

Odd Gunnar Skagestad:

Norsk og internasjonal politikk i nordområdene

God dag, og takk til vertskapet for hyggelig invitasjon!

Fjernsynsfiguren Fleksnes uttalte en gang følgende dypsindighet om fenomenet trekkspill: - "Trekkspill, ja det er et elastisk begrep". Så også med begrepet nordområdene: - Det er elastisk slik at det likesom et trekkspill kan skvises tett sammen eller trekkes helt ut i full bredde.

PLANSJE 1 - FORSIDE

Innenfor dette trekkspillet kan vi finne en rekke undertemaer:

PLANSJE 2 - UNDERTEMAER (STIKKORD)

- Nordområdebegrepet: Bakgrunn, definisjoner, historikk
- "Nordområde-satsingen" (Bakgrunn, utviklingstrekk, praktisk betydning)
- Skipsfart i nordområdene
- Internasjonal interesse for havområdene i nord
- Internasjonale og regionale samarbeidsfora i nord

Vi får se om jeg rekker over alt dette. Men først noen ord om de overordnede perspektivene for de sakskompleksene som vi her har å gjøre med:

Mht. utenriks- og sikkerhetspolitikk er det naturlig først og fremst å gå tilbake til St.meld. nr.15 (2008-2009) Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.

PLANSJE 3 - ST. MELD. NR. 15 (2008-2009)

Dette er det sentrale policy-dokumentet, som både forteller hvilke utenriks- og sikkerhetspolitiske utfordringer Norge står overfor, og hvordan landets myndigheter forholder seg til disse utfordringene. Denne stortingsmeldingen har også et eget kapittel med overskrift "Nordområdene vil fortsatt være av særlig betydning for Norge".

Så til spørsmålet: Hva mener vi med "Nordområdene"?

Nordområdene er ikke noe éntydig definert begrep. Arktis har flere definisjoner som hver især er objektive og presise - avhengig av hvilken kontekst vi har å gjøre med. "Nordområdene" er 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 videre et dynamisk og elastisk begrep.

Men først og fremst er det et politisk (snarere enn et geografisk) begrep. Det er et begrep som har skiftet både vekt, innhold og retning opp gjennom de siste vel 40 år. Det er dessuten et unikt norsk begrep. Andre land som også strekker seg opp mot det høye nord har ikke noe ord eller uttrykk som helt tilsvarer vår norske forståelse av dette begrepet.

Dette har gjort at det også har vært vanskelig å finne en passende oversettelse til andre språk. Den betegnelsen som etter hvert har fått hevd i offisiell norsk bruk, er The High North.

Her er det nyttig å rekapitulere litt *historikk*:

Selv er jeg vokst opp i etterkrigstidens Finnmark. Vi følte aldri at vi bodde i Arktis, og det var ingen der som den gangen snakket om "nordområdene" – det var et ukjent begrep.

På 1950-60-tallet var det på moten å snakke om "Nordkalotten" - i betydningen de delene av de tre nordiske land Norge, Sverige og Finland som ligger nord for Polarsirkelen. Dette uttrykket ble brukt i forbindelse med nordisk samarbeid og kontakter på tvers av landegrensene. Noen mente at også Sovjetunionen burde trekkes inn her, men ble aldri til noen virkelighet.

Samtidig skal vi huske at dette var en epoke da Den Kalde Krigen var på sitt kaldeste. Dette var da Arktis for alvor ble oppfattet som et strategisk og sikkerhetspolitisk spenningsfelt av første rang, jfr. dette flaket som jeg her viser dere (president Eisenhowers forslag fra 1958 om en luftinspeksjons-sone i Arktis – men det ble jo aldri noe av):

PLANSJE 4 - "OPEN SKIES PROPOSAL" (1958)

Uttrykket "nordområdene" kom først på møte som en del av norsk politisk sjargong fra ca. 1973. Det ble flittig brukt av daværende utenriksminister Knut Frydenlund og forsvarsminister Alv Jakob Fostervoll, med særlig referanse til området Svalbard/Barentshavet. Dengang hadde begrepet et rent sikkerhetspolitisk innhold. Bakteppet var Norges strategisk utsatte posisjon i lys av den sovjetiske styrkeoppbygging på Kola og den

sovjetiske Nordflåtens dramatisk utvidede øvelsesmønster. (Illustrasjon, hentet fra en NATO-publikasjon, gjengitt i *Arbeiderbladet* i september 1970, vakte stor oppmerksomhet).

PLANSJE 5 - DEN SOVJETISKE NORDFLÅTEN

I tillegg var vårt forhold til Sovjetunionen på Svalbard ytterst sensitivt, med særlige konsekvenser for vilkårene og omstendighetene omkring etableringen av flyplassen i Longyearbyen i 1975 (Norsk-russisk avtale etter langvarige forhandlinger!)

Etter hvert ble uttrykket "nordområdene" også brukt i forbindelse med de spekulasjonene som gjorde seg gjeldende på 1970-tallet om utsiktene til storstilet utnyttelse av olje- og gassressursene på kontinentalsokkelen i Arktis. Også slike spekulasjoner hadde i hovedsak et sikkerhetspolitisk perspektiv.

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, samtidig som det en stund på slutten av 1990-tallet ble mer populært å snakke om Norges "nærområdepolitikk".

Når vi nærmer oss vår egen tid, ser vi fremveksten av det som gjerne kalles det "nye nordområdebegrepet" og "den nye nordområdepolitikken". Da den rød-grønne koalisjonsregjeringen tiltrådte høsten 2005, erklærte den straks nordområdene som "Norges viktigste satsingsområde i utenrikspolitikken". Men på det tidspunktet var "nordområdene" allerede for lengst blitt et høyprofilert stikkord i norsk politisk debatt.

Og ikke bare et stikkord, men et honnørord.

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

Jeg tror det henger 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 selvbylde.

Vi er det ytterste nord, en arktisk utpost, "Landet under Nordstjernen", en drøyt 2 tusen km lang steinrøys opp mot Nordpolen, Vinterlandet, der ingen skulle tru at nokon kunne bu. Vi er nasjonen som viste verden vinterveien, vi er Amundsens og Nansens hjemland, for alt hva det måtte være verdt. Dette er noe som også gjennomsyrrer kulturlivet: Da en

norsk film for noen år siden vant en pris i Berlin, var filmens navn ganske enkelt "Nord".

At himmelretningen Nord har en nærmest mytisk klang i vår nasjonale selvbevissthet, - en klang som nærmest grenser til besettelse - har også fått et poetisk uttrykk i Rolf Jacobsens dikt "Nord", som er gjengitt på dette flaket som vi ser her:

PLANSJE 6 - ROLF JACOBSENS DIKT "NORD" (IKKE LES OPP!)

Og fordi "nordområdene" ble et honnørord, fikk vi en utvikling hvor politikerne kappes om å vinne eierskap til nordområdebegrepet.

Ingen annen politiker har i den grad identifisert seg selv med nordområdebegrepet som vår daværende utenriksminister Jonas Støre. Han hadde en særlig forkjærlighet for siste linje i Jacobsens dikt: "Det meste er nord". Det var også titelen på et foredrag som Støre holdt i Tromsø 29. april 2010. Da Espen B. Eide avløste Støre som utenriksminister i september 2012 inntraff en endring i retorikken: Eide foretrakk åpenbart heller å snakke om "Arktis" enn om "nordområdene". Vår nåværende regjering har i det store og hele arvet forgjengernes politikk og retorikk, uten å ha satt noe særlig nytt, eget preg på noen av delene - bortsett fra at de har lansert det nye kreative uttrykket Nordkloden (som jeg snart skal komme tilbake til).

Noen ord om den såkalte "Nordområde-satsingen":

Kommet til uttrykk i en strøm av policy-dokumenter i løpet av de siste 12-13 årene. På det neste flaket ser dere et utvalg av de mest sentrale av disse:

PLANSJE 7 - POLICY-DOKUMENTER

Her har vi en veritabel syndflod av offentlige styringsdokumenter, noe jeg vil illustrere med de neste flakene (NB! Rask oppramsing):

PLANSJE 8 - ST. MELD. NR.12 (2001-2002)

- St.meld. nr.12 (2001-2002) Rent og rikt hav (gav føringene for de senere utarbeidelsene av helhetlige forvaltningsplaner for norske havområder)

PLANSJE 9 - NOU 2003: 32 "MOT NORD!"

- NOU 2003:32 "Mot nord!" (Orheim-utvalgets rapport, 8. desember 2003)

PLANSJE 10 - ST. MELD. NR.30 (2004-2005)

- St.meld. nr.30 (2004-2005) Muligheter og utfordringer i nord (15. april 2005)

PLANSJE 11 - ST. MELD. NR.8 (2005-2006)

- St.meld. nr.8 (2005-2006) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan) (31. mars 2006)

Etter at de rød-grønne ("Stoltenberg II") overtok regjeringmakten holdt den nye utenriksministeren Jonas Støre den 10. november 2005 sin store Tromsø-tale "Et hav av muligheter – en ansvarlig politikk for nordområdene" – en tale som var et mesterverk av svulstig og pompøs retorikk.

Deretter kom følgende policy-dokumenter på rekke og rad:

- Barents 2020 – Et virkemiddel for en fremtidsrettet nordområdepolitikk (sept. 2006)

PLANSJE 12 - REGJERINGENS NORDOMRÅDESTRATEGI

- Regjeringens nordområdestrategi (1. desember 2006)

PLANSJE 13 - NYE BYGGESTEINER I NORD

- Nye byggesteiner i nord – neste trinn i regjeringens nordområdestrategi (12. mars 2009)

PLANSJE 14 - MELD. ST. 7 (2011-2012)

- Meld. St.7 (2011-2012) Nordområdene – Visjon og virkemidler (18. november 2011)

Sistnevnte – selveste Nordområdemeldingen – var det sentrale policy-dokumentet som dekket alle de ulike elementene som inngikk i det som med bred penn ble omtalt som "nordområde-politikken". Her kunne vi lese at de sentrale utenrikspolitiske målene i nordområdepolitikken var følgende:

PLANSJE 15 - VIKTIGSTE UTENRIKSPOLITISKE MÅLENE FOR NORDOMRÅDEPOLITIKKEN

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

Nordområdemeldingen ble utarbeidet og lagt frem av den forrige – rødgrønne – regjeringen. Den fikk tilslutning av et samlet Storting, men det er like fullt av interesse å høre hva vår nåværende regjering uttaler om saken. Det kunne vi lese i UDs pressemelding Styrket nordområdesatsing i 2015, presentert 8. oktober ifjor i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet. Her stod 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.

PLANSJE 16 - NORDKLODEN

Og som den siste terminologiske nyvinning i våre myndigheters bestrebelser for å skape blest om nordområdepolitikken, har vi nå fått uttrykket Nordkloden – som er titelen på den statusrapporten som regjeringen la frem 10. november ifjor. En blekke på 72 sider. Må nærmest ses som et uttrykk for vår nåværende regjeringens ønske om å skaffe seg et eierskap til nordområdesatsingen – så å si ta et fast grep om stafettpinnen - men som ikke bærer bud om en politikk som skiller seg noe særlig fra den forrige regjeringen.

Så kan man spørre om hva Nordområdesatsingen betyr i praksis?

Må først og fremst betraktes som et politisk motivert retorisk grep. Fordi det dreier seg om et honnørord, er det viktig for politikerne å vise at dette er noe som står på 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 sikkert merke til at vår tidligere utenriksminister Jonas Støre 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.

Hvis vi går tilbake til Nordområdemeldingens oppsummering av "de viktigste utenrikspolitiske målene" for nordområdepolitikken (**PLANSJE 15**), ser vi at vi i realiteten har å gjøre med innenriks- og utenrikspolitikk sauset sammen i et sammensurium av fagre men banale hensiktserklæringer. Her finner vi en serie av gode og fromme ønsker, omtrent som om regjeringens hensikt skulle være å gi seg selv om ikke en vandelsattest så iallfall en velvillig klapp på skulderen.

I en innsiktsfull og samtidig ganske fornøylig avisartikkel for et drøyt halvår siden konstaterte Asle Toje (som er forskningssjef ved Nobelinstituttet) at vi ikke lenger hører så mye om nordområdesatsingen.¹ Toje minnet her om at initiativet var ledsaget av tallrike "nyhetsinnslag" som hadde det til felles at de var ytterst vage på hva satsingen var ment å oppnå, og fremholdt at denne satsingen ble oppfattet på 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".
- Miljøbevegelsen forsynte seg også av nordområdepengene, med et dommedagsscenario 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 uttrykker 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.

Dersom vi spør om realpolitiske resultater, vil jeg si at 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 så uavhengig og uanfektet av 2000-tallets nordområdesatsing. Denne saken er også et godt eksempel på hva jeg vil kalle utenrikspolitikken lange linjer – og med det mener jeg de vedvarende utfordringer,

¹ Asle Toje, artikkelen «Arktisk nachspiel» i *Dagens Næringsliv* 1. mars 2015.

prosesser og faktorer som ligger der, uavhengig av politisk-retoriske moteskiftninger og merkelapper.

Dette var dét jeg hadde tenkt å si om den såkalte "nordområdesatsingen" – om historikken, retorikken og hva den har betydd i praksis.

* * *

Og dermed hopper vi over til et annet tema som stadig er i vinden, nemlig: *Skipsfart i Arktis – i dag og i fremtiden.*

I hundrevis av år har det vært en fantasidrøm å kunne utnytte Nordøstpassasjen i kommersielt øyemed, for skipsfart mellom Nordvest-Europa og Den fjerne Østen. Blant de fordelene som dette ville kunne medføre, har det særlig vært pekt på at avstandene ville være så mye kortere. For eksempel har det vært anslått at en eventuell seilingsled mellom Rotterdam og Yokohama ville gi en besparelse på over 7 tusen km (tall som anført på neste flak):

PLANSJE 17 - ROTTERDAM-YOKOHAMA vs. SUEZ-RUTEN

NB! Vi snakker her om *gjennomseiling* – ikke å forveksle med den skipstrafikken som russerne allerede i lang tid har drevet mellom Nordvest-Russland og havnene langs nordkysten av Sibir (råvarer ut – forsyninger inn, i første rekke nikketransporten mellom Murmansk og Dudinka). Da snakker vi om den delen av Nordøstpassasjen som russerne kaller "Den nordlige sjørute" eller Severnyj Morskoj Put'. Dette er et russisk politisk/administrativt begrep, og et uttrykk som vi beklageligvis har importert (riktignok via engelsk Northern Sea Route).

Opp gjennom årene har russiske - og tidligere sovjetiske – myndigheter gitt signaler om at også andre lands fartøyer ville være velkomne til å benytte seilingsleden gjennom Nordøstpassasjen – selvsagt underlagt russiske regler inkl. avgifter (blant annet for los- og isbrytjenester).

Sovjetunionens sammenbrudd medførte fornyet interesse for slike muligheter, noe som utløste flere artige initiativer. Her vil jeg spesielt nevne det såkalte INSROP (International Northern Sea Route Programme) – et gigantisk forskningsprosjekt som Fridtjof Nansens Institutt (FNI) på Polhøgda tok initiativet til og hadde styringen med. Prosjektet var et treparts norsk/russisk/japansk samarbeid. Det kostet flere titalls millioner kroner, og ble finansiert dels av norske myndigheter (UD), dels av en søkkrik japansk tidligere krigsforbryter (Sasakawa). Prosjektet resulterte i til sammen 167 (!) forskningsrapporter om muligheten for skipsfart gjennom Nordøstpassasjen.

I månedsskiftet juni/juli 1993 deltok jeg på en svær konferanse i Murmansk om samme tema. Arrangørene var Den Norske Atlanterhavskomiteé (DNAK) i samarbeid med den norske Kystvakten og den russiske Nordflåten – faktisk et pionértiltak mht. arrangementer av dette slag (mellom etater på tvers av det gamle Jernteppet).

På samme tid (1993-94) ble jeg satt til å lede Barentsrådets arbeidsgruppe for Den nordlige sjørute (WG-NSR). I og med at EU var medlem av Barentsrådet vakte dette stor interesse blant EU-landenes ambassader i Oslo, og disse (sammen med Russlands representant) var ivrige deltagere i arbeidsgruppen. Ivrige, men ikke særlig produktive – ingen var istand til å bidra med noe som helst. Så for at vi i det hele tatt skulle ha noe å snakke om, inviterte jeg til hvert møte FNI for å komme og oppdatere oss om fremdriften i INSROP-prosjektet – og det gjorde de, åpenbart med glede.

Men, - alt dette foregikk på snakkestadiet: Ingen av disse initiativene og aktivitetene førte den gang (på 1990-tallet) til noen økning av den internasjonale skipsfarten i området.

Derimot har det gjennom de siste 4-5 årene funnet sted en interessant men på ingen måte éntydig utvikling i så måte. Mens denne seilingsleden i 2010 ble benyttet av kun 4 skip, gikk hele 46 skip gjennom Nordøstpassasjen i 2012. Denne trafikkøkningen fortsatte i 2013, da hele 71 handelsskip gikk gjennom Nordøstpassasjen. Men i 2014 lyktes det igjen bare for 4 skip å seile denne ruten. I år har antallet gått noe opp igjen, pr. oktober visstnok 10 stk. Disse svingningene har først og fremst å gjøre med de variable isforholdene.

Det har i senere år vært mye snakk om at klimaforandringer i Arktis har medført at farvannene nord for Sibir er isfrie i lengre tidsrom og dermed noe som har muliggjort forlengelse av seilingssesongen.

Men hva klimaendringer angår, så er det ingen grunn til å tro at de bare vil kunne gå i én retning. Som klimaforskerne kan fortelle oss, stanset den mye omtalte såkalte "globale oppvarmingen" helt opp i 1997-98 – dvs. for 18 år siden! - og viser ingen tegn til å komme igang igjen.

I det hele tatt kan det være grunn til avstå fra å komme med altfor bastante spådommer om utviklingen mht. klima og isforhold i Arktis. Skrekkeksempelen her er Al Gore som for 8 år siden vant Nobels fredspris på sin spådom om at Polhavet ville være isfritt i år 2014 – se flak:

PLANSJE 18 - AL GORE og ISEN I POLHAVET

PLANSJE 19 - POLISEN OG NORDØSTPASSASJEN

PLANSJE 20 - ISUTBREDELSEN I ARKTIS 30. NOVEMBER 2015

Det er i det hele tatt en rekke utfordringer knyttet til skipsfart i arktiske farvann, blant annet når det gjelder sjøsikkerhet, miljø, beredskap, overvåking og kontroll.

I Nordområdemeldingen - Meld.St.7 (2011-2012) - varslet regjeringen at den ville legge til rette for sikker sjøtransport og maritim næringsvirksomhet i nord. På bakgrunn av dette nedsatte UD en faggruppe med oppdrag å vurdere norske interesser – "i lys av at nordlige hav- og kystområder i økende grad blir tilgjengelig for skipsfart", som det het i oppdraget. Faggruppen avla sin rapport 15. april 2013, i form av et vakkert illustrert 68-siders dokument benevnt "Økt skipsfart i Polhavet – muligheter og utfordringer for Norge". Rapporten kan skaffes fra Departementenes Servicesenter, og forsiden ser ut som på dette flaket:

PLANSJE 21 - RAPPORTEN «ØKT SKIPSFART I POLHAVET»

I regi av Arktisk Råd er det utført en omfattende studie – Arctic Marine Shipping Assessment – av skipsfart i Arktis. Utredningen gir en analyse av forventet utvikling og har en mengde konkrete anbefalinger for styrket sikkerhet.

PLANSJE 22 - ARCTIC MARINE SHIPPING ASSESSMENT

Etter min oppfatning er det lite sannsynlig at gjennomgående skipsfart i Nordøstpassasjen blir noe annet enn kun en spennende nisje de neste 20 årene. Den avgjørende faktoren i så måte vil til syvende og sist være *økonomien*.

Om enkelte kommersielle aktører ønsker å satse på å utvikle lønnsom skipsfart i Arktis, så er det flott om de lykkes. Jeg ser for min del ikke noe behov for at dette bør være et prioritert satsingsområde for norske myndigheter.

PLANSJE 23 - MARITIME TRANSPORTATION IN THE HIGH NORTH

Dette flaket – som jeg ikke skal kommentere nærmere - gir noen stikkord vedrørende utfordringer og muligheter i forbindelse med skipsfart i nordområdene (dvs. arktiske farvann).

Så noen ord om den aktuelle Internasjonale interessen for havområdene i Nord:

Et spørsmål som gjerne stilles, er hvorfor disse til dels ugjestmilde og øde områdene er så interessante for så mange – selv for stater som ligger bokstavelig talt milevis unna?

Svaret (som vi finner i media, og som vi møter i uttalelser fra diverse myndighetshold) er gjerne at det handler om at klimaendringer og økende menneskelig aktivitet i nord gir nye muligheter og utfordringer, med tilgang til natur- og energiresurser og nye handelsveier. Det vises til at alle arktiske land, samt noen til, i løpet av de siste årene har utarbeidet nye Arktis-strategier. Og det blir stundom hevdet at i løpet av et par tiår har denne regionen gått fra å være et sikkerhetspolitisk spenningsområde til å bli et energi- og næringspolitisk kraftsentrum.

Når Arktis omtales som "et energi- og næringspolitisk kraftsentrum", så kan perspektivene gjerne beskrives slik, men vi er ikke der ennå. Ikke på langt nær, faktisk – og dagens situasjon på de internasjonale energimarkeder bør også være en ekstra påminnelse både om hvor marginale de arktiske energiresursene er og om at økonomien uansett vil være den avgjørende faktoren i spørsmål om ressursutnyttelse.

Blant utenforstående aktører som utviser stor interesse for Arktis, bør særlig nevnes EU og Kina.

For Kinas vedkommende er hovedmotivet trolig muligheten for å være med på det som skjer hvis og når utsiktene for økonomisk aktivitet i form av mer omfattende ressursutnyttelse og skipsfart skulle materialisere seg. Kina har allerede én isbryter (*Xuelong* – også kalt "Snow Dragon", som fikk masse internasjonal publisitet omkring et tokt til Nordpolen i september 2012, og som senest i september i fjor fullførte sitt tokt nr. 6 i Nordishavet). Kineserne vil trolig sette ytterligere en isbryter i tjeneste i år. I september 2013 foretok et kinesisk rederi for første gang en kommersiell gjennomseiling i Arktis. Vi registrerer videre kinesiske planer om offshore oljeleting utenfor sydøstkysten av Island, og kinesisk interesse for å finansiere et større internasjonalt prosjekt for utnyttelse av jernmalmforekomster på Grønland. Kinas aktivitet i nord synes altså å være motivert av utsiktene til å skaffe seg et fotfeste med sikte på eventuell utnyttelse av naturressurser.

Både for EUs og (enda mer) for Kinas vedkommende må interessen for Arktis ses som uttrykk for en mer generell ambisjon om å hevde seg – rett og slett vise at de er til stede og må tas hensyn til - i global sammenheng.

Det blir stundom hevdet at utviklingen i Arktis har et Konfliktpotensiale med sikkerhetspolitiske konsekvenser?

Her ser vi en utvikling som nå i en årrekke er blitt hausset opp i media, hvor noen ser for seg et scenario med et strategisk og geopolitisk kappløp om naturressurser og makt i Arktis. Her bør vi ikke glemme at sammenlignet med mesteparten av verden for øvrig er Arktis en region hvor en veletablert internasjonal rettsorden råder, en region preget av stabile forhold i politisk og folkerettslig henseende.

Forestillingen om et "geostrategisk kappløp" i Arktis knyttes gjerne opp til spørsmålet om jurisdiksjon over kontinentalsokkel-områdene i nord. Både Norge, Russland, Canada, USA og Danmark gjør krav på større eller mindre deler av sokkelområdene under Polisen. Tidligere i høst fremmet russerne sitt krav, som utgjør 1,2 mill kvkm, 650 km fra land. Området, som omfatter den undersjøiske fjellkjeden Lomonosov, omfatter også selve Nordpolen. Både Danmark og Canada har gjort krav på det samme området. Det er i og for seg ikke noe spesielt dramatisk ved dette – disse kravene, og den dokumentasjonen som partene legger frem til støtte for sine krav, blir gjenstand for grundig og saklig vurdering i FNs Kontinentalsokkelkommisjon.

Hvis det er ett utviklingstrekk som jeg vil fremheve som spesielt urovekkende, er det ikke den økte interesse som utenforstående, ikke-arktiske stater legger for dagen, men Russlands tilbøyelighet til å ville vise muskler i det de oppfatter som sin egen bakgård - sine egne nærområder.

Jfr. Putins uttalelser i møtet i Russlands nasjonale sikkerhetsråd 23. april i fjor, hvor han blant annet annonserte at Russlands militære makt i nord skal styrkes.

PLANSJE 24 - MUSKELMANNEN PUTIN

Forsvarsmin Sjojgu flere ganger sagt at Russland vil styrke sitt militære nærvær i Arktis.

Viseumin Rogozins ubudne besøk på Svalbard da han sa at "Vi er kommet til Arktis for alltid og vi skal gjøre det til vårt!"

I august i år gjennomførte Nordflåten og hæren (den nyopprettede arktiske brigaden) felles øvelser for første gang i Arktis (øvelsen "Tsentr").

For mindre enn en uke siden (12. ds.) foretok russerne en øvelse i Barentshavet med skyting av en atomrakett fra en atomubåt.

Samt: Opplysningene (annonsert 30. f.m. av talsmann for de russiske luftstyrker, oblt Jevg. Mesjkov) om russisk storøvelse med bl.a. luftlandestyrker på Nordpolen i løpet av første halvår 2016.

Russlands ekspansive opptreden i Arktis er urovekkende – ikke først og fremst fordi det dreier seg om Arktis, men fordi det er en del av et større mønster i russisk utenrikspolitikk. Et tema som det kunne sies mye om – jeg vil nøye meg med å si at dagens (Putins) Russland er en mer uforutsigbar – og følgelig farligere – internasjonal aktør enn hva Sovjetunionen var under den Kalde Krigen.

I denne forbindelse vil jeg også nevne en rapport fremlagt i oktober ifjor av det danske institutt for internasjonale studier (DIIS Report 2014:20 "Arktiske Usikkerheder"):

PLANSJE 25 - DIIS REPORT 2014: 20 "FEM TRUSLER"

Her blir det gjort en analyse av de såkalte "Fem trusler mot det fredelige samarbeidet i det høye nord", stikkordmessig som følger:

- Globale stormaktsforhold
- Nordøstpassasjen
- Grensedragningsspørsmålet
- Kinas innflytelse
- Flere militære kapabiliteter

Rapporten går langt i å avdramatisere disse angivelige truslene, og den underbygger helhetsbildet av Arktis som en fredelig og stabil region som preges av respekt for havretten og felles interesser for økonomisk utvikling hos de arktiske statene. Rapporten understreker at potensialet for konflikt er svært lite.

Som et motstykke mot det som måtte være av sikkerhetspolitisk konfliktpotensiale i Arktis, er det viktig å fremheve betydningen av de ulike regionale samarbeidsarenaer. Disse bidrar til å knytte aktørene sammen i et grenseoverskridende interessefelleskap, og har dermed en konflikt-dempende funksjon.

Samarbeidsfora i nordområdene.

Her er det hensiktsmessig å skjelne mellom bilaterale og regionale samarbeidsfora.

Bilateralt betyr for vårt vedkommende forholdet Norge/Russland: Forbindelsene mellom våre to land utspiller seg innenfor en rekke både

formelle fora og mer uformelle møteplasser. Blant de formelle er Den blandede fiskerikommisjon (etablert i 1975) som den klart viktigste.

Dette samarbeidet omtales ofte som at Norge og Russland driver "fellesforvaltning" av fiskeressursene i Barentshavet. Dette er ikke riktig – vi har fortsatt en nasjonal fiskeriforvaltning, selv om den russiske part nok gjerne skulle sett at vi gikk med på et fellesstyre på dette området. Her er det – på norsk side - et klart behov for en bevisst begrepsforståelse, og å holde tungen rett i munnen. La det ikke være tvil om at både Fiskeridirektoratet og Kystvakten er underlagt suveren norsk nasjonal myndighet. Derimot er det korrekt at vi har et høyt utviklet forvaltningssamarbeid med Russland på fiskeriområdet. Det er viktig at vi er klar over distinksjonen her, og ikke uforvarende går russernes ærend.

Vi har videre en blandet Miljøkommisjon (opprettet i 1988), og dessuten en tilsvarende kommisjon for næringsøkonomiske spørsmål – sistnevnte en etterlevning etter den norsk-sovjetiske "TØIS-Kommisjonen" (hvor T-Ø-I-S står for Teknisk, Økonomisk og Industrielt Samarbeid). Et annet bilateralt forum som har overlevd siden sovjetperioden er den såkalte INCSEA-avtalen, inngått 1. oktober 1990 med formål å forhindre episoder til sjøs utenfor territorialfarvannet. Innen rammen av denne avtalen, som forvaltes av våre forsvarsmyndigheter, holdes det jevnlig møter. Om disse møtene har noen praktisk funksjon ut over hyggelige sosiale samvær, skal jeg ikke ha noen formening om.

Blant regionale samarbeidsfora har vi Barentsregion-samarbeidet ("Den Euro-Arktiske Barentsregion"), som ble etablert mellom Norge, Sverige, Finland, Russland samt EU-Kommisjonen ved undertegningen av Kirkenes-erklæringen 11. januar 1993.

Dette samarbeidet er organisert på to nivåer – Barentsrådet (mellom partenes sentralmyndigheter) og Regionrådet (på fylke/län/oblast-nivå).

Det mest prominente regionale samarbeidsforumet er imidlertid Arktisk Råd. I tillegg til de åtte medlemmene (statspartene Norge, Danmark, Canada, USA, Russland, Island, Finland og Sverige), har diverse regionale urfolksorganisasjoner status som "permanent participants". I tillegg kommer en stadig voksende gruppe permanente observatører. Arktisk Råd ble opprettet i 1996 som en overbygning over en rekke allerede etablerte samarbeidsprosesser – i hovedsak innen miljøvern og miljøforskning. Arktisk Råd er altså ikke noe beslutningsorgan, men i senere år har Rådet likevel beveget seg i retning av å bli en fastere organisasjon, særlig etter at det i 2011 ble besluttet å etablere et permanent sekretariat i Tromsø. Norge har vært noe av en pådriver i

denne utviklingen, og det gjelder også med hensyn til å ønske utenforstående parter velkommen inn som permanente observatører. I hvilken grad dette har vært en klok politikk, kan det være ulike meninger om.

For en del utenforstående parter er forholdet til Arktisk Råd blitt noe av en prestisjesak: Mens tre EU-land (Danmark, Sverige og Finland) er medlem av Arktisk Råd på egne vegne, har EU-kommisjonen hatt status som observatør på *ad hoc*-basis. I likhet med Kina og flere andre land har EU jobbet i årevis for å få status som permanent observatør. På Arktisk Råds ministermøte 15. mai 2013 ble det besluttet å gi 6 land slik status: Kina, India, Italia, Japan, Singapore og Syd-Korea. Man var også enige – "i prinsippet", som det ble sagt - om at også EU skulle få slik status, men dette har trukket i langdrag pga. innbyrdes uoverensstemmelser mellom EU og Canada.

Mens Arktisk Råd har åtte medlemsland, er det bare fem av disse – hhv. Norge, Danmark (Grønland), Canada, USA og Russland – som er kyststater til selve Polhavet. I uformell diplomatisk sjargong innenfor Arktisk Råd snakker man om A5 og A8, hvor førstnevnte er den eksklusive gruppen av stater som grenser opp mot Polhavet. Spesielt fra amerikansk side har det i en årrekke vært ivret for å få i stand en avtale om et moratorium (dvs. i realiteten et forbud) mot fiske i Polhavet. Dette forslaget har møtt svært liten entusiasme fra de øvrige fire kyststatsparter, som ikke har sett noe behov for en folkerettslig bindende avtale. Særlig fra norsk og russisk side har det blitt vist til at all forskning tyder på at det ikke i overskuelig fremtid vil være grunnlag for slikt fiske i disse isdekte havområdene. Spørsmålet har imidlertid i løpet av de siste 4-5 år vært gjenstand for omfattende møtevirksomhet, og på et møte 16. juli i år undertegnet partene en erklæring som langt på vei innebærer en tilslutning til det amerikanske forslaget.

Bilaterale og regionale samarbeidsfora er noe vi finner mange steder i verden, og er ikke noe spesielt for Arktis. Samtidig må vi være oppmerksom på at Arktis ikke er så til de grader annerledes at det skulle tilsi andre typer regelverk og andre samarbeidsformer enn det som gjelder i resten av verden.

For noen år siden var det sterke krefter i EU som tok til orde for at det burde etableres en overgripende regional avtale for Arktis etter mønster av Antarktistraktaten. Bak slike utspill har det ligget en overdramatisert forestilling om faren for et ressurskappløp, kombinert med den misforståelsen at det finnes viktige uløste suverenitetsspørsmål med betydelig konfliktpotensial i de arktiske områdene. Dette ble kraftig

avvist av de fem kyststatene til Polhavet i den såkalte Ilulissat-erklæringen (mai 2008), som fastslo:

PLANSJE 26 - ILULISSAT-ERKLÆRINGEN

- at kyststatene selv er fullt ut i stand til å håndtere de muligheter og utfordringer som måtte melde seg i Arktis,
- at det allerede er på plass et omfattende internasjonalt rettslig rammeverk i Arktis, og
- at det ikke er behov for noe nytt internasjonalt rettslig regime i Nord-Ishavet.

I Arktis som i verden for øvrig gjelder det samme grunnleggende globale avtaleverk og internasjonale kjøreregler som ellers. I bunnen ligger FNs Havrettskonvensjon av 1982, og IMO-konvensjonen, og disse gir også retningslinjer som statene må følge i den grad de måtte finne behov for å etablere annet utfyllende regelverk eller samarbeidsarrangementer.

Det var dette som var hovedbudskapet i Ilulissat-erklæringen, og dette får også være min konklusjon på dette foredraget.

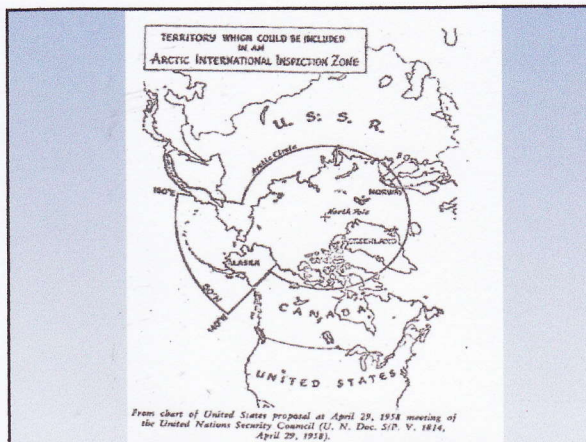
Takk for oppmerksomheten!

Odd Gunnar Skagestad:

Norsk og internasjonal politikk i nordområdene

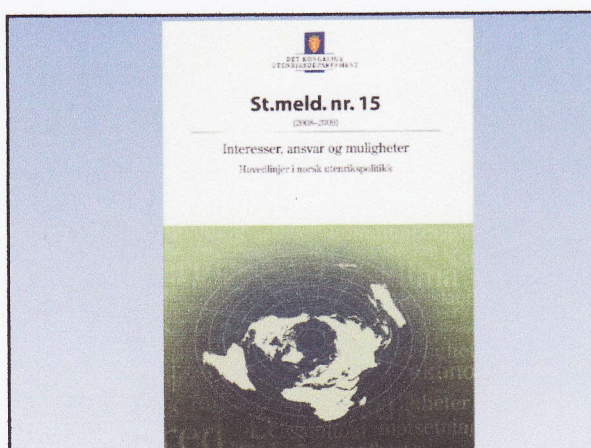
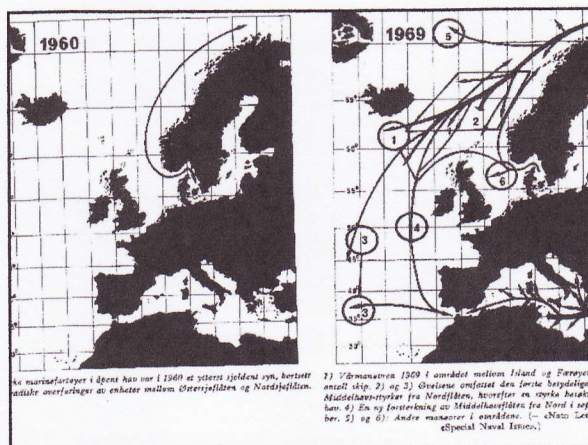
(KYSTVAKTEN, 18. DESEMBER 2015.)

SKAGESTAD MARINE & POLAR CONSULT
WWW.OSKAGESTAD.NET



NORDOMRÅDENE:

- Nordområdebegrepet – Bakgrunn, definisjon, historikk
- «Nordområde-satsingen» (Bakgrunn, utviklingstrekk, praktisk betydning)
- Skipsfart i nordområdene
- Internasjonal interesse for havområdene i nord
- Internasjonale og regionale samarbeidsfora i nord



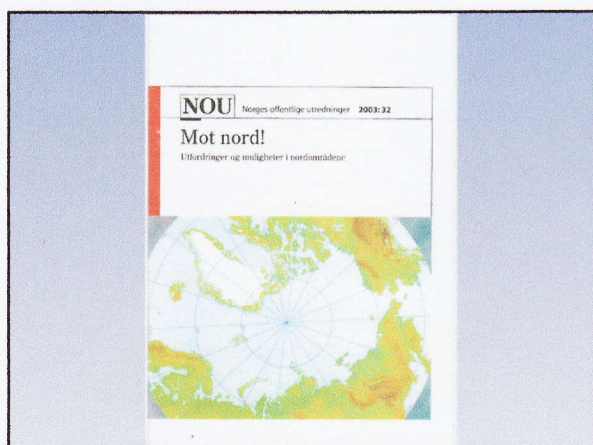
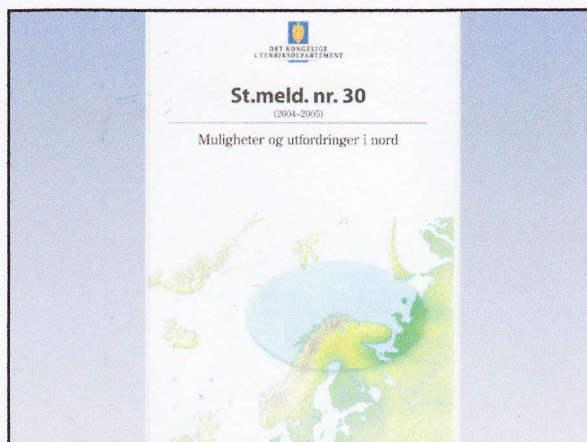
Se oftere mot nord.
Gå mot vinden, du får rødere kinn.
Finn den uendte stien. Hold den.
Den er kortere.
Nord er best.
Vinterens flammehimmel,
sommernattens solmirakel.
Gå mot vinden. Klyv berg.
Se mot nord.
Oftere.
Det er langt dette landet.
Det meste er nord.

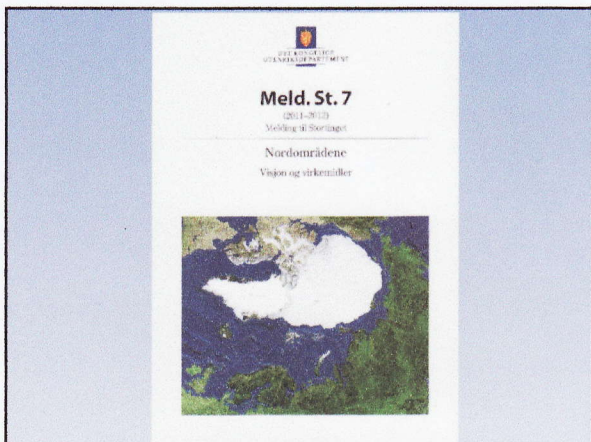
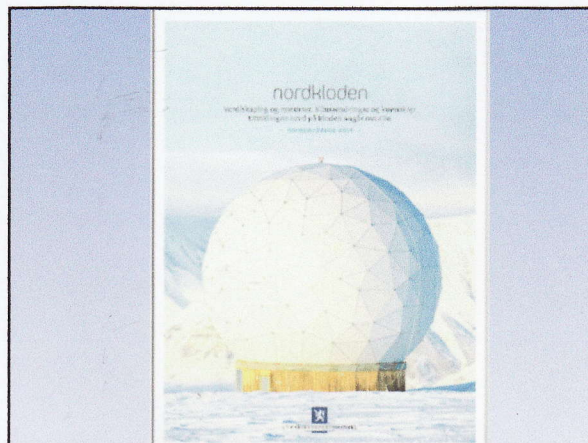
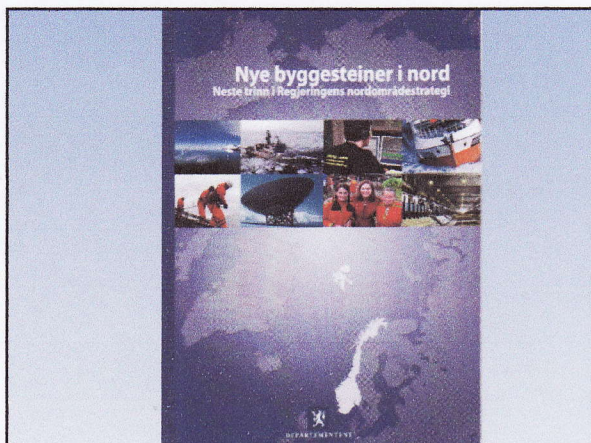
(Rolf Jacobsen: Nord)



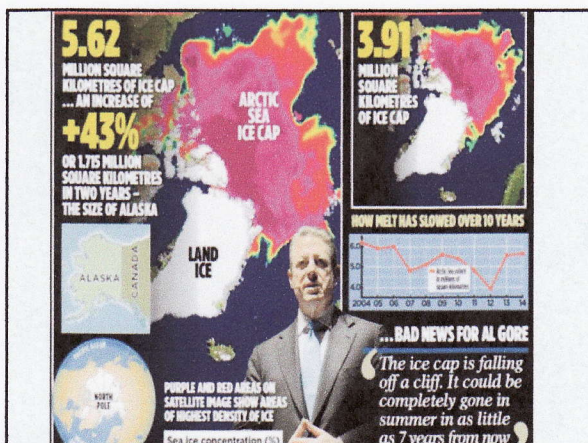
NORDOMRÅDENE - POLICY-DOKUMENTER:

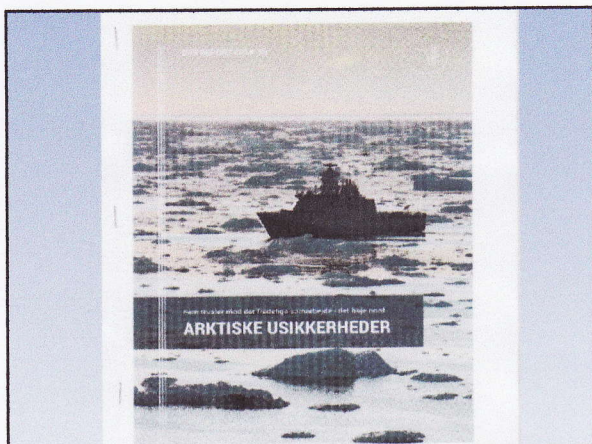
- St.meld. nr.30 (2004-2005) Muligheter og utfordringer i nord
- St.meld. nr.8 (2005-2006) helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten
- Barents 2020 – Et virkemiddel for fremtidsrettet nordområdepolitikk (sept. 2006)
- Regjeringens Nordområdestrategi (1. desember 2006)
- Nye byggesteiner i Nord – neste trinn i regjeringens nordområdestrategi (12. mars 2009)
- Meld. St.10 (2010-2011) Første oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet
- Meld. St.7 (2011-2012) Nordområdene – visjon og virkemidler





- ### DE SENTRALE UTENRIKSPOLITISKE MÅLENE I NORDOMRÅDEPOLITIKKEN
- 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





ILULISSAT-ERKLÆRINGEN (MAI 2008)
NORGE, CANADA, DANMARK, RUSSLAND OG USA

Fastslo at:

1. Kyststatene er selv fullt ut istand til å håndtere de muligheter og utfordringer som måtte melde seg i Arktis
2. Det er allerede på plass et omfattende internasjonalt rettslig rammeverk i Arktis
3. Det er ikke behov for noe nytt internasjonalt rettslig regime i Arktis