



Nordområdebegrepet og nordområdesatsingen

The Concept of 'The High North' ('nordområdene') and the High North policy initiatives

Odd Gunnar Skagestad

Mag. art.

ogskagestad@gmail.com

Sammendrag

Utenriksminister Søreide har bebudet at regjeringen høsten 2020 vil legge frem en ny stortingsmelding om «nordområdene». Til forskjell fra tidligere nordområdemeldinger og –strategier, som gjennomgående har tilhørt Utenriksdepartementets doméne, vil den nye meldingen ha Kommunaldepartementet som medforfatter. At «nordområdene» tradisjonelt har vært oppfattet og behandlet som et UD-anliggende er ingen tilfeldighet – i de relevante (dvs. utenrikspolitiske) forskermiljøene så vel som i 'kommentariatet' forøvrig har nordområde-terminologien vært nærmest uløselig knyttet til den bredere tematikken «Nordområdene i internasjonal politikk». Er arbeidet med den nye stortingsmeldingen et signal om en endring i denne tilnærmingen? Og – uansett – hva skal vi egentlig med en ny nordområdemelding? Kan det være at nordområde-retorikken har nådd et metningspunkt, hvor ytterligere forsøk på å slå politisk mynt på begrepet heller vil virke kontraproduktivt?

Nøkkelord

Nordområdene, Nordområde-satsing, Nordområdestrategier, Stortingsmeldinger

Summary

Norway's Minister of Foreign Affairs Ms Søreide has announced that a new government white paper on the 'High North' will be presented to the Storting (i.e. the Norwegian Parliament) in the autumn of 2020. Unlike previous white papers and numerous other policy documents in this field, which have been the exclusive domain of the Ministry of Foreign Affairs (MFA), the forthcoming endeavour will be a joint venture of the MFA and the Ministry of Local Government and Regional Development. In Norwegian official terminology as well as in the public discourse, the term 'the High North' ('nordområdene' in Norwegian) is largely a political rather than a geographical concept. As such, its usage has traditionally mainly been linked to its wider international context, reaffirming the primacy of the MFA in policies conducted or launched under the 'High North' label. The co-authorship of the two ministries raises the question of whether the forthcoming white paper will entail a significant policy shift. Furthermore, given the seemingly worn-out use of the 'High North' label, and the overblown expectations it could create, the question may be asked as to the expediency and the political wisdom in launching yet another high-profile 'High North'-initiative.

Keywords

The High North, Policy Initiatives, Government White Paper, Policy Strategies

Innledning

«Nordområdene» er en så omfattende og samtidig diffus materie at en meningsfylt drøftelse må ta utgangspunkt i det forhold at selve *nordområdebegrepet* er utviklet innenfor en spesifikt *norsk* og *dynamisk* diskursiv ramme, hvor både ramme og innhold har utviklet seg i samspill med den såkalte *nordområdesatsingen*.

Denne artikkelen vil følgelig spesielt omhandle henholdsvis selve *nordområdebegrepet* (bakgrunn, definisjoner og historikk); samt *nordområdesatsingen* (bakgrunn, utviklingstrekk og praktisk betydning).

For å komme i inngrep med denne komplekse materien, og sette den inn i et virkelighetsnært perspektiv, kan det være hensiktsmessig å navigere mellom og gjennom de mest relevante offisielle dokumentene – i særdeleshet eventuelle offentlige utredninger, diverse strategidokumenter og ikke minst **stortingsmeldinger**. Dette gjelder ikke minst med hensyn til nordområdepolitikkens plass i norsk **utenrikspolitikk** mer generelt. I så måte er følgende aktstykker av særlig betydning:

- **St.meld. nr.15 (2008-2009) Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk** (UD, mars 2009, 176 sider).
- **Meld. St. 36 (2016-2017) Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk** (UD, april 2017, 44 sider).
- **Meld. St. 27 (2018-2019) Norges rolle og interesser i internasjonalt samarbeid** (UD, juni 2019, 83 sider).

Disse er de sentrale policy-dokumentene som forteller hvilke utenriks- og sikkerhetspolitiske utfordringer Norge står overfor, – ikke bare i nord, men i det hele tatt, og hvordan landets myndigheter forholder seg til disse utfordringene.

Førstnevnte melding (populært kalt «Interesse-meldingen») har et eget kap.5 (s.44-50) som handler om nordområdene. Overskrift «**Nordområdene vil fortsatt være av særlig betydning for Norge**».

I den neste («Veivalg-meldingen») blir nordområdene tilgodesett med et eget avsnitt på ca en halv side, som inngår i et knapt tosidens kapittel (s.14-15) med overskrift «**Nordområdene og Russland**». I ingressen kan vi lese at «Nordområdene er av stor sikkerhetspolitisk betydning for Norge», samt at «Økt internasjonal interesse for regionen skaper både muligheter og motsetninger».

I den sistnevnte («Samarbeids-meldingen») er nordområdene knapt nevnt. Vi finner noen ganske få setninger om «Arktis» på s.40 og på s.46, dog ikke knyttet til nordområdebegrepet.

Omtalen i disse tre grunnlagsdokumentene synes å tilsi at (1) nordområdene er et i beste fall marginalt element i den samlede norske utenrikspolitikk; samt (2) at nordområdenes betydning i så måte er gradvis og merkbart redusert gjennom de siste 10-12 årene. Dette i åpenbar og paradoksal kontrast til den ellers rådende retorikk, hvor nordområdene lenge – og vedvarende – har vært karakterisert som det **viktigste satsingsområde** i norsk utenrikspolitikk.

Gjennomgang av et annet sett med policy-dokumenter gir et annerledes inntrykk, men først noen ord om definisjoner, historikk og retorikk.

Hva mener vi med «Nordområdene»?

I motsetning til **Arktis** er **ikke** nordområdene noe éntydig definert begrep. Mens Arktis har flere definisjoner som hver især – og avhengig av hvilken kontekst vi har å gjøre med – er objektive og presise, er «nordområdene» en mer **diffus størrelse**.

Slik betegnelsen **nordområdene** opp gjennom årene har vært brukt i norsk samfunnsdebatt og offentlige dokumenter, er det et sammensatt begrep. Det er et **dynamisk** og **elastisk** begrep.¹ Videre er det først og fremst et **politisk** (snarere enn et rent geografisk) **begrep**. Det er et begrep som har skiftet både vekt, innhold og retning opp gjennom de siste henimot 50 år. Det er et begrep som vekselvis benyttes i diskusjoner og analyser som vedrører internasjonale problemstillinger, dels om problemstillinger innen vårt hjemlige, nasjonale doméne. Det er dessuten et **unik** **norsk** begrep: Blant andre land som også strekker seg opp mot det høye nord, finner vi ikke noe ord eller uttrykk som helt tilsvarer vår norske forståelse av dette begrepet.

Følgelig har det også vært vanskelig å finne en passende oversettelse til andre språk. På engelsk ville f.eks. «the northern areas» lyde nokså lite meningsfylt. Den betegnelsen som etter hvert har fått hevd i offisiell norsk bruk (bl.a. fra UD gjennom de siste 15-20 år), er **The High North**.²

Felles for alle de styrings- og policydokumenter vedrørende nordområdene som det referes til i denne artikkelen, er at de nærmest konsekvent unnlater å gi noen definisjon(er) på hva som egentlig menes med nordområdebegrepet.³ Det nærmeste man kommer noe som kan ligne på et tilløp til en definisjon, finner man i Solberg-regjeringens «**Nordområdestrategi**» fra april 2017:

«Begrepet nordområdene er mer politisk og mindre presist enn Arktis (...). I strategien brukes nordområdene som et rundere begrep, som likevel i praksis er så godt som sammenfallende med Arktis».

Det siste kan det stilles spørsmål ved, også hensett til dette strategidokumentets perspektiv og vektlegging for øvrig (mer om det i sluttavsnittet).

Begrepshistorikken

Her er det nyttig å rekapitulere litt *historikk*:

Uttrykket og begrepet «nordområdene» kom inn i det norske språk – som et politisk (og i første rekke *utenriks*politisk) diskusjons- og analyseobjekt – på begynnelsen av 1970-tallet. Den gang ble det lansert av enkelte NUPI-forskere som ramme om diskusjoner og analyser som gjaldt den sikkerhetspolitiske utviklingen i Svalbard-Barentshav-området.⁴ Dette var under Den Kalde Krigen – en epoke da Arktis for alvor ble oppfattet som et strategisk og sikkerhetspolitisk spenningsfelt av første rang. Slik nordområde-begrepet den gang

1. For en nærmere drøftelse, se undertegnede s hefte *The High North – An Elastic Concept in Norwegian Arctic Policy*, FNI Report 10/2010, Fridtjof Nansens Institutt (FNI) august 2010, 22 sider; <https://www.fni.no/publications/the-high-north-an-elastic-concept-in-norwegian-arctic-policy-article821-290.html> (lastet ned 01.02.20).
2. Opprinnelig lansert av den norske diplomaten Sverre Jervell i publikasjonen *The Military Buildup in the High North*, University press of America i samarbeid med Center for International Affairs ved Harvard University, September 1986, (ISBN-10: 081915685X), 174 sider.
3. Et annet forhold som er felles for samtlige nordområdemeldinger og –strategier, er at *Svalbard* er konsekvent utelatt – Svalbard inngår rett og slett ikke i (det politiske) nordområdebegrepet.
4. Se f.eks. Johan J. Holst, John Kr. Skogan og Anders C. Sjaastad, «Noen norske sikkerhetsproblemer i 70-årene» i *Minervas Kvartalskrift* nr.3, 1970, s.238; samt John Kr. Skogan, «Sikkerhetssituasjonen i Nord-Europa», *Internasjonal Politikk* nr.2/3, 1971, s.239.

ble brukt, hadde det et rent **sikkerhetspolitisk innhold**, hvor bakteppet var Norges strategisk utsatte posisjon i lys av den sovjetiske styrkeoppbyggingen på Kola-halvøya og den sovjetiske Nordflåtens dramatisk utvidede og stadig mer fremskutte øvelsesmønstre. I tillegg var vårt forhold til Sovjetunionen på Svalbard ytterst sensitivt, med særlige konsekvenser for vilkårene og omstendighetene omkring etableringen av den sivile lufthavnen i Longyearbyen.⁵

Denne «nordområde-diskursen» ble kjapt plukket opp av politikere, spesielt av Knut Frydenlund i hans første periode som utenriksminister fra 1973.⁶

«Nordområdene» var således allerede den gang primært et politisk, mer enn et geografisk, begrep. Etter hvert ble uttrykket «nordområdene» også brukt i forbindelse med de til dels høytflyvende spekulasjonene som gjorde seg gjeldende på 1970-tallet om de angivelige utsiktene til storstilet utnyttelse av olje- og gassressursene på kontinentalsokkelen i Arktis. Også slike spekulasjoner hadde i hovedsak et sikkerhetspolitisk perspektiv.⁷ Fra midten av 1970-årene fikk nordområdebegrepet også en samarbeidsdimensjon vis-à-vis Sovjetunionen på fiskerisektoren (et forhold som fortsatt vedvarer). Begrepet fikk samtidig en havrettsdimensjon i forbindelse med etableringen av Norges Økonomiske Sone (Lov av 17. desember 1976) og etableringen av en særskilt Fiskevernsonen omkring Svalbard (Kgl.Res. av 15. juni 1977). Fra slutten av 1970-tallet kom nordområde-fokuset mer til å dreie seg om spørsmålet om å få til en avtale med Sovjetunionen om deling av kontinentalsokkelen i Barentshavet.⁸ Toneangivende kretser gikk en stund inn for en delingsmodell med en felles-komponent for ressursutnyttelse (et såkalt norsk-sovjetisk «condominium».)⁹ På dette tidspunkt hadde nordområdene for Utenriksdepartementets vedkommende for lengst fått status som et eget sakskompleks, noe som kom til uttrykk i nedsettelsen i 1977 av en særskilt intern arbeidsgruppe for å bedre koordineringen av «spørsmål vedrørende nordområdene».¹⁰

Etter Sovjetunionens sammenbrudd og Den Kalde Krigens offisielle avslutning kom den sikkerhetspolitiske dimensjonen av nordområdebegrepet mer i bakgrunnen. På 1990-tallet ble det i stedet fokus på det nye Barentsregion-samarbeidet i nord. Norsk nordområdepolitikk ble i disse årene i hovedsak definert som vår Barents-satsing, med nye utfordringer og regionalt samarbeid langs en rekke spor som syntes å åpne seg etter Sovjetunionens kollaps og Jernteppets fall. Samtidig ble det en stund på slutten av 1990-tallet mer populært å snakke om Norges «nærområdepolitikk».

Når vi passerer århundreskiftet og nærmer oss vår egen tid, ser vi fremveksten av det som etter hvert ble kalt det «**nye nordområdebegrepet**» og «**den nye nordområdepolitikken**». Da den rødgrønne koalisjonsregjeringen (Stoltenberg II) tiltrådte høsten 2005, erklærte den nordområdene som «**Norges viktigste strategiske satsingsområde i årene**

5. Under de rådende omstendigheter fant således den norske regjering det hensiktsmessig å varsle partene til Svalbardtraktaten om sine lufthavn-planer i et memorandum 29. september 1971, samt å inngå en avtale med Sovjetunionen 7. mars 1974 om sovjetiske luftfartøyers bruk av lufthavnen.

6. Se Knut Frydenlunds utenrikspolitiske redegjørelse for Stortinget 1. november 1974, tekst gjengitt i Utenriksdepartementets informasjonsbulletin *UD-informasjon* nr.53, 8. november 1974, s.17.

7. For en samtidig fremstilling av denne diskusjons- og spekulasjonstematikken, se undertegnede hefte *Olje og sikkerhet – Et polar-politisk perspektiv*, Den Norske Atlanterhavskomité (DNAK), mai 1975, 19 sider; <https://www.ogskagestad.net/OljeOgSikkerhetDNAKmai75.pdf>. (lastet ned 01.02.20).

8. Norsk-sovjetiske forhandlinger om dette spørsmålet var kommet i gang allerede i september 1970, men fremdriften i så måte skulle lenge la vente på seg.

9. Denne tanken ble skrinlagt da Treholt-saken ble avdekket i januar 1984.

10. Kunngjort i UD's Rundskriv nr.61, 28. desember 1977.

som kommer».¹¹ På det tidspunktet var imidlertid «nordområdene» allerede for lengst blitt et høyprofilert stikkord i norsk politisk debatt.¹²

Og ikke bare et stikkord, men et **honnørord**.

Honnørbegrepet

Hvordan har det gått til at «nordområdene» er blitt et politisk honnørbegrep?

Langt på vei henger det sammen med at Norge – mer enn noe annet land – er **nordvendt**. For oss nordmenn har himmelretningen **NORD** alltid hatt en spesiell plass i vår nasjonale selvforståelse og selvbilde.¹³ Selve opprinnelsen av navnet på landet vårt kan tolkes som å bety «veien mot nord». Vi er nasjonen som «viste verden vinterveien», vi er polarheltene Amundsens og Nansens hjemland, for alt hva det måtte være verdt. Da en norsk film i 2009 vant en pris ved Berlin-festivalen, var filmens navn ganske enkelt «Nord».¹⁴

At himmelretningen Nord har en nærmest mytisk klang i vår nasjonale selvbevissthet, har også fått et poetisk uttrykk i Rolf Jacobsens dikt «Nord», som lyder slik:

Se oftere mot nord.
 Gå mot vinden, du får rødere kinn.
 Finn den ulendte stien. Hold den.
 Den er kortere.
 Nord er best.
 Vinterens flammehimmel, sommerens solmirakel.
 Gå mot vinden. Klyv berg.
 Se mot nord.
 Oftere.
 Det er langt dette landet.
 Det meste er nord.

Fordi «nordområdene» ble et honnørord, fikk vi en utvikling hvor politikerne kunne fristes til å kappes om å vinne eierskap til nordområdebegrepet.

Ingen annen politiker skulle i den grad identifisere seg selv med nordområdebegrepet som daværende utenriksminister Jonas G. Støre. Han hadde en særlig forkjærlighet for siste linje i Jacobsens dikt: «**Det meste er nord**». Dette var også tittelen på et foredrag som Støre holdt i Tromsø 29. april 2010, og dikt-teksten prydet baksiden på hans *Nordområdestrategi*

11. Se *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*, Soria Moria 13. oktober 2005 («Soria-Moria-erklæringen»), s.6; https://www.regjeringen.no/globalassets/uplod/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform_soriamoria.pdf (lastet ned 01.02.20).

12. Initiativet til å 'gjeninnsette' nordområdene på den politiske dagsorden ble tatt på nyåret 2003 av Bondevik II-regjeringens utenriksminister Jan Petersen, som (øyensynlig tilskyndet av sin statssekretær Kim Traavik) nedsatte det såkalte 'ekspertutvalget for nordområdene' ('Orheim-utvalget', ledet av Polarinstituttets direktør Olav Orheim). Utvalgets rapport *NOU 2003:32 Mot Nord!* ble utgangspunktet for utarbeidelsen av Bondevik-regjeringens *St.meld. nr.30 (2004-2005) Muligheter og utfordringer i nord*, som ble fremlagt 15. april 2005. Dette dokumentet fremstod imidlertid som så vidt lite substansielt eller offensivt at det gjorde det mulig for Arbeiderpartiet i løpet av stortingsvalgkampen sommeren 2005 å tilegne seg 'eierskapet' – retorisk så vel som politisk – til både nordområde-begrepet og den påfølgende nordområdesatsingen.

13. Et poeng som bl.a. kommer tydelig frem i daværende utenriksminister Jonas G. Støres bok *Å gjøre en forskjell*, spesielt kap. 12 «Det meste er nord», CappelenDamm 2008, s.297-345.

14. Catherine Gonsholt Ighanian, «'Nord' får Berlin-pris i kveld», VG 13. februar 2009; <https://www.vg.no/rampelys/film/i/j6Blb/nord-faar-berlin-pris-i-kveld> (lastet ned 01.02.20).

fra 1. desember 2006. Støre selv bemerket imidlertid så tidlig som i 2008 at etter at han ble utenriksminister hadde han oppdaget hvordan nordområdebegrepet i stadig større grad falt sammen med et bredere arktisk perspektiv.¹⁵ Da Espen Barth Eide avløste Støre som utenriksminister i september 2012 inntraff en merkbar endring i retorikken: Eide foretrakk åpent heller å snakke om «Arktis» enn om «nordområdene». Kunne det skyldes en gryende erkjennelse av at nordområde-begrepet var i ferd med å bli oppbrukt som honnørord? Det skulle i så fall vise seg å være prematurlig. Da regjeringen Solberg tiltrådte i 2013, arvet den i det store og hele forgjengernes politikk og retorikk, uten i første omgang å sette noe særlig nytt, eget preg på noen av delene – bortsett fra den terminologiske nyskapningen **Nordklo-****den**, som var tittelen på den statusrapporten om nordområdepolitikken som regjeringen la frem i november 2014.

«Nordområde-satsingen»

Den såkalte «**nordområde-satsingen**» har kommet til uttrykk i en strøm av policy- og styringsdokumenter i løpet av de siste 18 årene. Noen av de mest sentrale var følgende:

- **St.meld. nr.12 (2001-2002) Rent og rikt hav** (gav føringene for de senere utarbeidelsene av helhetlige forvaltningsplaner for norske havområder)
- **NOU 2003:32 «Mot nord!»** (Orheim-utvalgets rapport, UD, 8. desember 2003, 127 sider)
- **St.meld. nr.30 (2004-2005) Muligheter og utfordringer i nord** (UD, 15. april 2005, 39 sider)
- **St.meld. nr.8 (2005-2006) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan)** (31. mars 2006)¹⁶

Etter at den rødgrønne koalisjonen («Stoltenberg II») overtok regjeringmakten holdt den nye utenriksministeren Jonas Gahr Støre den 10. november 2005 sin store Tromsø-tale «**Et hav av muligheter – en ansvarlig politikk for nordområdene**» – en tale som (iallfall etter norsk politisk målestokk) var et mesterverk av svulstig og pompøs retorikk.¹⁷ Deretter kom følgende policy-dokumenter på rekke og rad:

- Barents 2020 – Et virkemiddel for en fremtidsrettet nordområdepolitikk (UD, september 2006, 46 sider)
- Regjeringens nordområdestrategi (UD, 1. desember 2006, 61 sider)
- Nye byggesteiner i nord – neste trinn i regjeringens nordområdestrategi (UD, 12. mars 2009, 92 sider)
- Nordområdesatsingen – Status oktober 2010 (UD, 5. oktober 2010, 25 sider).
- Meld. St.7 (2011-2012) Nordområdene – Visjon og virkemidler (UD, 18. november 2011, 132 sider)

Sistnevnte ble det sentrale policy-dokumentet som skulle dekke alle de ulike elementene som inngår i det som med bred penn omtales som «nordområde-politikken». Her kunne man lese at de **sentrale utenrikspolitiske målene** i nordområdepolitikken er følgende:

15. Jonas G. Støre, «Perspectives on current and future challenges in the High North», artikkel i Rose Gottemoeller og Rolf Tamnes (red.) *High North: High Stakes*, Fagbokforlaget, Bergen 2008, s.54.

16. Dette var den første av en serie senere såkalte «helhetlige forvaltningsplaner for norske havområder», en eksersis som bl.a. består i jevnlig, «rullerende» oppdateringer av de tidligere vedtatte planer.

17. Referert *in extenso* i *Nordlys* 11.11.2005, artikkelen «Gahr Støres tale»; <https://www.nordlys.no/nyheter/gahr-stores-tale/s/1-79-1820864> (lastet ned 01.02.20).

- å trygge fred, stabilitet og forutsigbarhet
- å sikre en helhetlig økosystembasert forvaltning som tar vare på naturmangfoldet og gir grunnlag for en bærekraftig utnyttelse av ressursene
- å styrke det internasjonale samarbeidet og den internasjonale rettsorden
- å styrke grunnlaget for sysselsetting, verdiskaping og velferd i hele landet gjennom regional og nasjonal satsing, i samarbeid med partnere fra andre land og med berørte urfolk

Videre ble det slått fast at de retningsgivende begrepene for regjeringens satsing på nordområdene er henholdsvis *kunnskap, aktivitet og nærvær*.

I nordområdemeldingen ble Norges sikkerhets- og forsvarspolitikken omhandlet særskilt i et eget kap.6 (s.63-88) med tittelen «**Sikkerhet og forsvar**», noe som skulle tydeliggjøre den innbyrdes sammenheng mellom sikkerhetspolitikk, forsvarspolitikken og nordområdepolitikk som integrerte elementer i den samlede utenrikspolitikken.

Nordområdemeldingen ble utarbeidet og lagt frem av den «rødgrønne» Stoltenberg II-regjeringen, og fikk tilslutning fra et samlet Storting. Hva regjeringen Solberg (som tiltrådte i oktober 2013) ellers mente om nordområdepolitikk, stod å lese i UDs pressemelding *Styrket nordområdesatsing i 2015*,¹⁸ som ble presentert 8. oktober 2014 i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet. Her het det bl.a. at:

- Vi går fra dialog til handling i nord. Nordområdene er Norges viktigste utenrikspolitiske interesseområde. Regjeringen legger opp til en ambisiøs nordområdepolitikk og satser på kunnskapsdrevet næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap.

Den som måtte ha sans for de finere nyanser, kunne merke seg at uttrykket «Norges viktigste satsingsområde i utenrikspolitikken» nå var skiftet ut med «Norges viktigste utenrikspolitiske interesseområde» – et poeng som likevel neppe ble tillagt overdrevent stor betydning.

Også regjeringen Solberg har imidlertid fulgt opp forgjengernes praksis med å produsere nye styrings- eller policy-dokumenter for nordområdepolitikk, hittil følgende to:

- Nordkloden – Verdiskaping og ressurser. Klimaendringer og kunnskap. Utviklingen nord på kloden angår oss alle (statusrapport, UD, 10. november 2014, 71 sider).
- Nordområdestrategi – mellom geopolitikk og samfunnsutvikling (UD og Kommunaldepartementet, april 2017, 69 sider).

I tillegg har regjeringen ved utenriksminister Ine Eriksen Søreide varslet at det i løpet av høsten 2020 vil bli fremlagt ytterligere en stortingsmelding om nordområdene.

Hva har nordområdesatsingen betydd i praksis?

Om nordområdesatsingen og hva den har betydd i praksis kan det skrives tykke bøker. Det har da også blitt gjort, og i betydelig omfang. Her skal jeg bare nevne én, som ble utgitt ved årsskiftet 2007/08 av FNI-forskerne Geir Hønneland og Leif Christian Jensen.¹⁹

I denne boken – som hadde den treffende tittelen *Den nye nordområdepolitikk* – stilte forfatterne spørsmålet: – «Er det i det hele tatt noe nytt i den 'nye' nordområdepolitikk?»

18. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nord_2015/id2005629/.

19. Geir Hønneland og Leif Christian Jensen, *Den nye nordområdepolitikk*, Fagbokforlaget 2008, se spesielt s.159.

De besvarte selv spørsmålet ved å peke på at «Den virkelige nye nordområdepolitikken er først og fremst en serie offentlige dokumenter og enkelte nye aktiviteter som følger av disse». Og de stilte videre følgende forsiktige spørsmål: – «Kan det tenkes at 2000-tallets nordområdepolitikk vil huskes mer for sine innenrikspolitiske enn for sine utenrikspolitiske resultater?». I det hele tatt skinte det gjennom at de to forskerne på det tidspunktet – for mer enn 12 år siden – ikke så for seg at nordområdesatsingen i praksis hadde betydd all verden. Få tegn tyder på at FNI-forskerne i dag (2020) har kommet til noen radikalt annerledes konklusjoner.

I tilbakeblikk må **nordområdesatsingen** først og fremst betraktes som et **politisk motivert retorisk grep**. Fordi nordområdene er blitt et honnørord, er det viktig for politikerne å vise at dette er noe som står på deres dagsorden og at de selv er på banen. I praksis dreier satsingen seg om tiltak som stort sett ville ha kommet uansett om man hadde brukt merkelappen nordområdesatsing eller ei, og disse tiltakene har vært ledsaget av høytflyvende retorikk. Mange la formodentlig merke til at vår tidligere utenriksminister Jonas G. Støre i særdeleshet var en mester i å formulere seg på en måte som bar bud om at den rødgrønne regjeringen og han selv hadde sett lyset – at de hadde epokegjørende visjoner som de var i ferd med å virkeliggjøre, besluttsomt og med djerv handlekraft.

Et nordområdebegrep i oppløsning

Hvis vi går tilbake til Nordområdemeldingens oppsummering av «**de viktigste utenrikspolitiske målene**» for nordområdepolitikken, er det vanskelig å fri seg fra inntrykket av at vi i realiteten har hatt å gjøre med innenriks- og utenrikspolitikk sauset sammen i et sammenurium av fagre, men banale hensiktserklæringer. Her målbæres en serie av gode og fromme ønsker, – omtrent som om regjeringens egentlige hensikt skulle være å gi seg selv om ikke en vandelsattest så iallfall en velvillig og oppmuntrende klapp på skulderen.

Det uten sammenligning viktigste konkrete resultatet som er oppnådd i nordområdene på det utenrikspolitiske området, var inngåelsen i september 2010 av en **avtale med Russland om avgrensningen i Barentshavet**, og dét var vel å merke resultatet av en forhandlingsprosess som hadde pågått siden september 1970 – ganske uavhengig og uanfektet av 2000-tallets nordområdesatsing. Denne saken er også et godt eksempel på hva jeg vil kalle **utenrikspolitikkens lange linjer** – altså de underliggende utfordringer, prosesser og faktorer som ligger der, uavhengig av politisk-retoriske moteskiftninger og merkelapper.

I en innsiktsfull om enn lettere harsellerende avisartikkel for fem år siden konstaterte forskeren Asle Toje at man på det tidspunktet ikke lenger hørte så mye om nordområdesatsingen.²⁰ Etter å ha påpekt at initiativet var ledsaget av tallrike «nyhetsinnslag» som hadde det til felles at de var ytterst vage på hva satsingen var ment å oppnå, ble satsingen ifølge Toje oppfattet på følgende sprikende måter:

- I nord var de mest opptatt av de medfølgende midlene – og at pengene kom uten for mange bindinger.
- NRK likte satsingen fordi den ble solgt inn i ordelag som appellerer til slike som jobber i NRK.
- Næringslivet likte initiativet fordi de antok at «urfolk og klima» var kodeord for «olje og gass».

20. Asle Toje, artikkelen «Arktisk nachspiel» i *Dagens Næringsliv* 1. mars 2015; <https://www.dn.no/globalt/olje-og-gass/olje/arktisk-nachspiel/1-1-5320956> (lastet ned 01.02.20).

- Miljøbevegelsen forsynte seg også av nordområdepengene, med et dommedags-scenario for hver dag i uken som resultat.
- Utenriksdepartementet likte satsingen fordi den lovet et stabilt og forutsigbart forhold til Russland.
- - og «vi forskerne» (som Toje uttrykte det) likte nordområdesatsingen fordi den kom med lett oppnåelige forskningsmidler som vi kunne bruke til å finansiere vår egentlige forskning mot å forfatte en og annen «Nordområdene-er-viktig»-artikkel.

Mens Asle Tojes ovensiterte analyse av nordområdesatsingen generelt må betraktes som udelt kritisk og i sin form nærmest sarkastisk, hadde hans foreløpige dom over regjeringen Solbergs nordområdepolitikk, slik den ble presentert i rapporten **Nordkloden**, et noe mildere preg:

«Det kanskje viktigste ved rapporten er at den understreker en ny 'nordområdesatsing': Det norske forsvaret er på vei tilbake i nord. Lenge var det slik at vi rustet ned, mens russerne rustet opp. I en ny sikkerhetspolitisk situasjon må vi igjen hevde våre interesser og vår suverenitet i nord. Det krever nærvær. Vi har innsett at andre ikke vil forsvare det vi selv ikke er villige til å patruljere».

Enkelte ville nok kunne mene at man måtte være i overkant velvillig eller iallfall optimistisk for å kunne lese noen slik ny satsing inn i **Nordkloden**-rapporten, mens andre kanskje kunne glede seg over de tekstbitene som kunne utlegges som positive signaler om et eventuelt styrket forsvar i nord.

Dette statusdokumentet måtte uansett betraktes som et uttrykk for den nye regjeringens ønske om å overta eierskapet til nordområdesatsingen – så å si ta et fast grep om stafettpinnen – men som ikke bar bud om en politikk som skilte seg noe særlig fra den forrige regjeringens. Noen hver kunne saktens undres om **Nordkloden**-rapporten var ment å være noe mer enn en pussig terminologisk nyvinning i myndighetenes bestrebelse på å utnytte nordområde-begrepet magi – og samtidig feste grepet om definisjonsmakten? Samtidig kunne Nordkloden virke som en støttepasning som regjeringen noe nølende gav seg selv, i påvente av at man kanskje kunne komme opp med noe mer originalt – ja kanskje endog komme på offensiven?

Det skulle vise seg at våre myndigheters nordområdesatsing ennå ikke var kommet til veis ende:

Til forskjell fra de rødgrønnes merkesmann Jonas G. Støre, lot ikke Børge Brende i sin tid som utenriksminister å være spesielt opptatt av å skaffe seg et utpreget «nordområde-image». Mens «nordområdene» tidligere i hovedsak hadde vært utenriksministrenes domene, skulle det neste policydokumentet **Nordområdestrategi – mellom geopolitikk og samfunnsutvikling** fra april 2017 bli fremlagt av statsministeren, utenriksministeren og kommunalministeren i fellesskap.

I denne nye nordområdestrategien gjentas formuleringen fra ovensiterte pressemelding av 8. oktober 2014 om at nordområdene er Norges «viktigste utenrikspolitiske interesseområde». Likeledes gjentas – nærmest rituelt – de overordnede målene fra den foregående regjeringens nordområdemelding («Visjon- og virkemidler-meldingen» fra 18. november 2011), idet det forsikres om at disse skulle videreføres av Solberg-regjeringen. Samtidig ble det imidlertid meddelt at «I denne strategien ønsker regjeringen å gi større plass til innenrikspolitiske sider ved nordområdepolitikken».

Ikke bare det nye *interdepartementale eierskapet*, men også den nye nordområdestrategi-

ens *innhold*, bar bud om at det her var foretatt en vektforskyvning – fra et riktignok diffust, men likevel et bredere, generelt arktisk perspektiv, til et snevrere hjemlig siktemål. Noe forenklet og stikkordmessig kunne dette siktemålet sammenfattes som *Næringsutvikling i Nord-Norge*.²¹ For så vidt fremstår strategien som nok en illustrasjon og bekreftelse på at nordområdene alltid har vært et primært politisk begrep, og følgelig kunnet ha et elastisk, fleksibelt og tøyelig innhold. Samtidig bekrefter strategien en fortsatt vedvarende utvikling hvor vi har å gjøre med et nordområdebegrep i oppløsning.

Ytterligere satsing og veien videre: Et varsko

Et nordområdebegrep i oppløsning eller ei: Det synes hittil å ha vært bred politisk enighet om nordområdenes primat i norsk **utenrikspolitikk** – det være seg som «viktigste strategiske satsingsområde» eller «viktigste interesseområde». En bokstavelig lesning av **Meld. St. 27 (2018-2019) Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid** («Samarbeidsmeldingen») kan gi et forvarsel om at så ikke lenger kan tas for gitt. Her står det svart på hvitt (se *Sammendrag*, s.7) at «Norges fremste utenrikspolitiske interesse» er «å forhindre svekkelse av internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer». Dette er ord som mange lett vil kunne si seg enig i, samtidig som det vel – hensett til formuleringenes noe ulike semantiske og logiske nivåer – kan anføres at disse ulike interessemålene ikke nødvendigvis er innbyrdes motstridende. (Samt, om man vil anlegge et kynisk perspektiv: Dette så meget mer som vi uansett har å gjøre med et sterkt forvitret nordområdebegrep).

I lys av nordområdesatsingenes historikk og selve nordområdebegrepets utvanning kan det synes dristig av regjeringen å lansere enda en ny stortingsmelding om nordområdene. Dette er et prosjekt som lett vil kunne gi inntrykk av å ha som formål å holde liv i en rituell og vidløftig svada, fylt av forblommet og avleggs retorikk, som samtidig kan skape overdrevne forventninger med påfølgende skuffelse som konsekvens. Vi står – for å si det noe flåkjeftet – overfor en situasjon hvor regjeringens viktigste utfordring er å redde nordområdepolitikken fra seg selv.

Fjellvettregel nr.8 («Det ingen skam å snu»), har begrenset gyldighet i politikken. Regjeringens meldingsprosjekt har i skrivende stund (primo mars 2020) trolig kommet så langt at det neppe kan skrinlegges. Det kan likevel synes betimelig å fremføre et velment varsko hva angår prosjektets uttalte ambisjoner og sannsynlige konsekvenser.

Utenriksminister Søreide har allerede uttrykt at den kommende stortingsmeldingen må reflektere det folk i Nord-Norge er opptatt av. Samtidig må vi legge til grunn at nordområdestrategien av 2017 er ment å legge føringer for arbeidet med og innholdet i stortingsmeldingen. I en kronikk i *Aftenposten* 30. desember 2019 kommenterer professor Torbjørn Pedersen og undertegnede denne situasjonen i følgende ordelag:²²

«Med dette som utgangspunkt, og med Kommunaldepartementet som Utenriksdepartementets nye medforfatter, er det vanskelig å se for seg at stortingsmeldingen kan bli noe annet enn et rituellt fremlegg om alle mulighetene som finnes i Nord-Norge og Arktis, med innslag fra de fleste politikkområder, inkludert distrikts-, utenriks-, nærings-, forsknings-, samferdsels- og urfolkspolitikk. Med en slik altomfattende tilnærming til nordområdene

21. Jfr. undertegnes artikkel «Nordområdene 6.0 – Ringen sluttet?», *Minerva* 21. mai 2017; <https://www.minervanett.no/arktis-nord-norge-nordomradene/nordomradene-60-ringen-sluttet/167341> (lastet ned 01.02.20).

22. Torbjørn Pedersen og Odd Gunnar Skagestad, «To upopulære grep kan redde nordområdepolitikken», *Aftenposten* 30. desember 2019, s.24-25; <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/vOprDX/to-upopulaere-grep-kan-redde-nordomraadepolitikken-pedersen-og-skagestad> (lastet ned 01.02.2020).

blir det stadig vanskeligere å forstå hvorfor nettopp nordområdene en gang ble utpekt som det viktigste strategiske satsingsområdet i utenrikspolitikken».

I dette ligger det en klar advarsel om at dersom nordområdepolitikken skal fremstå som bærekraftig (og den kommende nordområdemelding som troverdig og seriøs), vil det være maktpåliggende å foreta i hovedsak to radikale grep, som følger:

- En tydeligere avgrensning av nordområdebegrepet – geografisk så vel som tematisk – som kan muliggjøre en mer «spisset» nordområdepolitikk; samt
- En nedjustering av forventningene i nord til hva nordområdesatsingen realistisk kan gi av konkrete resultater på de aktuelle satsingsområdene.

Referanser

- Frydenlund, K. (1974). Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget. *UD-informasjon nr.53*, 8. november 1974, s.17. Oslo: Departementet.
- Gottmoeller, R. & Tamnes, R. (2008) *High North, High Stakes*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Holst, J.J, Sjaastad, A.C. & Skogan, J.K. (1970). Noen norske sikkerhetsproblemer i 70-årene. *Minervas Kvartalskrift* nr.3, 1970, s.238.
- Hønneland, G. & Jensen, L.C. (2008). *Den nye nordområdepolitikken*, s.159. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ighanian, Catherine Gonsholt (2009). 'Nord' får Berlin-pris i kveld. *VG*, 13. februar 2009.
- Jervell, S. (1986). *The Military Buildup in the High North*. Boston: Center for international Affairs, Harvard University.
- Miljøverndepartementet. (2002). *Rent og rikt hav*. St. meld. nr.12 (2001-2002). Oslo: Departementet.
- Miljøverndepartementet. (2006). Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan). St. meld. nr.8 (2005-2006). Oslo: Departementet.
- NOU: 2003:32 (2003). *Mot nord!* Oslo: Utenriksdepartementet
- Pedersen, T. & Skagestad, O.G. (2019). To upopulære grep kan redde nordområdepolitikken, *Aftenposten* 30. desember 2019, s.24-25.
- Statsministerens kontor (2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-2009*, s.6. Oslo: Regjeringen (https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform_soriamoria.pdf.)
- Skagestad, O.G. (1975). *Olje og sikkerhet – Et polar-politisk perspektiv*. Oslo: Den Norske Atlanterhavskomité.
- Skagestad, O.G. (2010). *The High North – An Elastic Concept in Norwegian Arctic Policy*. (FNI Report 10/2010). Oslo: Fridtjof Nansens Institutt.
- Skagestad, O.G. (2017). *Nordområdene 6.0.- Ringen sluttet?*, Minerva 21. mai 2017.
- Skogan, J.K. (1970). Sikkerhetssituasjonen i Nord-Europa. *Internasjonal Politikk*, nr.2/3, 1971, s.239.
- Støre, J.G. (2005). Gahr Støres tale. *Nordlys*, 11.november 2005. <https://www.nordlys.no/nyheter/gahr-stores-tale/s/1-79-1820864>.
- Støre, J.G. (2008). *Å gjøre en forskjell*, kap.12, s.297-345. Oslo: CappelenDamm.
- Støre, J.G. (2008). Perspectives on current and future challenges in the High North; Gottmoeller, R. & Tamnes, R. (red.) *High North, High Stakes*, s.54. Bergen: Fagbokforlaget.
- Toje, A. (2015). Arktisk nachspiel. *Dagens Næringsliv* 1. mars 2015.
- Utenriksdepartementet. (1977). *Rundskriv nr.61*, 28. desember 1977. Oslo: Departementet.
- Utenriksdepartementet. (2005). *Muligheter og utfordringer i nord*. St. meld. nr.30 (2004-2005). Oslo: Departementet.

- Utenriksdepartementet. (2006). *Barents 2020 – Et virkemiddel for en fremtidsrettet nordområdepolitikk*. Oslo: Departementet.
- Utenriksdepartementet. (2006). *Regjeringens nordområdestrategi*. Oslo: Departementet.
- Utenriksdepartementet. (2009). *Nye byggesteiner i nord – neste trinn i regjeringens nordområdestrategi*. Oslo: Departementet.
- Utenriksdepartementet. (2009). *Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. St.meld.nr. 15 (2008-2009). Oslo: Departementet.
- Utenriksdepartementet. (2010). *Nordområdesatsingen – Status oktober 2010*. Oslo: Departementet.
- Utenriksdepartementet. (2011). *Nordområdene – Visjon og virkemidler*. Meld. St. 7 (2011-2012). Oslo: Departementet.
- Utenriksdepartementet. (2014). *Nordkloden – Verdiskaping og ressurser. Klimaendringer og kunnskap. Utviklingen nord på kloden angår oss alle*. Oslo: Departementet.
- Utenriksdepartementet. (2017). *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Meld. St. 36. (2016-2017). Oslo: Departementet.
- Utenriksdepartementet og Kommunaldepartementet (2017). *Nordområdestrategi – mellom geopolitikk og samfunnsutvikling*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Utenriksdepartementet. (2019). *Norges rolle og interesser i internasjonalt samarbeid*. Meld. St. 27. Oslo: Departementet.