

(Publisert i Norsk Militært Tidsskrift, hefte nr.02, februar 2004, s.20-23 - basert på foredrag, holdt i Oslo Forsvarsforening, 20. november 2003)

Odd Gunnar Skagestad

Nasjonale utfordringer i Nordområdene – sikkerhetspolitiske aspekter: Et dynamisk perspektiv

Våre nordlige landområder, havområder og nærområder – ”*nordområdene*” – er påny kommet i fokus for den offentlige oppmerksomhet, aktualisert blant annet ved den nylig fremlagte innstilling fra Regjeringens ekspertutvalg for nordområdene. Det dreier seg om et ruvende dokument som har fått den spenstige tittel *Mot nord!* (med utropstegn), med den mer prosaisk klingende undertitelen ”Utfordringer og muligheter i nordområdene”.¹ Utvalgets innstilling og den videre behandling som skal bli saken til del (en stortingsmelding er bebudet), skal ikke gjøres gjenstand for noen inngående drøftelse i denne artikkelen. Innstillingens tittel kan imidlertid stå som en veiviser til et bredt sammensatt saksfelt som aldri slutter å fascinere. *Mot nord!* – her skal det ikke herske noen tvil om retningen: I norsk politikk og offentlig debatt er temaet ”Nasjonale utfordringer i Nordområdene” en stadig tilbakevendende klassiker. Det er et gammelt tema, som fra tid til annen lanseres i ny, tidsriktig drakt, hvor budskapet gjennomgående er at *nettopp nå* er de nasjonale utfordringene i nord særlig aktuelle (og krever følgelig at det *nettopp nå* må tas ”pro-aktive grep” av ulike slag...). Det er naturlig at det må være så, for Norge er og blir *nordvendt*.

Som nasjon har vi riktignok også blikket vendt mot andre spennende retninger og forretninger. Tidvis bolttrer vi oss på den globale arenaen, hvor vi fremstår som storeksportør av fred og forsoning, og som forbilde for andre nasjoner i alt som er godt og riktig. Vi kaller oss en ”humanitær stormakt” og vi utviser et betydelig engasjement i så måte vis-à-vis vanskeligstilte land, - land som ellers mest har det til felles at de befinner seg på vesentlig mer *sydlige* breddegrader enn vårt eget...

Men et blick på globusen minner oss om at Fedrelandet er en arktisk utpost, en langstrakt steinrøys i Det Ytterste Nord, ”der ingen skulle tru at nokon kunne bu”. Norge er *Hav-riket*, der fjordene blåner - takket være Golfstrømmen som sørger for at kysten ikke ligger konstant

tilfrosset. Det er *Landet under Polstjernen, Vinterlandet, Veien mot Nord* (...for å bruke noen av våre mest salvesfulle nasjonale klisjéer). At Norge er *nordvendt*, er en del av vår nasjonale selvforståelse. Som nasjon må vi konstant forholde oss til de utfordringer som utviklingen i nordområdene byr oss.

Med den løse benevnelsen "Nordområdene" sikter vi til både *våre egne* nordområder og de tilsvarende tilgrensende naboerområder, - til lands og til vanns. Her finner vi nasjonale utfordringer over et bredt antall ulike felter.

Det er tale om *permanente* såvel som *skiftende* utfordringer.

Denne artikkelen skal spesielt rette fokus på ett felt av grunnleggende permanens, - nemlig *sikkerhetspolitikken*. Som det ligger i navnet, er sikkerhetspolitikken selve ankerfestet for håndteringen av de ulike nasjonale utfordringer. Sikkerhetspolitikken er selve bærebjelken for det grunnlaget som vi opererer på i ivaretagelsen av våre øvrige nasjonale interesser.

Sikkerhetspolitikken er selve *hovedutfordringen*. Det er på dette feltet at vi må være bevisst på det som vi kaller politikken og historiens "*lange linjer*". Men også på dette området spiller skiftende rammebetingelser inn og endrer utfordringenes karakter.

Det kan være tankevekkende, og dermed formodentlig nyttig, å illustrere dette poenget med et komparativt-dynamisk tilbakeblikk - ikke fordi vi skal planlegge fortiden, men for at vi bedre skal kunne forstå og takle dagens utfordringer.

Av helt spesiell interesse i et slikt perspektiv er det å betrakte situasjonen for en drøy mannsalder, nærmere bestemt september 1970.

Vi befant oss dengang - for over 33 år siden - i én av Den Kalde Krigens mange kjølige faser. Dengang som både før og siden var "*Stabilitet og Lavspenning i Nordområdene*" Norges sikkerhetspolitiske motto, for ikke å si "mantra".

I september 1970 skjedde spesielt to - 2 - tildragelser av særlig interesse i denne sammenheng:

1. En sjømilitær NATO-publikasjon ("Special Naval Issue" av NATO Letter) bragte en serie med kartogrammer som viste en dramatisk og ytterst alarmerende utvikling i den sovjetiske krigsmarines - og spesielt Nordflåtens - øvelsesmønster i Barentshavet og Norskehavet (jfr.

¹ Regjeringens ekspertutvalgs innstilling Mot nord! ("Utfordringer og muligheter i nordområdene") ble presentert 8. desember 2003, og er trykt som NOU (Norges offentlige utredninger) 2003:32 fra Statens forvaltningstjeneste, 127 sider.

vedl.ill.).² I Norge gav dette støtet til en bred og langvarig offentlig debatt omkring temaet *Sovjetmarinen og Norges sikkerhet*.³ Ikke minst de sikkerhetspolitiske forskerne på Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) - Johan Jørgen Holst, Anders C. Sjaastad og John Kristen Skogan - leverte i årene 1970-72 en nesten samlebåndspreget produksjon av artikler omkring dette temaet.⁴ Debatten gjaldt først og fremst vår egen - Norges - sikkerhet, men den hadde også en global dimensjon. Ett år senere - den 18. oktober 1971 - kunne således Time Magazine sitere vår egen kontreadmiral Magne Braadland forkynne at *"Truselen mot USA kommer ikke fra Vietnam og ikke fra Sentral-Europa. Den seiler ut fra Murmansk"*.

2. Den andre skjelsettende begivenheten i september 1970 (dengang lite påaktet, men senere desto klarere risset inn i vår samtidshistorie), var at første runde ble innledet i forhandlingene mellom Norge og Sovjetunionen om avgrensningen av kontinentalsokkelen i Barentshavet, - de såkalte delelinjeforhandlingene.

Det skjedde selvsagt også andre ting i 1970. Det var for eksempel det året at det for alvor gikk opp for oss at Norge var i ferd med å bli en oljenasjon, og at det også ville få konsekvenser i nord. Hvor brennaktuelt dette temaet fortsatt er, og hvor tydelige linjene er tilbake til situasjonen i 1970, burde fremgå av følgende sitat fra avisen Nordlys 14. november 2003: *"Idag overleverer fylkesordførerne i Troms og Finnmark en kraftig oppfordring til oljeminister Einar Steensnæs om å gjenåpne Barentshavet for leting etter olje og gass - 33 år etter at nordnorske politikere i 1970 første gang ba om åpning av nordområdene for petroleumsvirksomhet"*.

Ingen drøftelse av det foreliggende tema ville være fullstendig uten at forholdet til EU er nevnt. Også i så måte er det fruktbart å ta et tilbakeblikk til situasjonen i 1970. Det var det året da spørsmålet om vårt forhold til det européiske integrasjonsprosjekt for alvor ble satt på vår nasjonale dagsorden. Dengang stod Norge ved et tidsskille som betydde at vi måtte ta et veivalg: EF (De Européiske Fellesskap, som EU dengang het), åpnet seg for nye medlemmer. Norge meldte seg på som interessent, og medlemskapsforhandlinger ble innledet. En opprivende og bitter strid fulgte, og det hele endte, som vi vet, med folkeavstemningen 25. september 1972, da Norge sa nei med 53,5 % mot 46,5 % av stemmene. EF-saken gjaldt

² Dette mønsteret viste at Sovjetunionen i en eventuell konfliktsituasjon ville ha etablert en fremskutt forsvarslinje mellom Island og Skottland, og at Norge på denne måten ville havne *bak* de sovjetiske fremre linjer, så å si innesluttet i en knipetang.

³ Jfr. Odd Gunnar Skagestad, "Debatten om Sovjetmarinen og Norges sikkerhet", Dialog, nr.1, 1972, s.16-19.

⁴ Spesielt kan nevnes flg. NUPI-notater fra tidsrommet august 1970 – desember 1971: N-4, N-6, N-9, N-12, N-15, N-16, N-21, N-21/2 og N-25.

selvsagt ikke primært nordområdene, og mange – dengang og særlig i ettertid - har gjerne ville ha det til at saken heller ikke gjaldt sikkerhetspolitikk. Dette er en myte. Det er riktig at økonomi og særlig landbrukspolitik var sentrale temaer i debatten, men den sikkerhetspolitiske dimensjon stod så absolutt i fokus. For mange som aktivt engasjerte seg i EF-kampen, var nettopp vårt sikkerhetspolitiske ståsted og forankring selve kjernes spørsmålet.⁵ Og uten å behøve å gå i detaljer med hensyn til den utvikling som har skjedd i løpet av den mannsalder som er gått siden dengang (f.eks. EØS-avtalen i 1992, samt ny medlemskapsstrid og en ny folkeavstemning med et nytt *nei* i 1994), så kan vi nøkternt konstatere at Norges forhold til Den Européiske Union – også hva den sikkerhetspolitiske dimensjon angår – er fortsatt forblitt uavklart.

Våre nasjonale utfordringer i nordområdene har på mange måter forandret seg enormt siden dengang. Det har skjedd endringer som i historisk forstand må betegnes som epokegjørende. *Paradigmeskifter*, som det heter i vår tids moteterminologi. Fremfor alt, som det mest dramatiske, - Berlin-Murens fall i 1989 og Sovjetunionens kollaps to år senere, med globale konsekvenser, inkludert regionale sidevirkninger i nord.

Men vi kan også se tilbake på også en rekke enkeltbegivenheter, som skulle forandre rammebetingelsene for, og tildels også karakteren av, våre nasjonale utfordringer i nord. Stikkordmessig kan følgende nevnes:

- Gjennom hele perioden utbygging av lovgivning og forvaltning vedrørende Svalbard, spesielt på miljøområdet.
 - 1975 flyplass på Svalbard.
- I årene 1975-82 ”*Det store Hav-nåmet*”, med bl.a. følgende milepæler:⁶
- 1975 Opprettelsen av en norsk Kystvakt.
 - 1975 og 1976 Inngåelsen av fiskeriavtalene med Sovjetunionen.
 - 1976 Lov om opprettelse av en norsk 200 n. mils økonomisk sone.
 - 1977 Etableringen av Fiskevernsonen ved Svalbard.
 - 1978 Inngåelsen av avtalen om det ”Tilstøtende område” i Barentshavet (den såkalte ”Gråsoneavtalen”) med Sovjetunionen.
 - 1980 Etableringen av Fiskerisonen rundt Jan Mayen.

⁵ Skagestad, op. cit. Det erindres i denne sammenheng også at på det debattmøte som ”Folkebevegelsen mot norsk medlemskap i Fellesmarkedet” arrangerte i Saltnes i Råde 14. april 1972, hvor undertegnede (sammen med daværende Unge Venstre-leder Odd Einar Dørum) var hovedinnledere, var nettopp *sikkerhetspolitikken* det altoverskyggende tema.

- 1981 Avgrensningsavtale med Island vedrørende Jan Mayen-sonen.
- 1982 Fremforhandlingen av FNs Havrettskonvensjon.

Og etter Sovjetunionens sammenbrudd det nye samkvetmet med Russland i nord:

- 1992 Norsk generalkonsulat i Murmansk, russisk i Kirkenes.
- 1992-93 Etablering av Barentsregion-samarbeidet.⁷

Samt videreutvikling av den folkerettslige tilstand i de nordlige havområder:

- 1993 Haag-dommen om prinsippene for avgrensningen mellom Jan Mayen og Grønland.
- 1995 Inngåelsen av avtale Norge-Danmark om avgrensningen Jan Mayen-Grønland.
- 1999 Inngåelsen av "Smutthull-avtalen" mellom Norge, Russland og Island.
- 2002 St.meld. nr. 12 "Rent og rikt hav" bebuder utarbeidelsen av en "*helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet*".
- 2003 Den norske oljealderen, som begynte lille julaften 1969 med Ekofisk, gjør sitt definitive inntog i nordområdene i og med "*Snøhvit*"-utbyggingen.
- 2004 Norges sjøterritorium utvides fra 4 til 12 n. mil pr. 1. januar.

Dette er eksempler på tildragelser som hver især og på ulik vis har bidratt til å forme eller modifisere perspektivene for våre nasjonale utfordringer i nordområdene.

Utviklingen gjennom disse drøyt 33 årene har brakt oss en ny og annerledes virkelighet. Men hvor annerledes er egentlig vår "nye virkelighet"? Hvordan forholder dagens situasjon seg til den virkelighet – de nasjonale utfordringer – som vi stod overfor i 1970?

At vårt *forhold til EU* stadig er uavklart (selv om helhetsbildet i så måte har fått en rekke nye komponenter som ikke forelå i 1970), har vi allerede notert foran.

Sikkerhetspolitisk avviker truselsbildet betydelig fra det vi dengang opplevde. Dengang gjaldt det Norges sårbarhet i Den Kalde Krigs kontekst. Truselsbildet var dominert av ubehaget ved vår geografiske plassering i en sensitiv randzone i forhold til Sovjetimperiet og dets fremste offensive slagvåpen, - *Nordflåten*, som bl.a. huset hovedmengden av imperiets atomubåter med interkontinentale kjernefysiske rakettvåpen.

Denne konteksten er avløst av en situasjon hvor vi dels som følge av valg som vi selv har truffet ("det store havnåmet", avvisningen av EU-medlemskap), dels som følge av

⁶ For en mer utførlig fremstilling, se undertegnede's artikkel "Hvordan gir havressursene Norge påvirkningsmulighet i internasjonale fora", *Norsk Tidsskrift for Sjøvesen*, nr.5, oktober 2002, s.28-35.

⁷ Også her var EU-dimensjonen tilstede i fullt monn: Det var ingen tilfeldighet at daværende utenriksminister Thorvald Stoltenberg sørget for å få med EU-kommisjonen som likeverdige partner med statene i regionen som medlemmer av Barentsrådet som ble etablert i og med Kirkenes-erklæringen av 11. januar 1993.

uforanderlige geografiske realiteter (først og fremst naboskapet med Russland), må benytte betydelige ressurser på en til tider ensom revir-markering. Vi er blitt en havressurs-stormakt, men det er en status som også innebærer en viss sårbarhet, med dertil hørende skranker for vårt handlingsrom. Vårt hav-regime er omfattende, men ikke alle elementer er like robuste. Spesielt Vernesonen ved Svalbard har vært utsatt for utfordringer fra parter som ikke anerkjenner legitimiteten i dette spesielle forvaltningsregimet. At slike utfordringer til tider har satt såvel vår Kystvakt som vårt diplomati på prøve, tør være vel kjent for leserne av denne artikkel, uten at jeg behøver å gå nærmere i detalj i så måte.

Fortsatt er ”*Stabilitet og Lavspenning i Nordområdene*” vårt sikkerhetspolitiske mantra. Dette fordrer en finstemt balansegang. Vi har utviklet omfattende samarbeidsstrukturer i forhold til andre aktører som opererer i området, fremfor alt Russland, men også EU (på fiskerisiden). Samtidig er det maktpåliggende å opprettholde den grad av evne og vilje til å demonstrere slik fysisk makt som måtte være påkrevet for å opprettholde troverdigheten i de forvaltningsregimer som vi hevder i nord.

Og hva skjedde med de *delelinjeforhandlingene* som ble innledet i september 1970? Den saken er fortsatt med oss. Det er en sak som illustrerer og som er en påminnelse om viktigheten av at vi ikke taper *de lange linjer* av syne - selv innenfor et tidsrom med så dramatiske og epokegjørende endringer som vi har kunnet observere gjennom den siste mannsalder. Avgrensingsforhandlingene pågår fremdeles, uten at det er noen gitt å kunne si når man vil være i mål.

Og her er vi også tilbake ved et kjerneproblem, som berører nesten hele spekteret av våre relasjoner med Russland i nord - både når det gjelder fiskeriforvaltning (herunder kontroll- og oppsynsproblematikken), petroleumsutvinning, miljøsamarbeide, atomsikkerhetsspørsmål osv., - og dermed det vi kan kalle *sikkerhetspolitikk* i videste forstand: Så lenge dette spørsmålet ikke er løst, så lenge vi ikke har en fast og endelig avtalt grense mot øst, vil vi måtte leve med en viss grad av usikkerhet.

Denne erkjennelse kommer også til uttrykk i forannevnte innstilling fra Regjeringens nordområde-utvalg. I spørsmålet om samarbeidsrelasjonene med Russland går utvalget riktignok såvidt radikalt til verks som å foreslå at ”*i sin politiske innsats i de nære nordområder bør Norge ta initiativ overfor Russland til å utvikle en forpliktende bilateral*

Barentshavavtale”⁸ (Dette er ord som for enkelte nok kan fremkalle ubehagelige minner om tidligere tiders sovjetiske bestrebelse på ”bilateralisering” av forholdet til Norge i nordområdene, med særlig fokus på Svalbard). Utvalget fastslår likevel at en løsning av avgrensningsspørsmålet må være den primære oppgave: ”...*det er utvalgets mening at en avklaring i forhold til grenselinjen er det viktigste enkeltstående politiske tiltaket som må til for å sikre utvikling av et godt, forpliktende samarbeid med Russland i Barentshavet*”.

I et nylig avisoppslag kunne man lese at en av våre fremste havrettsjurister hadde avgitt følgende gladmelding:⁹ - *"Norge har styrket sin posisjon i havretten. Rettspraksis internasjonalt har gitt støtte til den norske posisjonen om at midtlinjen skal brukes som prinsipp for deling av sokkelen i Barentshavet"*.

Slikt lyder riktig hyggelig, og er noe vi gjerne skal ta med oss - så lenge vi ikke lar oss forlede til å la våre gode argumenter skygge for den fornødne realpolitiske erkjennelse.

Fortsatt er det slik at vår hovedutfordring må være å unngå å falle for fristelsen til å gi etter for ønsketenkning eller utålmodighet. Våre strategier - enten det gjelder avgrensingsproblematikken i Barentshavet, Vernesone-regimet eller de ulike utfordringer med hensyn til ressursforvaltning og miljøspørsmål osv. - må være basert på en bevisst holdning til

- egne langsiktige målsettinger;
- samt en nøktern forståelse av
- de grenser maktpolitiske rammebetingelser og egne ressurser setter for vårt eget manøvreringsrom.

Vel og bra, *men* – kan det hevdes – dagens sikkerhetspolitiske rammebetingelser er uansett radikalt annerledes enn de var for en mannsalder siden, selv om det kan påvises en smule kontinuitet med hensyn til enkelte problemstillinger i nord. Det er blitt trendy å anføre at globaliseringen har skyllet inn over oss med en kraft som har tvunget oss til drastisk å revurdere våre sikkerhetspolitiske interesser og de tilhørende handlingsrom. Mens forsvarets fremste oppgave tidligere har vært å sikre landets territoriale integritet, hevdes det med stadig større styrke at den høyest prioriterte oppgaven idag og for fremtiden må være å bidra til å trygge den internasjonale rettsorden. For dette formål behøver vi ikke – og makter vi heller ikke å opprettholde – et *invasjonsforsvar*. Fremtidens norske forsvar vil i stedet være et

⁸ NOU 2003:32, s.10.

⁹ Prof. C.A. Fleischer, ifølge Fiskaren 7. november 2003.

nisjeforsvar, med særlig spisskompetanse for raskt å kunne settes inn i FN- eller NATO-ledede fredsskapende operasjoner....

Dette er en debatt som rokker ved grunnleggende virkelighetsoppfatninger, såvel i forsvarsfaglig som i bredere sikkerhetspolitisk henseende.

Betegnende for hvilket gjennomslag det ”nye sikkerhetspolitiske konsept” har fått, er uttalelser til media av lederen for Stortingets forsvarskomiteé, Marit Nybakk (Ap),¹⁰ som siteres på å ha fremholdt at ”den største truselen mot norsk sikkerhet idag er folk som mener at vi fortsatt skal ha et invasjonforsvar som er basert på at det kommer en fiende rullende gjennom Sverige i panservogner. – Det er ikke det som er virkeligheten. Vi forsvarspolitikere skal verne om norske borgeres sikkerhet, vi skal verne om norske interesser og vi skal verne om disse enten de er hjemme i Norge eller i utlandet. Det er ikke lenger grensene som er det viktigste, *med unntak av kystovervåkingen i nordområdene*” (min uth.). Sterke ord, som målbærer et globalisert sikkerhetspolitisk konsept, som bryter med tradisjonelle forestillinger. En nærmere diskusjon av denne problematikken ville gå ut over rammene for den foreliggende artikkel. Det interessante å merke seg i denne sammenheng, er imidlertid at Nybakk i sin avvisning av ”tradisjonistiske” forsvarsholdninger forøvrig, likevel fremstår med en fast og bevisst forståelse i forhold til det vi har kalt ”*de lange linjer*” i våre nasjonale sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene.

Vi er ved gjentatte anledninger blitt fortalt at ”*det er typisk norsk å være god*”. Og noen ganger kan man formelig få inntrykk av at dette ”godhetsregimet”, som det kalles i media, er den styrende faktor i norsk utenrikspolitikk.¹¹

Akkurat *det* er en debatt som jeg ikke vil gå inn på her.

Om forholdet stater i mellom er det blitt sagt at ”*en stat har ingen venner, kun interesser*”. Dette synet - selve innbegrepet av den klassiske *realpolitikk* - fanger imidlertid ikke inn hele virkeligheten. Internasjonal politikk er ikke utelukkende et null-sum-spill, hvor den enes død er den annens brød. Stater har ikke bare snevre interesser, som kan tjene som grunnlag for pragmatiske allianser og kortsiktige samarbeidsrelasjoner. Stater kan også ha et *verdifelleskap*, som kan tjene som grunnlag for samarbeidsrelasjoner av mer langsiktig og stabil karakter. Dette er også et poeng å ta med seg i en sikkerhetspolitisk tilnærming til våre

¹⁰ Uttalelser til *Dagsnytt 18 / NRK P2*, 8. desember 2003, gjengitt i *ProPatria/Vårt Vern*, nr.4/2003, s.12.

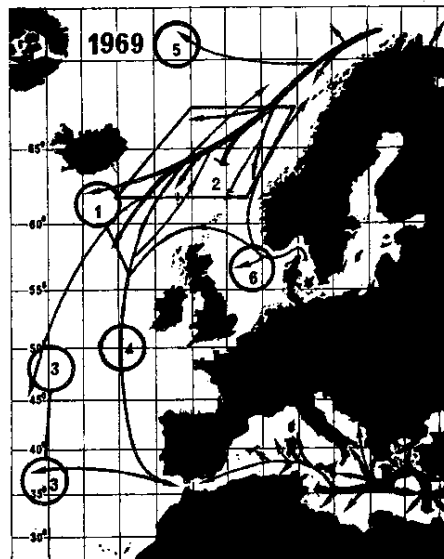
¹¹ Jfr. f.eks. prof. Terje Tvedts kronikk i *Aftenposten* 20. november 2003; samt seniorforsker Iver B. Neumanns drøftelse av angjeldende tema i sin anmeldelse i *Internasjonal Politikk*, desbr. 2003, s.506-510 av Terje Tvedts bok *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt: Den norske modellen*.

nasjonale utfordringer i nordområdene, uten at vi derfor behøver å kaste hverken ”godhetsdimensjonen” eller den kjølig realpolitiske forståelse på båten.

Når det gjelder spørsmålet om håndteringen av våre nasjonale utfordringer i nordområdene, synes det å være bred enighet om at Norge ikke er tjent med å fremstå som en godfjott i det internasjonale selskap. I så henseende kan vi trolig trygt konstatere at vår nordpolitikk er - og vil fortsatt være - forankret i prinsippet om nøktern ivaretagelse av våre egne, nasjonale interesser, - interesser som selvsagt også omfatter forpliktende internasjonalt samarbeid tuftet på felles verdier og grenseoverskridende utfordringer.



Sovjetiske marinefartøyer i åpent hav var i 1960 et ytterst sjeldent syn, bortsett fra sporadiske overføringer av enheter mellom Østersjøflåten og Nordsjøflåten.



1) Vårmanøveren 1969 begynte i området mellom Island og Færøyene med et stort antall skip. 2) og 3): Øvelsene omfattet den første betydelige forsterkning av Middelhavsstyrker fra Nordflåten, hvorefter en styrke besøkte det Karibiske hav. 4) En ny forsterkning av Middelhavsflåten fra Nord i september og oktober. 5) og 6): Andre manøvrer i områdene.
(—Nato Letter» sept. 1970. «Special Naval Issue».)

