results in practise, offers new business opportunities, and raises awareness of the challenges mentioned above.

As a basis for all these efforts, we encourage Swiss federal departments to analyse these emerging challenges and opportunities in the region in a strategic and comprehensive manner - in a whole-of-government approach. The Swiss government should reflect on the many ways Swiss policies are influenced by and can influence these challenges, as the Arctic and Switzerland are closer than one thinks. ●

Deutsch Während die Eiskappen schmelzen, erhält die Arktis zuvor noch nie dagewesene Aufmerksamkeit von den Staaten der Region wie auch von anderen Grossmächten. Handelsrouten für die internationale Schifffahrt und einige der enormen Ressourcenschätzungen der Arktis werden leichter zugänglich. Zunehmende Interessen und Aktivitäten in der Arktis bergen Chancen und Risiken in zwei Hauptbereichen: der Umwelt und der Sicherheit. Auch wenn die Arktis weit entfernt erscheint, sind beide auch für die Schweiz von Bedeutung.

Ein sich wandelndes Klima und ein mangelhafter Unterhalt von Infrastruktur erhöhen das Risiko von Desastern. Die jüngste Ölpest-Katastrophe im sibirischen Norilsk zeigt, dass Unfälle verheerende Auswirkungen auf die Umwelt und die Lebensgrundlage der arktischen Bevölkerung haben. Die Gewinnung von Energie und Bodenschätzen in der Arktis ist angesichts der rauen Bedingungen schwierig und steht den Bemühungen zur Eindämmung des Klimawandels entgegen. In der Zwischenzeit kollidiert die Attraktivität der Region mit erhöhten Spannungen zwischen den Grossmächten, insbesondere zwischen Russland und dem Westen, aber auch zwischen China und den USA. Diese Spannungen ziehen verstärkte militärische Aktivitäten nach sich und bergen die Gefahr, dass die Geopolitik in die Arktis ausstrahlt, wo es bereits territoriale Streitigkeiten gibt.

Diese Entwicklungen stellen den kooperativen Geist in Frage, der bisher im Arktischen Rat, dem führenden zwischenstaatlichen Gremium für arktische Angelegenheiten, überwogen hat. Die Schweiz trat dem Rat 2017 als Beobachterstaat bei, vor allem aufgrund ihrer wissenschaftlichen Expertise in den Polarregionen. Im Jahr 2019 präsentierte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) die ersten Pfeiler einer schweizerischen Polarpolitik, die sich auf diese wissenschaftliche Zusammenarbeit in der und über die Arktis konzentriert.

In unserer Publikation unterstreichen wir, dass die Entwicklungen in der Arktis für die Schweiz von Bedeutung sind und über die Forschung hinausgehen. Folglich präsentieren wir eine «Schweizer Vision für die Arktis»: Wir stellen uns vor, welche Art von Arktis die Schweiz gerne sehen würde und zu der sie beitragen könnte und sollte. Basierend auf dem Interesse der Schweiz, den Klimawandel und die Umweltgefahren zu mildern, unterstreicht diese Vision, dass kommerzielle Aktivitäten und regionale Entwicklung in der Arktis

im Einklang mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) und zum Nutzen der lokalen Bevölkerung verfolgt werden müssen. Da die Sicherheit und der Wohlstand der Schweiz von einer funktionierenden europäischen und internationalen Ordnung abhängen, sieht unsere Vision eine friedliche Beilegung von Streitigkeiten durch rechtliche Mechanismen, Transparenz über das Sicherheitsempfinden und eine Begrenzung militärischer Aktivitäten vor, geleitet vom Grundsatz der menschlichen Sicherheit.

Um diese Vision zu verwirklichen, schlagen wir der Schweiz unterschiedliche Wege des Engagements vor. Wir gehen insbesondere auf zwei wichtige institutionelle Kanäle ein: innerhalb des Arktischen Rates und über die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

Erstens könnte die Schweiz mit ihrem Fachwissen über die alpine und glaziale Umwelt dazu beitragen, eine **neue Arbeitsgruppe** im Arktischen Rat einzurichten, die sich mit der nachhaltigen Entwicklung von Infrastruktur befasst.

Zweitens könnte sich die Schweiz angesichts ihres hohen Ansehens als unparteiischer Drittstaat mit guten Beziehungen zu allen Akteuren in der Arktis für die **Ausgestaltung einer regionalen Sicherheitsordnung** durch die OSZE einsetzen, falls die geopolitischen Spannungen und Streitigkeiten zunehmen.

Drittens bringen wir zusätzliche Möglichkeiten des Engagements auf internationaler und nationaler Ebene ein. Die Schweiz könnte ihre **Guten Dienste** anbieten, um die friedliche Beilegung von Streitigkeiten in der Arktis zu erleichtern. Im Rahmen der Wissenschaftsdiplomatie könnte sich die Schweiz einsetzen für die Ausarbeitung einer **gemeinsamen Erklärung zu den Auswirkungen des Klimawandels** auf die Arktis und für eine Verpflichtung der arktischen Staaten, die Klimaerwärmung ehrgeizig einzudämmen. Schliesslich ermöglicht der **Einbezug des Privatsektors** das Testen und Umsetzen wissenschaftlicher Ergebnisse in der Praxis, bietet neue Geschäftsmöglichkeiten und schärft das Bewusstsein für die oben erwähnten Herausforderungen.

Als Grundlage für all diese Bemühungen ermutigen wir die Schweizer Bundesämter, diese aufkommenden Herausforderungen und Chancen in der Region strategisch und umfassend zu analysieren - in einem regierungsweiten Whole-of-Government-Ansatz. Die

Schweizer Regierung sollte über die vielen Möglichkeiten nachdenken, wie die Schweizer Politik von diesen Herausforderungen beeinflusst wird und sie beeinflussen kann, denn die Arktis und die Schweiz liegen näher beieinander, als man denkt. ●

Français Alors que les glaciers fondent, l'Arctique reçoit une attention sans précédent de la part des États de la région et d'autres grandes puissances. Les routes commerciales pour le transport maritime international ainsi que les ressources naturelles de l'Arctique deviennent plus accessibles. L'intérêt mondial croissant pour l'Arctique et l'augmentation du nombre d'activités qui s'y développent comportent des opportunités et des risques dans deux domaines principaux : l'environnement et la sécurité. Même si l'Arctique semble lointain, ces deux domaines concernent également la Suisse.

Les changements climatiques et le manque d'entretien des infrastructures augmentent le risque de catastrophes environnementales. La récente marée noire à Norilsk, en Sibérie, démontre que les accidents industriels ont des effets dévastateurs sur l'environnement et les moyens de subsistance des populations arctiques. L'extraction des ressources énergétiques et minérales dans l'Arctique est délicate, compte tenu des conditions difficiles, et va à l'encontre des efforts déployés pour atténuer les changements climatiques. Parallèlement, l'attractivité de la région coïncide avec l'intensification des tensions entre les grandes puissances, notamment entre la Russie et l'Occident, mais aussi entre la Chine et les États-Unis. Ces tensions entraînent une augmentation de l'activité militaire dans l'Arctique et risquent de faire de la région, où des conflits territoriaux existent déjà, le théâtre de la rivalité entre grandes puissances.

Ces développements remettent en question l'esprit de coopération qui a prévalu jusqu'à présent au sein du Conseil de l'Arctique, le principal organe intergouvernemental qui traite des problèmes rencontrés par les gouvernements des États ayant une partie de leur territoire dans l'espace arctique et par les peuples autochtones de la région. La Suisse a rejoint le Conseil en tant qu'observatrice en 2017, principalement en raison de son expertise scientifique sur les régions polaires. En 2019, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a présenté les premiers piliers d'une politique polaire suisse, axée sur la collaboration scientifique pour et sur l'Arctique.

Dans notre papier, nous soulignons que les développements dans l'Arctique sont importants pour la Suisse et vont au-delà de la recherche. Par conséquent, nous proposons une «Vision suisse

pour l'Arctique» en imaginant le type d'Arctique que la Suisse aimerait voir et auquel elle pourrait et devrait contribuer. Fondée sur l'intérêt qu'a la Suisse à atténuer les changements climatiques et les risques environnementaux, cette vision souligne que les activités commerciales et le développement régional dans l'Arctique doivent être poursuivis conformément aux objectifs de développement durable (SDGs) et bénéficier à la population locale. Comme la sécurité et la prospérité de la Suisse dépendent du bon fonctionnement de l'ordre européen et international, notre vision prévoit un règlement pacifique des différends par des mécanismes juridiques, la transparence des perceptions de la sécurité et la limitation des activités militaires selon les principes de la sécurité humaine.

Pour réaliser cette vision, nous suggérons différentes pistes d'engagement pour la Suisse. Nous nous concentrerons plus particulièrement sur deux canaux institutionnels majeurs : au sein du Conseil de l'Arctique et par l'intermédiaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Premièrement, compte tenu de son expertise sur les environnements alpins et glaciaires, la Suisse pourrait contribuer à la création d'un **nouveau groupe de travail** au sein du Conseil de l'Arctique pour traiter du développement durable des infrastructures.

Deuxièmement, étant donné sa réputation de tierce partie impartiale entretenant de bonnes relations avec tous les acteurs de l'Arctique, la Suisse pourrait - si les tensions et les différends géopolitiques s'aggravent - plaider en faveur de l'**instauration d'un ordre de sécurité régional** par l'intermédiaire de l'OSCE.

Troisièmement, nous suggérons des pistes supplémentaires d'engagement au niveau national et international. La Suisse pourrait **offrir ses services** pour faciliter la résolution pacifique des conflits dans l'Arctique. Dans un effort de diplomatie scientifique, la Suisse pourrait promouvoir l'**élaboration d'une déclaration commune sur l'impact des changements climatiques** sur l'Arctique et un engagement des États arctiques à atténuer de manière ambitieuse le réchauffement climatique. Enfin, la **participation du secteur privé** permet de tester et de mettre en pratique les résultats scientifiques, offre de nouvelles opportunités commerciales et sensibilise aux défis mentionnés ci-dessus.

Comme base à tous ces efforts, nous encourageons les départements fédéraux suisses à analyser ces nouveaux défis et opportunités dans la région de manière stratégique et globale avec une approche pangouvernementale. Le gouvernement suisse devrait réfléchir aux nombreuses façons dont les politiques suisses sont influencées par ces défis et peuvent elles-mêmes les influencer, car l'Arctique et la Suisse sont plus proches qu'on ne le pense. ●