



# Sikkerhet i nord – er vi forberedt?

Rapport fra Sikkerhetspolitisk  
konferanse 2012

Utvalget for sikkerhetspolitikk, nedrustning og  
internasjonale utfordringer mot norsk sikkerhet



# **Rapport fra Sikkerhetspolitisk konferanse 2012**

**Svein Vigeland Rottem, Fridtjof Nansens Institutt**

Sikkerhetspolitisk konferanse 2012 ble arrangert av Utvalget for sikkerhetspolitikk, nedrustning og internasjonale utfordringer mot norsk sikkerhet, oppnevnt av tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre, og Utenriksdepartementets Refleksprosjekt i samarbeid med Bodø kommune og Nordland fylkeskommune. Konferansen og rapporten er finansiert av Utenriksdepartementet og Nordland fylkeskommune. Utvalget for sikkerhetspolitikk, nedrustning og internasjonale utfordringer mot norsk sikkerhet har det redaksjonelle ansvaret for rapporten.



## Innhold

Innledning.....	3
Dag I. Del I: Sikkerhet i nord i 21. århundre – er vi forberedt? utfordringer for Norge.....	5
Dag I. Del II: Nytt geopolitisk sentrum i nord: utfordringer og muligheter .....	10
Dag II. Del I: Kyststater og sikkerhetsutfordringer i nordområdene: nasjonale posisjoner og virkemidler og internasjonalt samarbeid .....	13
Dag II. Del II: Norske sikkerhetsutfordringer i Nordområdene – er vi forberedt? .....	16
Refleksjoner fra sikkerhetspolitisk utvalg.....	19
Vedlegg 1: Kart over Arktis .....	27
Vedlegg 2: Konferansens program.....	28



## Innledning

Det er velkjent at klimaendringene fører med seg store endringer i Arktis. Tabeller, kart og plansjer viser til overmål at når gjennomsnittstemperaturen i atmosfæren stiger, så smelter de arktiske ismassene slik at åpent hav og nytt land kommer til syne. Klimaendringene forandrer livsgrunnlaget til både mennesker og dyr i Arktis.

De politiske endringene er mindre kjent. De er vanskelige å måle og de lar seg ikke så lett fange av tabeller og kart. Men også de politiske endringene i Arktis er betydelige. Flere stater har økende ambisjoner i de områdene som kommer til syne der isen trekker seg tilbake. Politikere og næringslivsledere ser at klimaendringene åpner for økonomiske og politiske muligheter for investeringer og ressursutnytting. Når de justerer sine perspektiver endrer stater, selskaper og andre aktører sine ambisjoner og interesser. Slike justeringer har bidradd til betydelige politiske endringer i Nord i senere år.

En av de mest betydelige endringene er den sikkerhetspolitiske glidningen som har funnet sted fra rivalisering til samarbeid. Mens Arktis tidligere ble fremstilt som et ingenmannsland og en arena for rivaliserende stormakter, har området i senere år blitt fremstilt som en rettsregulert region preget av orden og samarbeid. Denne sikkerhetspolitiske utviklingen står i sentrum for oppmerksomheten i denne konferansen, *”Sikkerhet i Nord” – er vi forberedt?*

To presiseringer kan være nyttige før vi åpner opp for foredrag og diskusjoner. Den første gjelder det tvetydige begrepet ”Nord”. Det viser for det første vi til ”Nordområdene”, dvs. til områdene som ligger mellom Europa og Nordpolen. For det andre viser begrepet til ”Arktis”, dvs. hele den sirkumpolare delen av jordkloden som ligger nord for polarsirkelen – altså nord for 60° 33’. Konferansen begynte med diskusjoner om Nordområdene. Så utvidet den etter hvert synsfeltet til Arktis mer generelt. Konferansens andre dag konsentrerte seg om det større, sirkumpolare Arktis.

Den andre presiseringen gjelder begrepet ”sikkerhet”. Det handler om å verne visse verdier. I politisk sammenheng er disse verdiene som regel knyttet tett opp mot ”interesser” – enten i form av adgang til materielle ressurser (som fisk, fossile energiresurser og mineraler), kommunikasjon, eller mer indirekte i form av adferdsregler, normer, tradisjoner eller uberørt natur.

Hvilke verdier er det Norge ønsker å sikre i Nord? Hvilke verdier er det andre stater ønsker å sikre? Faller norske verdier sammen med verdiene til andre arktiske stater? Disse spørsmålene ble berørt på begge dagene på denne konferansen.

Utenriksministerens sikkerhetspolitiske utvalg stod som arrangør for denne konferansen i samarbeid med Utenriksdepartementets Refleksprosjekt, Bodø kommune, Nordlands fylkeskommune og med Universitetet i Nordland. Jeg vil på vegne av Utenriksministerens sikkerhetspolitiske utvalg rette en stor takk til alle som bidro til at denne store konferansen gikk så glatt av stabelen.

Torbjørn Knutsen,

leder for Utenriksministerens sikkerhetspolitiske utvalg.





## «Sikkerhet i nord – er vi forberedt?»

### Rapport fra sikkerhetspolitisk konferanse 25.-26.10 2012

#### DAG I; DEL I:

#### Sikkerhet i nord – er vi forberedt? utfordringer for Norge

Første del av konferansen omhandlet Norge og norske interesser i nord. Deltakerne ble ønsket velkommen av ordfører i Bodø Ole-Henrik Hjartøy og leder av Sikkerhetspolitisk utvalg professor Torbjørn L. Knutsen. Videre ble konferansens tema belyst av direktør ved Institutt for forsvarsstudier (Ifs) Rolf Tamnes, viseadmiral ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) Haakon Bruun-Hansen, seniorrådgiver ved Hovedredningssentralen (HRS) i Nord-Norge Anne Holm Gundersen, fylkesråd for plan og næring Kari-Anne Opsal (Ap) og førsteamanuensis ved Universitetet i Tromsø (UiT) og medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg Gunhild Hoogensen Gjorv. I etterkant av disse innleggene var Tomas Archer, medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg, ordstyrer i en paneldiskusjon om «Hvilke sikkerhetsutfordringer står vi overfor i nordområdene og hva bør gjøres nasjonalt for å håndtere dem mer effektivt?» Konferansens første dag ble avsluttet med et foredrag av Norges utenriksminister Espen Barth Eide, som ble kommentert av Stein Ørnhoi, medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg og Gro Holm, utenrikskommentator i NRK.

Ordfører **Ole-Henrik Hjartøy** innledet konferansen med å vise til at Bodø er vertskap for FOH, den militære hovedflyplassen og 330-skvadronen. Videre rettet han oppmerksomheten mot Hovedredningssentralen og Forsvarets rolle også innenfor beredskap, altså de sivil-militære samarbeidsflatene. Hovedredningssentralen har ansvaret for søk og redning fra 65 grader nord til Nordpolen. Et enormt område med en rekke sikkerhetsutfordringer. Ordføreren viste også til en rekke forskningsarenaer i regionen. Bodø er derfor en naturlig arena for denne konferansen.

Konferansens andre innleder Professor **Torbjørn L. Knutsen** understreket at slutten på den kalde krigen har skapt et nytt samarbeidsklima i nord. Begivenhetene har gått fort og har sin rot i klimatiske, teknologiske og kunnskapsdrevne endringer. I kjølvannet av denne utviklingen trenger sikkerhetsbegrepet en overhaling, påpekte Knutsen. Han rettet blikket mot et mangfoldig og mangefasettert sikkerhetsbegrep, som ikke kun omhandler statssikkerhet men også begreper som menneskelig sikkerhet og miljøsikkerhet. Det sentrale spørsmålet er om vi har oversikten eller: er vi forberedt?

Direktør **Rolf Tamnes** tegnet et bredt historisk bilde av utviklingen i Arktis. Han rettet blikket mot det europeiske Arktis, men understreket at Arktis ikke må analyseres isolert. Regionen er en del av global økonomisk virkelighet. Et sentralt poeng var at regionen kun er i marginen av stormaktsspillet, og at slik vil det sannsynligvis fortsatt være. Med blant annet utgangspunkt i tredelingen av sikkerhetsbegrepet slik det er skissert i Forsvarets strategiske konsept (statssikkerhet, samfunnssikkerhet og menneskelig sikkerhet), pekte foredragsholderen på at vi forholder oss til en sammensatt virkelighet. Tamnes pekte også på at det er en viss diskrepans mellom Justisdepartementets og Forsvarsdepartementets forståelse av sikkerhetsbegrepet. Geopolitikken stod sentralt i Tamnes' foredrag – et begrep som har den geografisk forankrede real- og interessepolitikk som sin kjerne. Geopolitikk er viktig i Arktis og vil sannsynligvis bli viktigere i framtiden, fremholdt Tamnes. Som historiker presentere

han kort utviklingen fra de to verdenskrigene, gjennom den kalde krigen med dens sentralbalanse (sjø og luft), frem til 1990-tallets fokus på atomsikkerhet i nordvest Russland – en utfordring som både er et regionalt miljøproblem men som også har en global komponent gjennom problemer koblet til spredning. Norge har da også brukt over 1,7 milliarder på dette opprydningsarbeidet.

I andre del av sin presentasjon startet Tamnes med å påpeke at «vår evne til prediksjon er beskjeden.» Et problem er at vi ikke skiller mellom nær og fjern framtid. Fram mot 2020 er sentrale problemstillinger koblet til isens utstrekning, ressursutvinning og transport. Vi vil sannsynligvis også se en økning innenfor transport og ressursutvinning. Han understreket at det er viktig å ha et kritisk perspektiv til scenarier som beskriver en lineær utvikling mot Arktis som et framtidig Klondyke. Kanskje finnes 10-15 % av verdens petroleumsressurser i Arktis, men vi bør være forsiktige med å slutte at disse har global betydning på nåværende tidspunkt. Samtidig finner vi en rekke miljø- og teknologiutfordringer.

På grunn av blant annet klimatiske forhold, økonomi og infrastruktur står Norge bedre rustet enn andre land til å møte denne utviklingen. Russerne er mer sårbare til tross for at heller ikke de begynner fra bunnen av. De største utfordringene finner vi likevel nord for Alaska og Russland, hvor Arktis er mer lukket og infrastrukturen er dårligere utbygd. Tamnes viste samtidig til at Russland har ambisjoner i nord, noe som blant annet har kommet til syne ved gjenopptakelsen av flyvninger i nordområdene og moderniseringen av den strategiske ubåtflåten. Russland er en krevende nabo for Norge, og ikke minst hva gjelder Svalbard. Han hevdet i den forbindelse at Norge fortsatt fører en balansepolitikk, med et omfattende samarbeid med Russland men samtidig en forsikringspolitikk. En politikk som kommer til syne i det norske nærområdeinitiativet i NATO samt terskelforsvaret. Et sentralt spørsmål for Norge blir dermed hvilke militære kapasiteter som er relevante.

I et lengre perspektiv fram mot 2050 rettet foredragsholderen blikket mot Kina. Vi ser et framoverlent Kina og spørsmålet er hvilke aspirasjoner stormakten har i Arktis. Videre må vi ha et nærgående blikk mot Russlands prioriteringer i Arktis. Russlands forhold til Asia er viktig i så henseende. Det vi har vært vitne til blant annet fra russisk side i denne regionen er «innledende dansetrinn». Det geopolitiske fokuset blir dermed avgjørende. Tamnes avsluttet sitt innlegg med å stille spørsmål om hvorvidt vi er forberedt på de klimatiske endringene og de politiske utviklingstrekkene i nordområdene. Uten en entydig konklusjon påpekte han likevel at vi alltid må leve med risiko, og hvor mye vi kan leve med er i bunn og grunn et politisk spørsmål.

Den neste foredragsholderen Viseadmiral **Haakon Bruun-Hansen** innledet med å presisere at hans hovedfokus var statssikkerhet. Med utgangspunkt i gjeldende langtidsproposisjon viste viseadmiralen til at Forsvaret har en bred portefølje. Blikket er rettet mot klimaendringer, fiskeriforvaltning, skipstrafikk og petroleumsvirksomhet (leting og produksjon). Bruun-Hansens hovedanliggende var uansett å sette søkelyset på utfordringer mot statssikkerheten, altså på territoriell integritet, suverenitetshevdelse og politisk handlingsrom. Spørsmålet var hvilken evne og vilje andre aktører har til å utfordre Norge. Foredragsholderen presiserte at vi forholder oss til rasjonelle aktører og at av de åtte arktiske landene er fem allierte og to nøytrale, mens den siste aktøren er Russland. Han trakk fram Georgia-konflikten som en påminnelse om at militærmakt fortsatt er relevant i internasjonal politikk. Det er i den forbindelse viktig å huske at nordområdene fortsatt er et kjerneområde for russiske militære aktiviteter. Kapasiteter som ubåtvåpenet og langtrekkende våpensystemer er rett utenfor vår stuedør. Vi er samtidig vitne til materiell fornyelse og økt øvelsesvirksomhet fra russisk side i nord. Kvaliteten på de russiske styrkene er stigende.

Bruun-Hansen minnet om at våre allierte kun har et sporadisk nærvær i området og at vi har en mangelfull forståelse av hvilke utfordringer vi står overfor. Dette samtidig som at militære operasjoner på Balkan og i Afghanistan har utarmet forsvaret i mange vestlige land. Spørsmålet er dermed om vi er forberedt. Han viste til at Norge har vært et foregangsland i alliansen gjennom for eksempel nærområdeinitiativet, og ved å øke bevisstheten om arktiske utfordringer. Det har funnet sted en debatt i alliansen vedrørende slike spørsmål, men viseadmiralen understreket likevel at han var usikker på om det har vært tilstrekkelig. Med blikket rettet mot nasjonale kapasiteter påpekte han at gjennom gjeldende langtidsproposisjon har ideen om et selvstendig terskelforsvar slått rot. De nyanskaffede fregattene og kampflyvåpenet er et uttrykk for dette. I forlengelsen av dette hevdet Bruun-Hansen at Norge ikke kun har avskrekkende kapasiteter men er også med å forbygge sikkerhetstrusler. Norge er ikke lenger kun en netto-importør av sikkerhet. Vi er «sånn midt på treet» og eksporter også sikkerhet.

Oppsummert rettet Bruun-Hansen igjen blikket mot de daglige kjerneoppgavene, som er overvåkning, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse. Han understreket betydningen av å være bestemte og forutsigbare. Samtidig er samarbeidet med Russland meget viktig: «Det hjelper å snakke om det». Økt innsikt i hverandres handlingsmønster gjør farene for misforståelser mindre. Det var samtidig viktig for viseadmiralen å påpeke at Forsvaret ikke identifiserer noen militær trussel i nordområdene per i dag. Avslutningsvis konkluderte han med at vi er forberedt men vi kan alltid bli bedre.

Den neste foredragsholderen, seniorrådgiver **Anne Holm Gundersen**, rettet i sin presentasjon blikket mot oppgaver av mer sivil karakter i regionen. Som representant for Hovedredningsentralen som ble etablert i 1970, drøftet hun etatens økende ansvarsområde. Gundersen påpekte at i søk og redningsarbeid er tiden den knappeste ressursen. Det er lange avstander og tøffe værforhold i Arktis. Det er derfor viktig med et utstrakt internasjonalt samarbeid og folkerettslige forpliktelser. Vi har en rekke avtaler som har betydning for søk og redning i Arktis. Seniorrådgiveren ga tre av dem ekstra oppmerksomhet. For det første Barentsavtalen fra 1995 mellom Norge og Russland som også har sitt utspring i avtaler fra 1956 og 1988, og omhandler bilateral assistanse i operasjoner for Search and rescue (SAR) i Barentshavet. Avtalen omhandler også oljevern. For det andre viste hun til BEAC-avtalen – redningsavtalen som ble fremforhandlet i det Euro-arktiske Barentsrådet (Barents Euro-Artic Council, BEAC) av Finland, Norge, Russland og Sverige i 2008 og ratifisert i 2012. BEAC-avtalen omfatter hele Barentsregionen. Den pålegger partene en årlig øvelse, Barents Rescue. Den siste avtalen Gundersen ønsket å trekke fram var avtalen om søk og redning (Search and Rescue – SAR) som ble underskrevet på Arktisk Råds ministermøte i Nuuk, Grønland i 2011, men som ennå ikke er ratifisert. Hun viste til at denne avtalen hadde materialisert seg gjennom en papirøvelse og en «live-øvelse». Gundersen tegnet også et bilde av mer aktivitet i nord, og påpekte at det finnes begrensede ressurser til å møte denne aktivitetsøkningen. På nasjonalt nivå påpekte likevel Gundersen at per i dag er det Norge som har flest ressurser til søk og redning i det europeiske Arktis. Russerne på den andre siden har mange planer. Gundersen stilte imidlertid spørsmål om disse planene ville være anvendbare i Barentshavet.

I sin konklusjon understreket Gundersen igjen at samarbeid mellom stater er avgjørende. Videre presiserte hun at et meget sentralt aspekt innenfor dette problemfeltet er at man må ha fokus på å forhindre ulykker. Arbeidet til Den internasjonale skipsfartsorganisasjonen (the International Maritime Organization, IMO) med å utvikle et regelverk for arktisk skipsfart (a Polar Code) ble trukket fram som særlig relevant. Arktis er preget av enorme distanser og et hardt klima. En sentral erkjennelse blir dermed at uansett hvor godt vi forbereder oss, så vil

det være umulig å være forberedt på alt. Nettopp denne innsikten fikk stor oppmerksomhet i den påfølgende paneldiskusjonen (se under).

Fylkesråd **Kari-Anne Opsal** (Ap) ga oss et regionalt perspektiv på problemstillingen som ble reist på konferansen. Hun påpekte innledningsvis at det som skjer regionalt henger sammen med det nasjonale og det internasjonale. Et eksempel er atomsikringsproblematikken i Barentshavet og Karahavet, hvor vi har store mengder avfall som må håndteres. I den forbindelse bør systemene for varsling stadig øves. Et viktig poeng for Opsal, slik som for Gundersen, var at internasjonalt samarbeid er en forutsetning for å lykkes. Arbeidet under Arktisk Råd og IMO ble trukket fram som et eksempel. Det regionale folk-til-folk -samarbeidet og Barentssamarbeidet ble også trukket fram. En hovedbegrunnelse for det regionale samarbeidet er at det fører med seg tillit.

Videre hadde fylkesråden fokus på de nasjonale bidragene/kapasitetene i beredskapsarbeidet, og herunder den avgjørende rollen som marinen og da særlig Kystvakten (KV) har i den forbindelse. Viktigheten av mange seilingsdøgn og at vi får på plass de forsinkede helikoptrene ble spesielt trukket fram. Bodø ble også omtalt som del av en helhetlig beredskaps-/HMS-klynge i regionen når det gjelder oljevernberedskap. I lys av dagens debatt trakk hun også fram utviklingen av det nye nødnettet og dekningsgraden i nord. I Troms stilles det krav om 57 % dekning på nødnettet. Opsal mente at vi bør sette spørsmålstegn bak om vi synes det er godt nok. Et relevant poeng i denne sammenheng var også responstiden til for eksempel politi og ambulanse. Med et kritisk blikk stilte hun spørsmål vedrørende tålt risiko. I sin avslutning trakk hun fram at man gjennom nordområdesatsingen har økt kunnskapen om disse utfordringene. I den sammenheng blir kompetansebygging i regionen et sentralt anliggende.

Førsteamanuensis **Gunhild Hoogensen Gjorv** ytret innledningsvis et ønske om at vi må ta sikkerhet til bakkenivå, til menneskene og det sivile samfunn. Hun viste til at de tre tidligere skisserte inngangene til sikkerhet henger sammen. Sikkerhet er et historisk begrep men i dets kjerne ligger individet. Historisk sett var staten et verktøy for individuell trygghet. I løpet av det 20. århundre har individet blitt marginalisert til fordel for staten hevdet Gjorv. Med dette som utgangspunkt viste hun til forsøkene på å etablere 'human security' som begrep, blant annet med referanse til internasjonale samtaler mellom Canada, Norge og en rekke andre stater i 1998, som munnet ut i Lysøen-erklæringen. Begrepet ble da også ansett som relevant for Arktis.

Gjorv brukte Nordnes (fjell Nord-troms som står i fare for å rase ut) som eksempel på at innbyggerne i området er «first responder». Hva de oppfatter som et sikkerhetsanliggende blir dermed viktig. Deres prioriteringer er viktige og må bli hørt i samråd med andre aktører, for eksempel Forsvaret. Sentralt for Gjorv var at rekken av sikkerhetsutfordringer er lang, herunder miljøisikkerhet, energisikkerhet osv. Videre viste hun til en stor spørreundersøkelse gjennomført i Canada, som omhandlet oppfatninger av sikkerhet. Det denne undersøkelsen viste var at den klassiske statssikkerhetstilnærmingen dominerte, med suverenitetshevdelse og militære kapasiteter som sentrale stikkord. Etter nærmere ettersyn var det likevel de daglige sikkerhetsbekymringene som burde bli prioritert, som for eksempel miljøisikkerhet. Et sentralt anliggende blir således at disse stemmene blir hørt. Gjorv argumenterte også for at en lignende undersøkelse bør gjøres i Norge.

Etter disse innledende foredragene ledet Tomas Archer en paneldiskusjon som hadde som utgangspunkt spørsmålsstillingen: hvilke sikkerhetsutfordringer står vi overfor i nordområdene og hva bør gjøres nasjonalt for å håndtere dem mer effektivt? Kontreadmiral Jacob Børresen ønsket en utdypning fra Tamnes om hans tanker rundt stormaktens fokus på

Arktis. Videre stilte han et direkte spørsmål til Bruun-Hansen vedrørende den manglende nasjonale isbryterkapasitet, og hvordan Forsvaret stiller seg til det. Tamnes besvarte det første spørsmålet med å vise til at det meste er avklart hva gjelder jurisdiksjon og forvaltningsansvar. Han understreket likevel at stormaktene vil ha blikket rettet mot nord, men relativt mindre enn under den kalde krigen og i forhold til andre globale utfordringer. På den andre siden, hvis spenningen mellom Kina og USA skulle øke, så vil dette også manifestere seg i Arktis. Bruun-Hansen svarte nokså tydelig på spørsmålet om isbryterkapasitet: «Det bekymrer meg ikke.» Han utdypet svaret ved å hevde at Forsvaret ikke trenger en fullverdig isbryter for å seile i nord. Dette betyr ikke at Norge som nasjon ikke trenger en isbryter og at for eksempel KV kan drifte den. Poenget er at en slik kapasitet er relevant innenfor feltet menneskelig sikkerhet, og er ikke en del av kjernevirksomheten til Forsvaret.

Det var også flere i salen som stilte spørsmål vedrørende nasjonale beredskapskapasiteter. Sivilforsvarets manglende evne til å stille ved en større ulykke i nord ble blant annet adressert. Bruun-Hansen påpekte at Forsvaret i mange situasjoner er den eneste tilgjengelige ressursen. Sivilforsvaret burde derfor få en større rolle i dette arbeidet. I forlengelsen av dette ble forholdet mellom FOH, HRS og Regjeringens Kriseråd drøftet. Både Gundersen og Bruun-Hansen karakteriserte samarbeidet mellom FOH og HRS som meget godt. Et godt daglig operativt samarbeid men også totalforsvarsforumet som arena for diskusjon ble trukket fram. Når det gjelder søk og redning understreket likevel Gundersen at koordineringen skjer fra HRS. Hun pekte også på at Regjeringens kriseråd ikke legger seg opp i det daglige operative arbeidet, men har en sentral rolle ved større strategiske situasjoner. Ordstyrer var derimot noe kritisk til denne harmoniske beskrivelsen av det sivil-militære samarbeidet. Ved enkelte anledninger kan samordning være en utfordring.

Børresen ville at Tamnes igjen skulle utdype sine refleksjoner rundt stormaktsspillet i Arktis. Han hevdet blant annet at det ikke er gitt at stormaktene vil følge Havretten. Kinas opptreden i sine nærområder ble trukket fram som eksempel. Børresen var også skeptisk til Bruun-Hansens kategoriske avvisning av behovet for en isbryter, og påpekte at menneskelig sikkerhet også er viktig for Forsvaret (og da særlig KV). Tamnes anerkjente at det er en dynamikk i Havretten, men understreket igjen at hvis Havretten skulle bli satt ut av spill, ville utfordringene være større i andre deler av verden enn i Arktis. Bruun-Hansen ville heller ikke rikke ved sitt opprinnelige svar om at en eventuell anskaffelse av en isbryter ikke var avgjørende for Forsvaret. Norge kunne derimot trenge en.

I forlengelsen av den folkerettslige debatten tok Willy Østreng ordet. Han presiserte at status til passasjene i de nordlige farvann ikke er avklart. Eksempelvis så hevder Canada at Nordvestpassasjen er indre farvann. Dette i motsetning til USA som mener at passasjene i dette området bør anses som internasjonale streder. Vi finner lignende problemstillinger i Nordøstpassasjen, hvor representanter for den russiske staten har hevdet at vi her snakker om nasjonale transportruter. Tamnes tok igjen ordet og viste til Ilulissat-erklæringen som eksempel på at det eksisterer en felles forståelse blant de arktiske kyststatene om Havrettens forrang i nord. Han mente også at russerne ville opptre pragmatisk i forhold til spørsmål om transport i de nordlige havområder. Russland ønsker transport langs Nordøstpassasjen og det vil avkreve at man legger forholdene til rette for dette. Tamnes oppsummerte også paneldiskusjonen med å rette blikket mot beredskap i nord. Han understreket at: «Vi må alltid leve med risiko. Hvor mye risiko vi tåler, er et politisk spørsmål om økonomiske prioriteringer».

Gjennom presentasjonene og paneldebatten var det en rekke spørsmål som ble adressert. Det var likevel tre kjernetemaer som fikk ekstra oppmerksomhet: konfliktpotensialet i Arktis, risikovurdering og sikkerhetsbegrepets nedslagsfelt. Vedrørende mulighetene for konflikt i Arktis var foredragsholderne nokså samstemte. Faren for eskalerende militær konflikt er liten. Arktis er fortsatt i utkanten av stormaktsspillet. Det betyr ikke at man skal glemme regionenes geopolitiske relevans, men en beskrivelse av Arktis som på randen av anarki synes noe overdrevet. Et annet gjennomgående tema var altså risiko. Hvor mye risiko tåler vi? Til tross for at man ikke var eksplisitt, er nok en sentral erkjennelse at vi aldri kan være helt trygge i nord. Klimaet er tøft, avstandene er enorme og infrastrukturen er ikke beredt til å møte for eksempel en ulykke med et større cruiseskip. Knutsen startet denne delen av konferansen med å presisere sikkerhetsbegrepets mangfoldighet. Dette kom særlig tydelig til uttrykk i Gjørvs presentasjon av menneskelig sikkerhet vs. Bruun-Hansens nokså klare fokus på statsikkerhet. Debatten rundt hva vi mener med sikkerhet er langt fra avsluttet etter denne seansen.

## DAG I, DEL II:

### Nytt geopolitisk sentrum i nord: utfordringer og muligheter

Norges utenriksminister **Espen Barth Eide** innledet denne sesjonen etter et kulturelt innslag fra Andrej Stepanov og Elisabeth Misvær. Et innslag som viste norsk-russisk forbrødring. Barth Eides foredrag ble kommentert av medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg Stein Ørnhoi og utenrikskommentator i NRK Gro Holm. Det ble også åpnet for spørsmål fra salen. Kristine Offerdal fra Sikkerhetspolitisk utvalg var ordstyrer.

Barth Eide startet sitt innlegg med å vektlegge Bodøs sentrale rolle i nord. Byen ble beskrevet som forsvarshovedstad, beredskapshovedstad og et viktig kunnskapssenter. Det var derfor helt naturlig å holde denne konferansen her. Eide understreket også kunnskapen som det sentrale rammeverket for nordområdepolitikken. Hovedbudskapet var likevel at en fornuftig sikkerhets- og utenrikspolitikk avklarer forholdene mellom land og legger også grunnlaget for innenrikspolitikken.

Videre presiserte utenriksministeren at folkeretten er vårt førstelinjeforsvar. I den forstand at den er et avgjørende vern for våre interesser i nord. Eide understreket også at det er bred enighet om at FNs havrettskonvensjon legger hovedgrunnlaget for det folkerettslige rammeverket for virksomhet i nord. Til tross for at USA ikke har ratifisert traktaten, så følger de likevel dens påbud. Vi er dermed ikke vitne til et kappløp om ressurser i nord. I den forbindelse ble også Arktisk Råd trukket fram som den ledende internasjonale politiske arenaen for nordområdespørsmål. Eide understreket at Norge får brorparten av sine ressurser fra havet. Det er samtidig en tosidighet i dette fokuset på havretten. Utenriksministeren påpekte at vi trenger både jurister og admiraler for at havretten skal fungere som verktøy. Jurister for å etablere de legale rammene og admiraler for å bidra til forutsigbarhet i våre områder.

Utenriksministeren viste også til samarbeidet med Russland og delelinjeforhandlingene, som må tolkes i lys av en fellesforståelse av havrettens forrang i nord. Det er blitt etablert en juridisk praksis i lys av havretten, som også har muliggjort enighet mellom Norge og Russland. Russland og Norge har fellesinteresser i å opprettholde havretten. Norge som sagt ut i fra tanken om at folkeretten er nasjonens førstelinjeforsvar og Russland blant annet på grunn av sin lange kystlinje i nord. I forlengelsen av dette påpekte Barth Eide at naboskapet med Russland sannsynligvis aldri har vært bedre. Vi er ikke enig om alt, men møteplassene er

flere både innenfor det sivile og militære felt. Han trakk fram forvaltningen av fiskebestanden i Barentshavet som et eksempel på vellykket samarbeid. Samtidig må vi likevel si i fra om utviklingstrekk i Russland som vi ikke er enig i. Dette er en utfordring innenfor for eksempel menneskerettigheter og demokrati.

Barth Eide viste også til at regjeringens nordområdesatsing har ført med seg økt beredskap og en flytting av Forsvarets tyngdepunkt nordover. I den forbindelse sa utenriksministeren seg enig i Bruun-Hansens beskrivelse av samarbeidet mellom sivile og militære aktører som meget godt, og da ikke minst i nord. De mest interessante samarbeidsløsningene kan vi finne i nord, eksempelvis Grensevakten som både politi og forsvar og KV som militær ressurs men også som utøver av en rekke sivile oppgaver. Barth Eide trakk også Redningstjenesten fram. HRS har jevnlig kontakt med FOH. Men er vi gode nok, spurte Eide? Vi har kommet langt i dette arbeidet. Vi er selvfølgelig ikke utlærte, men vi har lang erfaring og høy kompetanse innenfor dette feltet. Tilstanden er ikke så verst, men vi er på vei mot en framtid med flere fiskere, mer petroleumsaktivitet og transport. Det er ikke et misforhold mellom dagens beredskap og aktivitet, men for å forhindre at det oppstår et misforhold mellom morgendagens aktivitet og beredskap trenger vi et nasjonalt løft, fremholdt utenriksministeren.

Samtidig har Norge vært interessert i å heve den internasjonale kompetansen om nordområdene. Barth Eide viste til debatten som gikk internasjonalt for noen få år siden, hvor interessekamp og Klondyke ble trukket fram som betegnende ord for Arktis. Norge minnet det internasjonale samfunnet på at det er ikke tilfellet. Mye skjer, men vi har ordringer som regulerer dette og arenaer for dialog som skaper stabilitet. Eksempelvis Arktisk Råd og IMO. Det er samtidig fortsatt viktig å vise til at Arktis er hav og Antarktis er land. Ilulissat-erklæringen var sentral for å vise at havretten gjelder i Arktis. Den markerte begynnelsen på slutten av den tiden hvor alle snakket om konflikt. Norge har vært aktive i å formidle denne innsikten til det internasjonale samfunnet. Det er et arbeid som ikke er avsluttet. Barth Eide minnet tilhørerne om at Norge har avklart alle sine grenser i nord. Nordområdepolitikk til havs er anvendt folkerett. På det regionale plan viste utenriksministeren til at det neste år etableres et permanent sekretariat for Arktisk Råd i Tromsø. Det blir også etablert et grenseboerbevis. Neste år vil Kirkenes-erklæringen, som la grunnlaget for Barentssamarbeidet, fylle 20 år. Thorvald Stoltenberg hadde allerede rett etter Den kalde krigens slutt introdusert den meget fornuftige ideen at man måtte møte den nye virkeligheten regionalt. Dette har vært en kjempesuksess, i følge utenriksministeren. Uenighet mellom hovedsteder kan dempes gjennom regionale samarbeidsarenaer

Vi ser også en økende oppmerksomhet mot Arktis fra land utenfor regionen. Dette kommer til syne ved økt interesse for å få fast observatørstatus i Arktisk Råd, noe som Norge er positive til. Det er flere årsaker til denne interessen, blant annet ser flere asiatiske land muligheter for kortere seilingstid mellom Europa og Asia samt at man ser til ressurspotensialet som finnes i regionen. Utenriksministeren presiserte likevel at i en omskiftelig global virkelighet, så lever vi en rolig del av verden.

I etterkant av utenriksministerens foredrag innledet Gro Holm med å stille spørsmål ved hvor viktig sikkerhetsgarantier i nord er. Med henvisning til nærområdeinitiativet ble utfordringer og muligheter vedrørende NATOs rolle i nord en sentral del av paneldebatten. Når er NATO relevant? Det rent forsvarspolitiske snakker man lite om, hevdet Holm. Stein Ørnhøis hovedanliggende var å problematisere forholdet mellom politi og forsvar. Han hevdet at det manglet en ryddig gjennomgang innenfor dette problemkomplekset. Han mente likevel at Norge har ført en meget god nordområdepolitikk både historisk og nå. Delelinjeavtalen er et godt eksempel på det. Det var dermed to hovedspørsmål som strukturerte den påfølgende

debatten: 1. Er grenseoppgangen mellom politi og forsvar god nok? 2. Trenger vi NATO i nord?

Barth Eide pekte på at gjennom NATO har den klassiske sikkerhetspolitikken lyktes. NATO har gitt en plattform også for samarbeid. Det har for eksempel vært slik at man fra Moskva ikke har «testet» visse ting, fordi man har visst at svaret heter NATO. På nåværende tidspunkt er det også slik at vi ser ingen tradisjonelle sikkerhetsutfordringer i nord. Dette betyr ikke at kjerneoppgaven til NATO bør glemmes. Gjennom nærområdeinitiativet er det nettopp dette fokuset Norge ønsker. Grunntanken bak initiativet er at NATO bør bli bedre integrert og tydeligere på sin rolle. Et sterkt NATO skaper klarhet i hvor vi står, påpekte utenriksministeren.

Med henvisning til Ørnhøis kommentar om grensedragningen mellom det sivile og militære, pekte Barth Eide på at denne jobben er i gang. Objektsikringsansvaret har blitt tydeliggjort, og mange erfaringer fra etter 22. juli og Gjørsv-kommisjonen har blitt tatt med videre i det praktiske samarbeidet. Den prinsipielle grensedragningen mellom politi og forsvar er likevel viktig. Forsvaret skal ha hovedfokus på ytre trusler og politiet på indre trusler. Ørnhøi kommenterte dette ved å si at sikkerhetspolitikken har utvidet seg, og at Forsvaret har en rekke relevante kapasiteter som i for liten grad blir anvendt. Et sentralt poeng er at vi ikke bør militarisere politiet. «Vi trenger ikke flere beredskapsstroker».

I spørsmålene fra salen var det en rekke temaer som fikk oppmerksomhet. Det ble for det første stilt spørsmål ved hvor godt forberedt vi er i forhold til en eventuell petroleumsutvinning på sokkelen rundt Svalbard. Finnes det en tverrdepartemental forståelse av det folkerettslige rammeverket for Svalbards status? Eide påpekte at det er et uomstridt faktum at Svalbard er norsk territorium. Videre presiserte han at Norge har rett til å etablere en økonomisk sone rundt øygruppen. Norges posisjon i dette standpunktet står støtt, hevdet utenriksministeren. Han understreket samtidig viktigheten av en god og forutsigbar forvaltning i området.

Når det gjaldt utfordringer koblet til beredskap, så hevdet Gunnhild Hoogensen Gjørsv at det sivil-militære samarbeidet i nord ikke alltid fungerer optimalt. På ledelsesnivå er det mye som er bra, men spørsmålet er hva som skjer ved en virkelig stor katastrofe. I forlengelsen av dette påpekte Vegard Hansen fra NUPI at det ikke alltid er klart hva som er en indre og hva som er en ytre trussel. Dette er en sentral problemstilling i debatten om de sivil-militære relasjonene.

Jacob Børresen understreket Eides poeng om at NATOs hovedoppgave er å forhindre krig og øke stabilitet. Nærområdeinitiativet er viktig for å opprettholde organisasjonens troverdighet. Stater med et troverdig forsvar stabiliserer internasjonale relasjoner. Videre ønsket Børresen en økt bevissthet rundt dynamikken i Havretten. Er vi på vei mot en territorialisering av havene? Kinas forståelse av økonomisk sone i sine områder kan tyde på det. En slik utvikling vil kunne legge begrensninger på den frie ferdsel på havet. Utenriksministeren understreket at Norges posisjon som sjøfartsnasjon tilsier at en begrensning av havets frihet ikke er ønskelig.

Oppsummert så viste andre del av første dag av konferansen at vi må tenke bredt når vi diskuterer sikkerhet i nord. Den viste at det på den ene siden er viktig å holde de klassiske geopolitiske vurderingene i synsfeltet; i den forbindelse er spørsmålet om NATOs rolle i nord sentralt. På den andre siden er det nyttig å legge an en bredere sikkerhetspolitisk inngang; her vil spørsmål om økt skipstrafikk og økende behov for søk og redning ha en sentral plass i debatten om hvorvidt vi er forberedt på hva som kan komme i Arktis. I forlengelsen av dette er en klargjøring av forholdet mellom politi og forsvar også en viktig komponent i debatten om framtidens sikkerhetsutfordringer i nord.



## DAG II, DEL I:

### Kyststater og sikkerhetsutfordringer i nordområdene: nasjonale posisjoner og virkemidler og internasjonalt samarbeid

Konferansens andre dag ble innledet av Rolf A. Vestvik, medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg. Vestvik var også ordstyrer i debatten som fulgte etter presentasjonene fra forskere fra de fire arktiske kyststatene. Presentasjonene ble holdt av førsteamanuensis Whitney Lackenbauer, St. Jerome's University, Canada, Forsker Kristian Soby Kristensen fra Universitetet i København, Heather Conley, direktør ved Center for Strategic and International Studies (CSIS), og forskningsprofessor Pavel Baev fra Institutt for fredsforskning i Oslo (Prio).

**Whitney Lackenbauer** startet sitt innlegg med å si at Canada har sendt tvetydige signaler vedrørende sin politikk i nord. De nordlige områdene står sterkt i den canadiske identiteten og i nasjonsbyggingen. På den andre siden må man erkjenne at brorparten av canadierne bor sør i landet, ved grensen til USA. 40 % av Canadas territorium defineres som arktisk, men kun 0,3 % av befolkningen bor i dette enorme området. Det eksisterer også en frykt for at området ikke er godt nok regulert. Denne nervøsiteten er i følge Lackenbauer ubegrunnet. Han strukturerte sin presentasjon gjennom å stille følgende to spørsmål: Hvilke sikkerhetsutfordringer står Canada overfor i nord og forventer Canada konflikt eller samarbeid?

Tidlig på 2000-tallet rettet flere canadiske kommentatorer blikket mot hva Lackenbauer betegner som «The perfect storm» i Arktis. Man avtegnet et bilde av en overgang fra et kontrollert militært område til en økonomisk sone, hvor grenser var uavklarte og konfliktpotensialet var stort. På agendaen var blant annet uenighet om jurisdiksjon med amerikanerne i Beaufort-sjøen, den territorielle disputten med Danmark om Hans Ø og spørsmål vedrørende Nordvestpassasjens folkerettslige status. Dette samtidig som den militære tilstedeværelsen hadde blitt redusert. Denne tankegangen er fortsatt gjeldende i den canadiske debatten. Lackenbauer tilhører de som mener at denne beskrivelsen er misvisende og viste blant annet til Ilulissat-erklæringen, Havretten og det omfattende samarbeidet mellom de arktiske kyststatene.

Da statsminister Stephen Harper kom til makten i 2005 brukte han denne «nervøsiteten» for å sette de nordlige områdene på sin politiske agenda med sitater som for eksempel «use it or loose it». Dette har også medført en økt militær oppmerksomhet/tilstedeværelse i regionen. Det er på den andre siden ingen ekspedisjonsstrategi i dette nærværet. Harper har likevel, i følge Lackenbauer, brukt Arktis for å tilføre flere midler til det canadiske forsvaret. Foredragsholderen viste samtidig til at man har et utbredt sivilt og militært samarbeid i Arktis, og regionen er stabil.

Inuittene påpeker at suverenitet begynner hjemme. Lackenbauer snakket også varmt om deres rolle som 'rangers', hvor midler blir kanalisert til disse samfunnene og hvor man anvender urbefolkningens kompetanse i for eksempel søk og redning. Han hevdet avslutningsvis at Canada ikke skiller seg fra de andre arktiske statene. De ønsker å ha fokus på samarbeid.

**Kristian Soby Kristensen** innledet sin presentasjon med å presisere at hans innlegg omfattet både Danmark og Grønland. Han trakk frem tre dokumenter som er sentrale for å forstå Danmarks (og herunder Grønlands) tilnærming til arktiske spørsmål. For det første Ilulissat-erklæringen, som også uttrykker den danske holdningen til den internasjonale reguleringen av

arktiske spørsmål. For det andre rettet han blikket mot selvstyreavtalen fra 2009 som regulerer forholdet mellom Danmark og Grønland. Loven har økt det grønlandske selvstyret. Endelig viste Kristensen til den danske Arktis-strategien fra 2011, som understøttet den danske regjeringens posisjon om at arktiske utfordringer i større utstrekning dreier seg om «safety and governance» og mindre om «security and sovereignty».

Med disse dokumentene som utgangspunkt strukturerte Kristensen sin videre presentasjon. Først viet han det kompliserte forholdet mellom Danmark og Grønland oppmerksomhet, for så å se nærmere på den danske strategien for Arktis. Han understreket at Grønland kan bli selvstendig om de ønsker det, og at i dag er det kun sikkerhet, juridiske spørsmål og utenrikspolitikken som blir bestemt fra København. Kristensen understreket at det er en krevende øvelse å drive en stat, og stilte spørsmål ved om Grønland hadde kapasitet til dette. Han viste til at det grønlandske selvstyret får en årlig overføring fra København på 4 milliarder danske kroner. Kristensen gikk videre og påpekte at tradisjonelle sikkerhetsutfordringer har betydning for Danmark i Arktis, men var klar på at brorparten av oppgavene var kystvaktoppgaver. I avslutningen av sin presentasjon viste Kristensen til de kinesiske planene om å starte gruvedrift utenfor Nuuk med 2 000 kinesiske arbeidere. Dette vil kunne bli en utfordring for en grønlandsk befolkning på 50 000.

**Heather Conley** innledet sin presentasjon med å spørre om hva som har skjedd i USA etter at President George W. Bush undertegnet det arktiske sikkerhetsdirektivet i 2009. Hun påpekte at USA har vist en økende interesse for Arktis. Utenriksminister Hillary Clintons tilstedeværelse i blant annet Nuuk under møtet som endte med Ilulissat-erklæringen og hennes tidligere besøk på Svalbard ble trukket fram som eksempel på denne oppmerksomheten. USA har imidlertid ikke undertegnet FNs Havrettstraktat, og en framtidig amerikansk ratifisering av den er et stadig tilbakevendende tema i amerikansk politikk. Conley håpet at en slik ratifisering ville finne sted i nærmeste framtid, men var usikker på om det ville skje. Hun hevdet også at vi kunne se en tendens til at arktiske sikkerhetsspørsmål ble diskutert i USA, men Arktisk Råd er fortsatt ikke ansett som en naturlig arena for alle slike spørsmål.

På den andre siden påpekte Conley at arktiske spørsmål fortjente ytterligere oppmerksomhet i den amerikanske politiske debatten. På kapasitetssiden viste hun til en svekket amerikansk økonomi, noe som for eksempel gjør det vanskelig å utvide isbryterkapasiteten. USA har per i dag kun én isbryter. Kunnskapsutvikling og mindre kostbare politisk grep er dermed veien å gå. Conley lanserte også tanken om at man kunne ha et nordamerikansk lederskap i Arktisk Råd, jf. den nordiske modellen de seneste årene.

I den avsluttende delen av sitt innlegg rettet hun blikket mot andre internasjonale samarbeidsarenaer/organisasjoner som kan være relevante i Arktis. Hun mente at NATO kunne spille en rolle i Arktis, men understreket at dette burde være en politisk rolle. En fornuftig ide kunne være å gjennomføre søk- og redningsøvelser gjennom NATO-Russlandsrådet. I forlengelsen av dette framhevet hun viktigheten av at IMO kom fram til bindende retningslinjer for skipsfart i Arktis. I den forbindelsen påpekte hun også nødvendigheten av å trekke inn de kommersielle aktørene i disse diskusjonene.

**Pavel Baev** innledet sin presentasjon med å hevde at Russland i den seneste tiden har tonet ned sitt fokus på nordområdene. Han hevdet at Kreml har fått innenrikspolitiske utfordringer som er høyere på agendaen enn Arktis – her viste han til store demonstrasjoner i blant annet Moskva. Andre grunner til at Russland har mistet noe av sitt fokus på regionen er at de tekniske utfordringene til utbygging der er større enn antatt og at inntjeningen er noe mindre – bl.a. på grunn av større konkurranse fra nordamerikansk skifergass. Dette betyr ikke at man har mistet Arktis av syne, men at den relative interessen er mindre enn for kun få år siden.

Baev mente også at man kan se en klar tendens til at Russland i økende grad har omfavnet det internasjonale samarbeidet i Arktis. Det er likevel enkelte temaer som ikke får den samme grad av oppmerksomhet i Russland som i Vesten; blant dem er klimautfordringen i nord og spørsmål om urbefolknings rettigheter.

I etterkant av disse presentasjonen ønsket ordstyrer Vestvik en nærmere presisering av hvor høyt Arktis var på de respektive landenes agenda. Lackenbauer var entydig på at Arktis var meget høyt på den politiske agendaen i Canada. Dette fokuset er en sentral del av et canadisk nasjonsbyggingsprosjekt. Statsminister Stephen Harper ble også trukket fram som en frontfigur i denne mobiliseringen. Han påpekte likevel at det var en viss diskrepans mellom de uttalte politiske ambisjonene og substansen i disse. Kristensen påpekte at forholdet mellom Danmark-Grønland var det mest sentrale spørsmålet i hva man kan betegne som den danske arktiske debatt. De bredere arktiske utfordringene er ikke på toppen av den politiske agendaen i Danmark. Conley påpekte at det samme kan sies om det amerikanske engasjementet i regionen. Hun understreket likevel at Arktis er på agendaen, og mye på grunn av at Norge har bidratt til å skissere utfordringer og muligheter i regionen. Et økt amerikansk engasjement fører imidlertid økte kostnader med seg, og i dagens vanskelige budsjettssituasjon vil nok andre prioriteringer enn Arktis få forrang. Baev tegnet et lignende bilde av Russland, hvor andre politiske spørsmål skygget for debatten om det framtidige Arktis. Han mente og at vi har sett en utvikling siden 2007/2008, da Arktis fikk stor oppmerksomhet, fram til i dag, da andre mer brennbare politiske spørsmål, blant annet i Stillehavsregionen og Kaukasus, har gitt arktiske spørsmål relativt mindre plass. Det er likevel ikke nødvendigvis et problem, i følge Baev.

I den påfølgende spørsmål-og-svar-sesjonen ble kyststatenes holdning til Arktisk Råd problematisert. Njord Wegge fra Fridtjov Nansens Institutt (FNI) spurte hvordan de respektive statene forholdt seg til spørsmålet om nye permanente observatører. Kristensen sa at Danmarks posisjon ennå ikke var avklart, og at mye tydet på at man avventet de større nasjonenes standpunkt. Lackenbauer ga heller ikke et entydig svar på dette spørsmålet, men understreket at Canadas posisjon var kjennetegnet ved at interne anliggender (som for eksempel seljakt) kan få en 'spillover' i deres utenrikspolitiske standpunkt. Han pekte også på at en utvidelse av Arktisk Råd også kunne medføre en marginalisering av urbefolkningsorganisasjonene i rådet. I en kommentar fra salen påpekte en ambassaderåd ved den russiske ambassaden at Baevs presentasjon var unødig kritisk og ikke la tilstrekkelig vekt på Russlands vilje til aktivt samarbeid i regionen. Ambassaderåden pekte på det gode samarbeidet mellom Russland og Norge som eksempel på slik samarbeidsvilje og viste i den sammenhengen til den norsk-russiske grenseavtalen i Barentshavet fra 2010. Conley vurderte det slik at USA ikke har en så sterk arktisk identitet, noe som igjen vil kunne medføre større åpenhet hva gjelder dette spørsmålet. Svarene ga således få klare indikasjoner på hva Arktisk Råd vil falle ned på når man tar en avgjørelse neste år.

Gunhild Hoogensen Gjorv satte sikkerhetsdebatten på spissen ved å spørre om vi skal ta militariseringsdebatten seriøst. Lackenbauer understreket igjen at mye har endret seg siden 2007. Harpers retorikk har blitt mykere. Sosiale spørsmål og mykere sikkerhetsutfordringer har fått en større plass på agendaen. Dette kommer også til i uttrykk i den danske debatten, hevdet Kristensen. Han påpekte at utfordringer koblet til arbeidsinnvandring til Grønland ville kunne få sosiale konsekvenser, og at det nettopp var slike spørsmål som fortjente ytterligere oppmerksomhet. Conley understreket videre at begrep som matsikkerhet og menneskelig sikkerhet bør stå sentralt i debatten om det framtidige Arktis. Hun påpekte også at i flere av sikkerhetsdiskusjonene om regionen, snakkes det egentlig om «safety» og ikke «security». Hun savnet også en tydeligere amerikansk strategi vedrørende Arktis. Mangelen på en slik

overordnet strategi gjør det igjen vanskelig å si hvilke kapasiteter som er relevante (for eksempel isbrytere).

I sine oppsummerende kommentarer var paneldeltakerne nokså positive i forhold til den arktiske framtida. Bævre fremholdt at Russlands adferd i Arktis hadde endret seg i senere år – at Russland hadde tonet ned sine militære og geopolitiske signaler og lagt større vekt på aktivt samarbeid. Han var likevel mindre fornøyd med at atomavfallproblematikken syntes å få mindre oppmerksomhet. Flere av forskerne hevdet at de største utfordringene var innenfor beredskap. De var også enige om at hovedpunktene i den arktiske debatten varierer fra land til land og ytrer seg forskjellig i de forskjellige arktiske landene. Stormaktene USA og Russland har et globalt utsyn, og for dem vil Arktis alltid konkurrere om oppmerksomheten med andre temaer og andre regioner når den utenrikspolitiske agendaen settes. Forholdet mellom Grønland og Danmark etablerer et særegent handlingsrom for Danmark, som betoner andre temaer enn Norge og Canada. Det finnes en rekke fellestrekk mellom Norge og Canada, men blant annet de klimatiske forholdene gjør at arktiske spørsmål likevel blir debattert ulikt. Disse ulike tilnærmingene til hvordan man skal håndtere det framtidige Arktis må ikke mistes av syne. Arktis er i stor utstrekning hva statene gjør det til.

## DAG II, DEL II:

### Norske sikkerhetsutfordringer i Nordområdene – er vi forberedt?

Den avsluttende delen av det offisielle programmet ble ledet av Monica Mattsson, medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg. Et panel bestående av statssekretær i UD Torgeir Larsen, fylkesrådsleder Odd Eriksen samt stortingsrepresentantene Ivar Kristiansen (H) og Morten Høglund (Frp) diskuterte om Norge er forberedt på det brede spekteret av sikkerhetsutfordringer vi ser i nordområdene. Leder av Sikkerhetspolitisk utvalg Torbjørn L. Knutsen avsluttet konferansen.

**Torgeir Larsen** innledet sitt foredrag med å presisere at Bodø er et kjerneområde for norsk sikkerhets- og utenrikspolitikk. En økning av de nasjonale forsvarsbudsjettene har også kommet denne regionen til gode. Larsen understreket at Norge er et av få NATO-medlemsland (?) som har økt sine forsvarsbudsjetter. Et hovedargument bak denne satsningen er at en troverdig og klar sikkerhets- og utenrikspolitikk skaper nødvendig innenrikspolitisk arbeidsro. NATO-medlemskapet og en stabil folkerettslig verdensorden legger også grunnlaget for dette.

Larsen påpekte samtidig at Norge er den første staten i Arktis som har avklart sine grenser. Dette er muliggjort gjennom nordområdesatsingen og en god dialog med relevante aktører i området. I den forbindelse spiller Arktisk Råd en sentral rolle. Rådet har utviklet seg fra et miljøforskerforum til den mest toneangivende samarbeidsarenaen i Arktis og dets betydning må ikke undervurderes. Det går klart fram av søk- og redningsavtalen under Arktisk Råd samt den framforhandlede oljevernberedskapsavtalen som skal underskrives i 2013, hevdet statssekretæren. Søk- og redningsavtalen er for øvrig den første folkerettslig bindende avtalen framforhandlet gjennom Arktisk Råd.

**Morten Høglund** presiserte innledningsvis at mye er bra i norsk nordområdepolitikk. Han etterspurte likevel et tydeligere fokus på flere områder. Kystvaktens betydning som sikkerhets- og beredskapspolitisk instrument ble blant annet trukket fram. Han mente samtidig at alt ligger til rette for stabilitet i nordområdene: «Hvis vi ikke klarer å rydde opp i Arktis,

hvordan kan vi forvente at andre skal løse lignende utfordringer i sine områder?» Høglund framhevet det gode samarbeidet med Russland samt Arktisk Råd som et organ som bidrar til «low tension». Representanten viste også til Det nordatlantiske kystvaktrådet som et velfungerende organ for å møte en rekke av de utfordringer og muligheter man står overfor i Arktis.

**Ivar Kristiansen** startet sitt innlegg med å referere til det «kinesiske vogntoget» som er på vei nordover. Han viste blant annet til kinesernes tilstedeværelse på Svalbard og ambassaden på Island. Andre asiatiske lands fokus på regionen ble også trukket fram. Den sørkoreanske presidentens besøk til Norge ble beskrevet som nært knyttet til utviklingen i nord. En sentral dimensjon her er skipstrafikken som trekker nordover og vekk fra ustabilitet i Aden-bukta. Parallelt med denne utviklingen øker russerne sine forsvarsbudsjett og samtidig er Europa relativt mindre viktig for USA. Denne utviklingen fører til at Norges sikkerhet ikke kun kan hvile på NATOs skuldre. Vi må klare mere selv.

Den siste av paneldeltakerne **Odd Eriksen** innledet med å gi Bodø betegnelsen forsvarshovedstad. Han påpekte også at Reitan er det eneste arktiske forsvarshovedkvarteret i verden. Eriksen siterte den danske etterretningstjenestens sikkerhetsvurdering fra 2011 hva gjelder Arktis. Den viser til den voksende politiske oppmerksomheten rundt Arktis. Vurderingen konkluderer likevel med at samarbeid er mer sannsynlig enn konflikt. Sikkerhetsvurderingen understreker at militær makt kan bli relevant i Arktis, men at det mindre sannsynlig med eskalerende militær konfrontasjon enn med videre samarbeid. Dette betyr at den norske forsvarsevnen ikke bør svekkes og NATO-medlemskapet fortsatt er sentralt. Samtidig ser vi at folkeretten gjelder i regionen. Arbeidet rundt kontinentalsokkelens yttergrenser er et godt eksempel. Eriksen understreket også betydning av et godt beredskapsarbeid i regionen.

Den påfølgende diskusjonen omhandlet hovedsakelig to spørsmål: Svalbard og Norges forhold til Russland. Larsen innledet denne avsluttende delen av konferansen med å igjen vise til at folkeretten og herunder Havretten er det bærende prinsippet for samvirke i regionen, og Ilulissat-erklæringen er et uttrykk for det. FN er garantisten for dette påpekte Larsen. Hva gjaldt det mer avgrensede juridiske spørsmålet vedrørende Svalbard, så hevdet statssekretæren at «Svalbard er ikke vanskelig i det hele tatt». Et sentralt poeng var at det eksisterer mange myter om Svalbard, og da særlig om suverenitet. Norge har suverenitet over Svalbard. Høglund uttrykte i denne forbindelse bekymring for at den norske posisjonen vedrørende dette spørsmålet ikke er klar nok. Svalbard er et problem idet det oppfattes som et problem. Høglund mente at det på flere arenaer skapes ett inntrykk av at noe er i spill, men ingenting er i spill. Larsen fortalte forsamlingen at i internasjonale samtaler var det viktig å formidle Norges standpunkt i Svalbard-spørsmålet. Debatten viste likevel at flere savner en nærmere avklaring av dette spørsmålet.

Kristiansen ønsket å formidle at dynamikken med Russland fortsatt ikke er god nok, og da særlig kommersielt og innenfor utvinningen av ressurser offshore. Det ble samtidig understreket fra den russiske ambassaden at Moskva ser på Norge som den viktigste allierte i Arktis. Diskusjonen om forholdet til Russland hadde også en mer rendyrket forsvars- og sikkerhetspolitisk dimensjon. Jacob Børresen hevdet blant annet at Norge ikke må svartmale opprustningen i Russland. Norge er tjent med at Russland er robust. Det klargjør spillereglene og er stabiliserende. Høglund bifalt dette resonnetet og understreket at det er et gode at Russland øver og bedrer kvaliteten på Forsvaret. Dette kan for eksempel gjøre farene for uhell mindre. Et sterkt og forhåpentligvis stabilt Russland er dermed ikke nødvendigvis et onde for Norge. En naturlig forlengelse av denne debatten var dermed Norges utfordringer på

kapasitetssiden. Økonomisk sett går det meget godt for Norge, men vi mangler folk til å gjøre viktige arbeidsoppgaver. Ingeniører trekkes til det private og driften av for eksempel marinen blir således en utfordring. Panelet var samstemte på at dette er en sentral problemstilling for Forsvaret. Oppsummert viste debatten at geopolitiske utfordringer fortsatt har en viktig plass på agendaen. Forholdet til Russland og Svalbard-spørsmålet er substansielle uttrykk for dette.

## Refleksjoner fra sikkerhetspolitisk utvalg

Denne konferansen om Sikkerhet i Nord har bekreftet at havretten står helt sentralt i diskusjoner om arktisk politikk. For Arktis består ikke av land, men av hav. Og havrettens prinsipper danner det felles utgangspunktet for diskusjoner om politiske relasjoner og sikkerhet i Nord. Men Arktis er stort og mer mangfoldig enn et overflatisk førsteinntrykk skulle tilsi. Og det er i hurtig endring.

Klimaendringene i Arktis trekker politiske endringer med seg. Når de arktiske ismassene har smeltet og avdekket åpent hav og nytt land, har omliggende stater sett muligheter for investeringer, ressursutnyttning og innflytelse. En av de mest markante endringene i senere år er et politisk klimaskifte: en glidning bort fra et tidligere syn på Arktis som et ingenmannsland og en arena for rivaliserende stormakter, til et syn på Arktis som en rettsregulert region preget av orden og samarbeid.

Skyldes denne utviklingen et økende sammenfall i interesser mellom arktiske stater? Sammenfallende interesser forklarer mye, men er likevel bare en del av bildet. For statene som er engasjert i Arktis er ulike på mange vis. De oppfører seg ulikt, blant annet fordi de har ulike kapabiliteter. Stater med store kapabiliteter har som regel andre ambisjoner og andre syn på interesser og sikkerhet enn småstater. Men statene som er engasjert i Arktis oppfører seg ulikt også fordi de kommer til Arktis med ulikt erfaringsgrunnlag og ulik kulturell bagasje.

Konferansen har vist at ulikheter i kultur og orientering har betydning for sikkerhetspolitikken. I tillegg har den vist at det er nødvendig å operere med et sammensatt sikkerhetsbegrep i Arktis – at det er nyttig å skille for eksempel mellom ”statssikkerhet”, ”samfunnssikkerhet” og ”menneskelig sikkerhet”.

### *Forskjeller i utsyn og perspektiver*

En sikkerhetspolitisk diskusjon om nordområdene og Arktis må ta som utgangspunkt at det aller meste av geografien der består av hav; dermed er det ikke landnåmets logikk som gjelder i området, men havrettens. Dernest må den anerkjenne at globale klimaendringer bidrar til at den arktiske isen smelter og at både åpent hav og nytt land kommer til syne. Som en følge av dette har flere omliggende stater blitt stadig mer interessert i å etablere næringsvirksomhet i Arktis for å utnytte ressursene der. En sikkerhetspolitisk diskusjon må ta hensyn til disse interessene – først og fremst til de fem arktiske statene Canada, Danmark, Norge, Russland og USA (A5-landene). Den må ta hensyn til at disse fem statene ikke bare har forskjellige interesser i nord, men at de også har til dels forskjellige syn på Arktis.

Foredragsholdere på denne konferansen har vist at interesser alene er en utilstrekkelig forklaring på utsyn og adferd i Arktis. Flere bidragsytere pekte på hvordan nasjonal erfaring, kultur og identiteter bedrar til å belyse forskjeller i staters adferd i Arktis. For eksempel har både Norge og Russland historisk sett hatt aktiviteter i Arktis og har utviklet et tett forhold til området. Canada, Danmark og USA har tradisjonelt hatt færre aktiviteter og et fjernere forhold til Arktis. Forskjeller i tilknytning og identitet bidrar til å forklare forskjeller i holdninger og politisk adferd mellom de arktiske statene.

Både Norge og Russland har nasjonale identiteter som er knyttet opp mot et liv i snø og is. Begge landene har en historie som inkluderer en lang bosetting i Nord og en folkelig utnyttning

av ressurser i islagte landskap. For Norge har Arktis vært forbundet med fiske og fangst, eventyrlyst og oppdagelser og kilder til fordums storhet. I senere tiår har Norge også forbundet Arktis med fossile ressurser og med løfter om fremtidig rikdom. Russland har lignende assosiasjoner, men har i tillegg en historie som forbinder nordområdene med strabasiøse femårsplaner og forvisning.

Canada og Danmark er også arktiske stater, men har begge betraktet Arktis som et *Hinterland*; i forhold til hovedstedenes kontinentale metropoler har de arktiske områdene vært geografiske og etniske periferier. USA har på lignende måte betraktet Arktis som et etterslep til Alaska; USAs identitet er preget av folkelig landnåm mot Vest – og av de friheter og de farer som preget midt-Vestens vidstrakte grenseområder – ikke av reiser og oppdagelser i Nord.

I tillegg til forskjeller i tilknytning og identitet, bidrar også forskjeller i kapabiliteter til å forklare forskjeller i holdninger og adferd i nordområdene. Både russernes og amerikanernes syn på Arktis er preget av militærhistoriske erfaringer. Under siste halvdel av Den kalde krigen hadde begge supermaktene atomraketter plassert på u-båter som skjulte seg i de arktiske havene og som, etter supermaktens syn, bidro til å opprettholde terrorbalansen. Begge supermaktene vendte seg til å vurdere Arktis ut fra et globalt og strategisk perspektiv. Dette perspektivet henger fremdeles igjen. USA og Russland knytter fremdeles Arktis opp mot mer strategiske hensyn. For dem vil nordområdene konkurrere med andre regioner og andre temaer på den utenrikspolitiske agendaen. De arktiske småstatene har derimot betraktet Arktis ut fra mer innenrikspolitiske eller regionalpolitiske perspektiv; de har vært mer tilbøyelige til å betone at Arktis må forvaltes i fellesskap og samarbeid.

Det kan se ut som om småstatens perspektiv har satt størst preg på diskusjonene om orden og sikkerhet i Arktis de senere årene.

### *Linjer og perspektiver i nordområdepolitikken*

Synet på Arktis har endret seg i takt med tiden. Den kalde krigens slutt åpnet opp for nye former for samarbeid – blant annet for å sikre at det militære avfallet ble tatt forsvarlig hånd om og for å få kontroll med sovjetiske atomvåpenarsenal i Nordområdene. Rundt år 2000 kom imidlertid maktpolitiske perspektiver tilbake. Arktis ble da ofte fremstilt som et *Terra Nullius* – et ingenmannsland hvor stormakter konkurrerer om tilgang på ressurser og strategisk fotfeste. Dette perspektivet ble etter 2007 erstattet av et syn om at Arktis må være et område preget av orden og samarbeid og at arktisk statsadferd må være bundet av normer og regler forankret i havretten. Den samstemte erklæringen som utenriksministrene fra de fem sirkumpolare statene kom med etter møtet i Ilulissat i mai 2008, markerte i denne sammenhengen et viktig vendepunkt i sikkerhetspolitisk orientering.

Tonen i diskusjonene om arktisk sikkerhet endrer seg når blikket løftes mot fremtiden. Mens beskrivelser av samtidens Arktis er preget av harmoni og tillit til folkeretten, er diskusjoner om sikkerhet som ligger 20 eller 30 år frem i tid ofte preget av geopolitiske og strategiske resonnementer – som Rolf Tamnes pekte på i sitt innledningsforedrag.

### *Norske perspektiver og interesser*



Konferansens første dag tok utgangspunkt i en tradisjonell forståelse av Nordområdene som de geografiske områdene som ligger nord for Norge. Den la vekt på nære hensyn – på lokale interesser og norske aktører, hvor lokalsamfunnenes bærekraft og samfunnssikkerhet stod i oppmerksomhetens sentrum. Innlederne satte søkelys på norske næringslivsinteresser, ressursutvinning og om Norge var forberedt på å takle regionale utfordringer i Nord.

Samfunnssikkerhet stod sentralt i denne diskusjonen. Her ble det hevdet at for å sikre livsgrunnlaget i Norges nordligste fylker, er det viktig å investere, bygge næringsvirksomhet og trygge arbeidsplasser. Dette kan gjøres ved å styrke tradisjonelle næringsveier som fiske og fangst. Men det må også gjøres ved å utvikle nyere aktiviteter som utvikling av kunnskap og utvinning av olje- og gass.

Dette siste er en politisk utfordring fordi slik utbygging møter motstand fra bl.a. naturverninteresser. Økte aktiviteter fører med seg utfordringer for menneskelig sikkerhet. Økt industriell aktivitet i Nord trekker med seg større behov for sikrings- og bergingstiltak. Det stille større krav til overvåking av de store havområdene, og økende behov for utstyr til nødnett, navigering, søk og redning. Nødvendigheten av å ha et mer vidtrekkende og effektivt redningsapparat stiller nye krav til kommunikasjon og organisasjon. Ikke minst er det nødvendig å legge opp til et effektivt samarbeid mellom sivile og militære aktører slik at de kan utfylle hverandre om ulykken skulle være ute. Alt kan bli bedre. Sjøforsvaret med Kystvakten utfører imidlertid et godt arbeid i Nord. Det er i dag vanskelig å identifisere noen umiddelbar trussel her ut fra perspektivet om menneskelig sikkerhet.

Når det gjelder hensynet til statssikkerhet, er det heller ingen umiddelbare utfordringer i Nord. Riktignok har Russland økt sine aktiviteter i Arktis – siden 2006 har russiske militærfly trappet opp sine øvelser og patruljer i nordområdene. Også russiske skip har økt sine aktiviteter; i august 2007 ble nyheten om at en u-båt hadde plassert et russisk flagg på havbunnen under pol-punktet mottatt med uro i enkelte kretser. Russland representerer likevel ingen umiddelbar fare for norske interesser og ingen trussel mot norsk sikkerhet. Norge har et godt forhold til Russland preget av gjensidig forståelse og tillit – noe som avtalen fra 2010 om klare grenser i Barentshavet og Polhavet er et godt eksempel på.

Norge og Russland har sammenfallende interesser i Nord. Ikke minst har de begge interesse av å bevare det gode samarbeidet. For Norge er et godt forhold til den russiske stormakten betryggende i seg selv. Russland er på sin side tjent med et godt forhold til Norge, for Russland er en stormakt med flere urolige grenser. Det er nærliggende å anta at russiske ledere ønsker ro i nord for å demonstrere vilje til forhandling og evne til samarbeid.

I tillegg kan Russland regne med at konflikt i Nord vil tiltrekke seg oppmerksomhet fra Norges allierte i NATO. Det er ikke Russland tjent med. Russland er tjent med et NATO som neglisjerer Nordområdene og med et Norge som føler et større interessefellesskap med sin store nabo i Øst. I den grad russerne ser seg tjent med å betone norsk-russiske fellesinteresser i Nord, er det grunn til å minne om småstater gjør klokt i å ha allierte i ryggen når de inngår samarbeid med stormakter. Norge burde ut fra dette arbeide for å øke den internasjonale bevisstheten om Arktis. Det kan for eksempel være nyttig å inngå samarbeid om energiutvinning i Nord med selskaper fra NATO-partnere som Tyskland. Samtidig er det viktig for Norge å holde ved like evnen til overvåking og suverenitetshevdelse i Nordområdene. Norge har i senere år styrket både sjøforsvar og flyvåpen med dette i tankene. Endelig er det viktig for Norge å øke den internasjonale bevisstheten om Arktis og å konsolidere folkeretten – særlig havretten, som direkte angår reglene for internasjonal adferd i Arktis.

### *Internasjonale interesser i Arktis*

Havretten har utviklet seg hurtig etter at FN rundt 1970 begynte å reise spørsmål om industriell utnyttelse av ressursene i havet og på havbunnen. Ettersom den arktiske isen langsomt smelter, og avdekker store havområder og gjør næringsvirksomhet stadig mer fristende, er det havretten som gir de grunnleggende retningslinjene for staters adferd i Arktis.

I flere år etter Den kalde krigens slutt var Arktis betraktet som et usikkert *Terra Nullius*. Rundt 2007 endret dette synet seg. I løpet av kort tid ble de arktiske statene enige om at de rikeste ressursforekomstene lå i områder som allerede var markert med klare grenser og etablerte eierforhold. De store, nyoppdagede gassforekomstene lå for eksempel klart inne på russisk område. Dette undergrov det gamle synet på Arktis som en arena for stormaktenes ressursrivalisering. Debatten om klimaendringer og behovet for å forvalte de fornybare ressursene i arktiske hav bidro til å løfte frem et nytt syn på Arktis som et fredelig område, preget av fellesinteresser og samarbeid.

Dette synet hadde lenge vært et viktig element i forholdet mellom Norge og Russland. Begge landene har en lang tradisjon for fiske og fangst i Nordområdene. Etter hvert som den arktiske isen smeltet, utviklet begge landene høye ambisjoner om å utnytte endringene til egen fortjeneste, og satset høyt på å utnytte de store fossile energiressursene i Nord. Denne satsingen har imidlertid blitt utfordret av de værharde forholdene i Nord og av brå svingninger i gassmarkedet. Norge har ferdigstilt et gassanlegg på Melkøya, men har funnet driften vanskelig. Russland har lagt de store utbyggingsplanene av Shtokmanfeltet på is.

Både Russland og Norge ser økte muligheter for arktisk skipsfart. Ettersom havisen smelter, åpnes det opp for nye ruter gjennom Arktis; enten gjennom nordvestpassasjen nord for Canada eller gjennom nordøstpassasjen langs kysten av Sibir. Skipsfarten vil her møte de samme klimatiske utfordringene som olje- og gassindustrien. Disse utfordringene er ikke særnorske. Tiltak som norske myndighetene drøfter – blant annet om nye standarder for skip, mer presise regler for næringsaktiviteter som skipsfart og fiske, et bedre apparat for overvåkning og håndheving, og mer effektive systemer for søk og redning – må innpasses i en større, internasjonal sammenheng.

Arktisk Råd, som ble etablert i 1996 av åtte arktiske stater, har vokst til å bli en viktig arena for arktisk diplomati. Virksomheten til Arktisk Råd griper imidlertid inn i aktiviteten til andre organisasjoner. En videre utvikling av regler for adferd i Arktis samstemmes med mer generelle regelverk og med aktiviteten til internasjonale organisasjoner som den internasjonale skipsfartsorganisasjonen (IMO) og med FN's havrettskonferanse (UNCLOS).

I så måte skiller reglene i Arktis seg ikke ut fra andre regler i folkeretten: De må til syvende og sist aksepteres av suverene stater. Dette introduserer behov for effektive forhandlingsfora og for mekanismer som kan løse tvister og interessekonflikter som måtte oppstå i området.

### *Stormakter i Arktis*

I overgangen til år 2000 var stormaktenes syn på Arktis preget av et mentalt etterslep fra Den kalde krigens dager. Det tok flere år før de politiske relasjonene i Arktis gradvis ble penset over fra et spor preget av stormaktsrivalisering til et som var preget av samarbeid og koordinering.

Frykten for militær konkurranse i Arktis er betraktelig redusert etter arbeidet i Arktisk Råd – hvor Russland og USA deltar sammen med Canada, Danmark, Norge, Finland, Island og Sverige – og etter Ilulissat-erklæringen fra 2008. Diplomatiets i Arktis preges i dag av konsensus; av samarbeid om å utvikle felles spilleregler for adferd i regionen og om å bygge institusjoner for felles forvaltning av området.

Russlands forsvarsbudsjetter har økt jevnt gjennom 2000-tallet. Russerne har fornyet våpen og utstyr og gjennomført flere øvelser – som har gitt seg utslag i større aktivitet av flere og nyere fly i områdene nord og vest for Norge. I et bredere perspektiv er det naturlig å betrakte denne russiske opprustningen som et forsøk på å gjenvinne styrkenivået fra sovjettiden. I lys av dette representerer den russiske opprustningen i seg selv ingen trussel mot sikkerheten i Nordområdene. Den er en naturlig og forventet utvikling gitt Russlands strategiske interesser i regionen. Det kan også hevdes at landene i Arktis er tjent med et sterkt og stabilt Russland. Russland har på sin side en egeninteresse i både å vise styrke og beholde et godt samarbeidsklima i Nord. I lys av dette bredere perspektivet er det verd å legge merke til at økningen i russisk aktivitet i Nordområdene fant sted omtrent samtidig som det storpolitiske klimaskiftet gled fra konkurranse til større samarbeid.

USA har ikke markert seg som en aktiv deltaker i det Arktiske samarbeidet. På mange virker det underlig at USA ennå ikke har ratifisert UNCLOS – som USA selv var med på å drive frem på 1970-tallet. Årsaken til dette ligger i at USA aldri har akseptert vedtaket som FNs generalforsamling den gang gjorde om at havbunnens ressurser skulle forvaltes til menneskehetens beste. Sterke grupperinger i USA aksepterer ikke at FN på denne måten legger restriksjoner på fri næringsvirksomhet; de avviser av den grunn hele UNCLOS. Det er imidlertid verd å legge merke til at når det gjelder Arktis, har amerikanske myndigheter i senere år justert politisk praksis i lys av den diplomatiske utviklingen i regionen. President Bush undertegnet for eksempel i januar 2009 et sikkerhetsdirektiv som anerkjenner UNCLOS' bestemmelser som uttrykk for internasjonal sedvanerett. ”National Security Presidential Directive 66” anerkjenner videre Arktisk Råd som den sentrale arenaen for diskusjoner av arktiske spørsmål.

Det er imidlertid verken er Russland eller USA som har tiltrukket seg mest oppmerksomhet i diskusjonene om Arktis' fremtid, men Kina. Kineserne har økt sine aktiviteter i både Arktis og Antarktis i senere år. Det kinesiske polarinstituttet driver en forskningsstasjon i Ny Ålesund på Svalbard. Kina har et aktivt diplomati overfor Island – noe som kom til syne da Kinas store isbryter, *Xue Long*, besøkte Island sommeren 2012. Videre har Kina innledet forhandlinger med Grønland om storstilt gruvedrift. Forhandlingene er ført med velvilje og åpenhet av Grønlands statsminister – men de er møtt med en viss skepsis av den danske regjeringen.

Det later til at Kinas interesser i Arktis dreier seg først og fremst om to ting: skipsruter og mineraler. Kina har basert mye av sin økonomiske vekst på salg av masseproduserte forbruksvarer til markeder i Europa og Nord-Amerika. Kineserne kan ta sikte på å frakte varene til Vesten gjennom arktiske ruter. De bygger isbrytere, trolig med tanke på å holde åpne disse nye skipsrutene gjennom nordøstpassasjen. De later til å vurdere Island som et strategisk fotfeste.

Kinas aktiviteter på Grønland synes først og fremst å handle om ressurser og mineraler, særlig sjeldne jordarter (*rare-earth minerals*) som avdekkes etter hvert som den arktiske isen smelter. Kina synes å tenke gruvedrift i stor skala – så stor at det kan få følger for skipstrafikken i Nordsjøen og Barentshavet.

Økt skipsfart vil berøre Norge direkte. Særlig gjelder dette trafikken av skip med asiatiske varer gjennom nordøstpassasjen til havnebyer i Europa. For disse skipene må først tilbakelegge lange strekninger nord for Sibir, hvor det er værharde kyster med grisgrendt bosetting, få nødhavner og vanskelige kommunikasjonsforhold. Deretter vil skipene dreie kursen sørover for å seile mellom Grønland, Island og Norge til havner i Europa. Slik skipstrafikk i Norges nærområder vil reise kjente problemstillinger som angår sjødyktighet, skipshavari, avfallshåndtering, og søk og redning.

Økt skipstrafikk betyr imidlertid at kjente utfordringer øker i omfang og at sikkerhetstiltak må forberedes i en ny størrelsesorden. Krav til sjødyktighet, skipskvalitet, sertifiseringer og inspeksjoner må skjerpes. Utstyr for overvåkning, søk og redning må bygges betraktelig ut. Norge vil måtte påta seg sin del av det internasjonale ansvaret for søk og redning i Nordsjøen og Barentshavet – primært i områder som ligger innenfor Norges 200-milsone. Norge må imidlertid også ha kapabiliteter til å operere i internasjonalt farvann. Det kan ikke utelukkes at gode naboforhold til Russland medfører at Norge vil bli bedt om å bistå i søk- og redningsoperasjoner i deler av Barentshavet som ligger utenfor norsk jurisdiksjon.

På mellomlang sikt må Norge balansere flere hensyn i Arktis. På den ene siden ligger regionale og nasjonale samfunnsinteresser som å øke sysselsettingen i landets nordligste fylker – sikre tradisjonelle næringsveier og utbygge nye; særlig industri som tar sikte på å utnytte fossile ressurser og etterspurte bergarter. På den andre siden må Norge verne naturen i Arktis. Det er til syvende og sist en fin balanse som skal treffes mellom ressursutnyttning og naturvern.

Her er det viktig å være oppmerksom på at forskjellige stater oppfatter begrepet ”bærekraft” på forskjellig vis. Begrepet må brukes med forsiktighet. Helst bør Norge gå i bresjen for aktiviteter som verner natur og samfunn i Nord og som opprettholder det arktiske artsmangfoldet. Her står forvaltningen av fiskestammene i Arktis i en særstilling. Ikke bare fordi det er et mål i seg selv å bevare de fornybare ressursene og verne om den økologiske balansen i Nord. Det er også et klokt diplomatisk trekk. For en god norsk forvaltning av fiskeressursene kan over tid veksles inn i legitimt nærvær og kanskje i sedvane. Dette vil styrke Norges juridiske argumenter og politiske krav i området. Særlig kan en god norsk forvaltningspraksis spille positivt over på Norges kontroversielle krav om en fiskevernsoner utenfor Svalbard.

Endelig har Norge et anstrengt forhold til en av de nye aktørene i Arktis: Kina. Etter at Den norske nobelkomiteen i 2010 ga fredsprisen til den kinesiske opposisjonelle Liu Xiaobo, har kinesiske myndigheter lagt diplomatiske forbindelser med Norge på is – og på ubestemt tid. Kinas interesser i Arktis gir imidlertid Norge en mulighet til å tilnærme seg Kina, bl.a. ved å støtte kinesernes søknad om fast observatørstatus i Arktisk Råd.

### *Fremtidens Arktis*

Fiske og fangst kan ikke ekspandere i det uendelige. Disse tradisjonelle aktivitetene er basert på utnyttning av fornybare ressurser, og de finner sted innenfor en skjør økologi som gir begrensede muligheter for ekspansjon. Det er de andre, nyere aktivitetene som best kan sikre samfunnsutvikling i Nord; først og fremst utvinning av mineraler og fossile energiressurser.

Mulighetene for å utbygge disse aktivitetene øker med den økende is-smeltingen. Dette åpner for nye skipsruter og for større arktisk skipsfart. Og det fører med seg utbygging av regional

industri – inkludert ny kunnskapsindustri. Utvikling av forskningsstasjoner, utviklingsentra, utdanningsinstitusjoner og kunnskapsnett vil være viktige bidrag til samfunnsutvikling og samfunnsikkerhet i Nord.

Økonomiske interesser og industrielle krefter er sentrale drivere i en slik utvikling. Disse driverne kommer lett i strid med naturverninteresser. Hensyn til økonomisk fortjeneste og til økologisk bærekraft er i konflikt. Denne konflikten berører både samfunnsikkerhet og miljø sikkerhet. Det er imidlertid liten sannsynlighet for at denne konflikten vil ha direkte ringvirkninger for statssikkerheten og kunne utløse tradisjonell, politisk strid i Arktis. Da er det heller storpolitikkens tradisjonelle forståelsesformer – strategiske ambisjoner, geopolitisk rivalisering og en kultur av gjensidig mistenksomhet – som er drivkrefter bak de farligste internasjonale gnisningene og konfliktene i Arktis.

Et eksempel på dette er de internasjonale reaksjonene på Russlands økte militæraktivitet rundt 2005. Russernes økte aktiviteter den gang ble straks tolket som ambisjoner om å etablere politisk dominans i Arktis. Bekymringene var store i USA, som selv hadde strategiske interesser i området.

Det kan gjentas at et sterkt og stabilt Russland ikke i seg selv utgjør den største utfordringen for arktisk sikkerhet på lengre sikt. Et svekket og uberegnelig Russland kan være en større utfordring – for alle Russlands naboland, ikke bare Norge. Det kan minnes om at selv 20 år etter Sovjetunionens sammenbrudd og Den kalde krigens slutt har de ordensbærende institusjonene i Russland ennå ikke funnet sin endelige form. Russland er fortsatt i endring. Og det er uklart hvilken vei endringen går i det lange løp.

Et Russland uten økonomisk vekst, manglende politisk styring og økende folkelig misnøye vil virke negativt inn på samfunnsikkerheten i Arktis. Et Russland som ikke makter å kontrollere avfallsdeponering og håndheve reglene for fiske vil utfordre den menneskelige sikkerheten i Nord – også på den norske siden av grensen. Et Russland som rustet opp og som over tid bidrar til et nytt våpenkappløp i nord, vil være en utfordring for statssikkerhet i hele regionen.

Det er i den sammenheng verd å gjøre klart at USAs adferd også vil være avgjørende for statssikkerheten i fremtidens Arktis. ”The National Security Presidential Directive 66” fra januar 2009 gjør det klart at USA anerkjenner havrettens bestemmelser som juridisk sedvane. Men det går også klart frem at USA har viktige strategiske interesser i Arktis – selv om dokumentet ikke presiserer disse interessene nærmere. Endelig er det verd å minne om terrorbalansen under Den kalde krig. Da hadde både USA og Sovjetunionen atomubåter i Arktis; begge supermaktene trygget sin statssikkerhet ved å skjule atomrakettene i havet. De beskyttet derved sin evne til å besvare et atomangrep med et massivt tilbakeslag – et «second strike». De mente dermed at de sikret troverdigheten i den kjernefysiske terrorbalansen.

## **Avslutning**

To temaer var sentrale i mange innlegg og diskusjoner under konferansen i Bodø om sikkerhet i Nord. Det ene gjaldt klimaendringene. Det andre gjaldt utviklingen av havretten. Det første ble drøftet med bekymring. Det andre ble vist til med optimisme.

Det er viktig å konsolidere resultatene av dette folkerettslige arbeidet og sette store ressurser inn på å utvikle det videre. For Arktis er, som sagt, stort og mer mangfoldig enn et overflatisk førsteinntrykk skulle tilsi. Området er stadig i endring, og det er nødvendig å styre endringen bort fra stormaktens rivalisering og i retning av tillitsfylt og regelbundet samarbeid.

Konferansen i Bodø har mer enn antydnet at både Russland og USA har strategiske interesser i Arktis. Det ville være en ulykke om Russland og USA skulle gli inn i en atmosfære av gjensidig mistro og rivalisering som minner om terrorbalansen fra Den kalde krigens dager. Det ville være en katastrofe dersom Kina i tillegg skulle bli trukket inn i en økende interesserivalisering i arktiske strøk. Norges langsiktige mål i Arktis må være å befeste og videreutvikle et politisk klima i Arktis som er preget av fellesinteresser, samarbeid og økende gjensidig tillit. Det langsiktige målet må være et arktisk forvaltningsregime tuftet på havrettens og folkerettens grunn.

*Utenriksministerens sikkerhetspolitiske utvalg*

Tomas C. Archer, selvstendig næringsdrivende  
Tore Bjørge, professor, Politihøgskolen  
Gunhild Hoogensen Gjørsv, førsteamanuensis, UiT  
Torbjørn L. Knutsen, professor, NTNU (leder av utvalget)  
Janne Haaland Matlary, professor, UiO  
Monica K. Mattsson, generalsekretær, Folk og Forsvar  
Kristine Offerdal, forsker, Institutt for forsvarsstudier  
Torunn L. Tryggestad, forsker, PRIO  
Ståle Ulriksen, forsker, NUPI  
Rolf A. Vestvik, avdelingsleder, Flyktningehjelpen  
Stein Ørnhøi, tidligere Stortingsrepresentant

## Vedlegg 1: kart over Arktis



## Vedlegg 2: konferansens program

### Program

25. oktober

---

11.00 – 12.30 *Registrering og buffètlunsj*

12.30 – 14.00 Del I (norsk):

Sikkerhet i nord i 21. århundre  
– er vi forberedt? Utfordringer for Norge

- **Velkommen til Bodø**  
Ordfører Ole-Henrik Hjartøy, Bodø kommune
- **Innledning til sikkerhetspolitisk konferanse 2012**  
Professor Torbjørn L. Knutsen,  
leder av Sikkerhetspolitisk utvalg
- **Sikkerhetsutfordringer i nordområdene – før og nå**  
Direktør Rolf Tamnes, Institutt for forsvarsstudier
- **Militære sikkerhetsutfordringer**  
Viseadmiral Haakon Bruun-Hanssen,  
Forsvarets operative hovedkvarter
- **Søk og redning**  
Seniorrådgiver Anne Holm Gundersen, Hovedredningsentralen for Nord-Norge
- **Et regionalt perspektiv**  
Fylkesråd for plan og næring Kari-Anne Opsal (Ap)
- **Menneskelig sikkerhet**  
Førsteamanuensis Gunhild Hoogensen Gjörv, Universitetet i Tromsø  
Medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg

14.00 – 14.15 *Kaffepause*

14.15 – 15.00 Del I forts. (norsk):

- **Paneldiskusjon: Hvilke sikkerhetsutfordringer står vi overfor i nordområdene og hva bør gjøres nasjonalt for å håndtere dem mer effektivt?**  
Spørsmål fra salen. Ordstyrer: Tomas Archer, medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg

15.00 – 15.25 *Kaffepause*

---

15.25 – 17.00 Del II (norsk):

Nytt geopolitisk sentrum i nord: Utfordringer og muligheter



- **Kulturelt innslag**  
Andrej Stepanov og Elisabeth Misvær, russisk/norsk tradisjonsmusikk
- **Nytt geopolitisk sentrum i nord: utfordringer og muligheter**  
Norges utenriksminister Espen Barth Eide
- **Kommentarer**  
Stein Ørnhøi, medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg, og Gro Holm, utenrikskommentator i NRK. Diskusjon og spørsmål fra salen  
Ordstyrer: Kristine Offerdal, medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg

17.00

Slutt dag 1

---

26. oktober

---

08.30 – 10.30 Session I (English):

Coastal states and security challenges in the High North: national views, national efforts and international collaboration.

- **Introduction to day 2 of the conference**  
Rolf A. Vestvik, member of the Foreign Minister's Advisory Committee on Security Policy
- **A view from Canada**  
Associate Professor Whitney Lackenbauer, St. Jerome's University
- **A view from Greenland/Denmark**  
Researcher Kristian Soby Kristensen, University of Copenhagen
- **A view from the United States**  
Director and senior fellow Heather Conley, Center for Strategic and International Studies
- **A view from Russia**  
Research Professor Pavel Baev, Peace Research Institute Oslo
- **Panel debate and Q&As: Security challenges in the High North – challenges to and prospects for international cooperation**  
Moderator: Rolf A. Vestvik, member of the Foreign Minister's Advisory Committee on Security Policy

10.30 – 11.00 *Coffee break*

---

11.00 – 12.30 Del II (norsk):

Norske sikkerhetsutfordringer i Nordområdene – er vi forberedt?

- **Paneldiskusjon**  
Statssekretær i Utenriksdepartementet Torgeir Larsen (A), fylkesrådsleder Odd Eriksen, stortingsrepresentant Ivar Kristiansen (H) og stortingsrepresentant Morten Høglund (FrP).  
Spørsmål fra salen. Ordstyrer: Monica Mattsson, medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg
- **Avslutning**  
Professor Torbjørn L. Knutsen, leder av Sikkerhetspolitisk utvalg

12.30 – 14.00 *Enkel lunsj*

---

12.30 – 14.00

Lunsjseminar arrangert av Nordområdesenteret:  
Beredskap i nord

- **Innledning** ved styreleder Johan Petter Barlindhaug, North Energy.
- **Paneldiskusjon**  
Johan Petter Barlindhaug, seniorrådgiver Anne Holm Gundersen ved Hovedredningssentralen i Nord-Norge, rektor Pål Pedersen ved Universitetet i Nordland og politimesteren i Salten Geir Heir. Ordstyrer: Arne O. Holm ved Nordområdesenteret på UiN

14.00

Slutt

---

## Innledere

### **Torbjørn L. Knutsen**

Leder Utenriksdepartementets Sikkerhetspolitiske utvalg. Statsviter og professor ved NTNU. Knutsen har doktorgrad fra University of Denver i USA, og har internasjonal politikk som spesialfelt. Han har vært redaktør av Norsk statsvitenskapelig tidsskrift.

### **Rolf Tamnes**

Direktør ved Institutt for forsvarsstudier, IFS, hvor han har vært siden 1981. Tamnes ble direktør i 1996. Han er cand. Philol. i historie, og var fra 1995 – 2010 professor II ved Universitetet i Oslo. Tamnes har vært redaktør for flere publikasjoner innen emner om norsk utenriks- og forsvarspolitik.

### **Haakon Bruun-Hanssen**

Sjef for Forsvarets operative hovedkvarter, FOH. Viseadmiral Bruun-Hanssen startet sin militære karriere i 1980. Han var Generalinspektør for Sjøforsvaret fram til 2011 og stabssjef i Sjøforsvarsstaben fram til 2008.

**Anne Holm Gundersen**

Seniorrådgiver ved Hovedredningscentralen Nord-Norge siden 2011. I 1986 startet Holm Gundersen som redningsleder samme sted, for så i 1998 å bli avdelingsdirektør. Holm Gundersen er representert i Redningsselskapets kontrollkomité, hvor hun i årene 2006 – 09 også var visepresident. Holm Gundersen er utdannet sykepleier.

**Kari-Anne Opsal**

Kari-Anne Opsal (f. 1967) - fylkesråd for plan og næring i Troms.

Utdannet jurist. Har erfaring som blant annet advokat, politisk rådgiver i Fiskeri- og kystdepartementet, varaordfører i Harstad og fylkesråd for samferdsel i Troms. Opsal er nestleder i fylkesrådet i Troms.

**Gunnhild Hoogensen Gjørvi**

Medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg. Hoogensen Gjørvi er førsteamanuensis i statsvitenskap ved Universitetet i Tromsø. Hun har fokusert særlig på sikkerhet, likestilling og sivil-militært samarbeid. Hoogensen Gjørvi har sin doktorgrad (Ph.D) i statsvitenskap ved University of Alberta i Canada.

**Espen Barth Eide**

Utenriksminister fra 21. september i år. Forsvarsminister fra november 2011. I Jens Stoltenbergs andre regjering har Eide også vært statssekretær i UD i perioden 2010-2011, og i Forsvarsdepartementet fra 2005 til 2010. I årene fra 2002 til 2005 ledet Eide internasjonal avdeling ved NUPI. I Stoltenbergs første regjering var han statssekretær i UD fra 2000-01. Eide er utdannet statsviter.

**Stein Ørnhøi**

Medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg. Ørnhøi var stortingsrepresentant for SV fra Oslo fra 1977 til 1985. Han var leder i Nei til EU fra 1995-1997. Ørnhøi jobbet mange år i NRK, og har også vært teatersjef på Teater Ibsen i Skien.

**Gro Holm**

Utenrikskommentator i NRK fra 2009. Distrikts- og nyhetsdirektør i NRK fra 2005. Holm har også vært utenriksredaktør, programleder i Redaksjon 21 og i årene 1994 – 1998 korrespondent i Moskva. Hun begynte i NRK i 1982. Holm er medlem av komiteen til Studentenes fredspris på NTNU, og er utdannet cand.mag. med blant annet statsvitenskap og sosiologi i fagkretsen.

**Whitney Lackenbauer**

Førsteamanuensis i historie og leder ved Historisk institutt ved St. Jerome University i Waterloo i Canada. Lackenbauer har utgitt flere publikasjoner som blant annet handler om suverenitet og sikkerhet i nord, kanadisk utenriks- og forsvarspolitik, og sivile og militære forhold.

**Kristian Soby Kristensen**

Forsker ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i København. Soby Kristensen forsker på emner som NATO og det transatlantiske forhold, sikkerhetspolitikk og globalisering.

**Odd Reidar Humlegård**

Fungerende politidirektør. I 2003 ble Humlegård sjef for Utrykningspolitiet, og i 2009 sjef for Kripos. Han har vært ansatt i politiet siden 1984. Humlegård er utdannet politi og jurist.

**Heather A. Conley**

Leder Europa-programmet ved den tverrpolitiske Senter for strategiske og internasjonale studier (CSIS) i Washington DC. Conley har vært seniorrådgiver på Senter for European Policy Analysis, nestleder i byrået for europeiske og euroasiatiske saker, samt styreleder i det amerikanske Røde Kors. Conley har en mastergrad i internasjonal politikk.

**Pavel Kimovich Baev**

Professor ved Fredsforskningsinstituttet i Oslo, PRIO. Han har doktorgrad i internasjonal politikk ved Institutt for amerikanske og kanadiske studier i Moskva i 1988. Deretter jobbet han i det nyopprettede Institute of Europe i Moskva fram til 1992, da han flyttet til Oslo og kom til PRIO. Baev er født i Vladivostok.

**Torgeir Larsen**

Statssekretær i utenriksdepartementet fra Arbeiderpartiet siden 2011. Tidligere ambassadør i Madrid og leder for Utenriksministerens sekretariat i UD. Jobbet i årene 1992 – 1994 og 2002 til 2006 som journalist i henholdsvis NRK og Dagbladet, og ble i 1996 tatt opp som aspirant i Utenrikstjenesten. Larsen er utdannet statsviter.

#### **Odd Eriksen**

Leder fylkesrådet i Nordland. Siden 2009 har han ledet Representantskapet i Barentssekretariatet. Eriksen var nærings- og handelsminister fra 2005 til 2006. Han var stortingsrepresentant fra 1993 til 2001, og vararepresentant fra 1989. Eriksen har vært fylkesråd for samferdsel, leder for Arbeiderpartiet i Nordland, fagforeningsleder og industriarbeider. I 2005 mottok han Carnegies heltemedalje i gull, etter å ha overmannet en flykaprer.

#### **Ivar Kristiansen**

Stortingsrepresentant for Høyre fra Nordland siden 1997. Medlem av Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé fra 2009, og lang fartstid som medlem av Energi- og miljøkomiteen. Som energipolitisk talsperson har Kristiansen markert seg som en tilhenger av olje- og gassutvinning langs Nordlandskysten.

#### **Morten Høglund**

Stortingsrepresentant for Fremskrittspartiet fra Akershus siden 2001. Medlem av Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé siden 2009. Tidligere medlem av bl.a. Stortingets utenrikskomité og den utvidede utenrikskomité. Høglund ble medlem FrPs sentralstyre i 2008.