

Dette manuskriptet er publisert som:

Geir Hønneland og Lars Rowe:  
'Hva er nordområdepolitikk? utfordringer innenrikspolitisk, i nærområdene og globalt'  
*Plan*, Nr 2, 2010, s. 10-15

Den endelige, autoritative versjonen er tilgjengelig på [www.idunn.no/ts/plan/2010/02](http://www.idunn.no/ts/plan/2010/02)

## Hva er nordområdepolitikk?

### Utfordringer innenrikspolitisk, i nærområdene og globalt

Søker man på ordet *nordområdene* i norske avisdatabaser de første årene på 2000-tallet, får man kun noen få treff på artikler om nedbyggingen av forsvaret i Nord-Norge og russiske reaksjoner mot byggingen av Globus II-radaren i Vardø – samt en og annen reportasje fra nordområdene i Afghanistan. Få år senere er det treff i tusentall – mye Jonas Gahr Støre og mange Nordlys-ledere, men med tematisk spenn fra miljøovervåking til kulturdebatt, fra bioprospektering til ungdommens utdanningsvalg. Selve begrepet gikk fra skyggedal til rampelys, og i steget fikk det nytt innhold. Mens det ved inngangen til 2000-tallet nesten utelukkende ble brukt i en forsvarspolitisk kontekst, er det ved utgangen av tiåret blitt politisk allemannseie.

Av Geir Hønneland og Lars Rowe, Fridtjof Nansens Institutt

Nordområdebegrepet trekkes inn i debatter om miljøpolitikk, kulturpolitikk og kjønnspolitikk. Det har en sentral plass i næringspolitikk og i forskningspolitikk. Alt mens utenrikspolitikken fortsatt svever over vannene.

#### Kunnskapsnavet

En av Støres standardreplikker i nordområdedebatten er at kunnskap er selve navet i nordområdesatsingen. Økt satsing på kompetanse i og om nordområdene ble foreslått av Orheim-utvalget, som ble nedsatt av daværende utenriksminister Jan Petersen i 2003. Støre tok opp hansken gjennom sitt Barents 2020-initiativ kort tid etter at han tiltrådte som utenriksminister. Det var imidlertid først et års tid senere at kunnskapsbegrepet fikk status som mantra i nordområdepolitikken. Da det høsten 2006 ble klart at de norske oljeselskapene ikke ville få eierskap i Sjtokman-feltet, var det fare for at nordområdesatsingen ville buklande. Kompetansesatsing svirret allerede i luften rundt utenriksministerens nordområdeteam, og nå ble dette konkretisert som, ja, selve navet i nordområdesatsingen. Her kunne man kombinere en reell økonomisk investering i Nord-Norge med forberedelser til petroleumsaktivitet i Barentshavet.

Utenriksdepartementets budsjettpost til nordområdetiltak har økt år for år etter at Stoltenberg II-regjeringen kom til makten, og Barents 2020 har i hovedsak blitt fylt med forsknings- og utviklings-

prosjekter knyttet til framtidig petroleumsutvinning på sokkelen. Blant hovedsatsingene er utvikling av et helhetlig overvåkings- og varslingsystem for hav- og kystområdene i nord ("Barentshavet på skjerm") under ledelse av SINTEF, harmonisering av norske og russiske standarder for helse, miljø og sikkerhet i Barentshavet i regi av Det Norske Veritas, og opprettelse av et senter for nordområdelogistikk ved Høgskolen i Bodø.

#### Store forventninger

Men satsingen går ut over det rent petroleumsrelaterte: I oppfølgingen til regjeringens nordområdestrategi i 2009 var et senter for klima og miljø i Tromsø det viktigste tiltaket. Forskning og utvikling står i sentrum, særlig teknologi og naturvitenskap, men når regjeringen har gått så bredt ut og lovet storsatsing i nord, er det skapt forventninger om noe mer. Ordføreren i Lenvik målbar de nordnorske forventningene til regjeringen i Nordlys 23. oktober 2008: "Visjonære tanker og begrepsavklaringer, som dere driver med, betyr ingenting for folk flest i Nord-Norge. Det dere blir målt etter [...] er om dere får nordområdene ned til landjorda og bygger veier og havner."

Selv fra nordnorske forskningsmiljøer kommer det kritikk om at satsingen er for smal. I et innlegg i Nordlys 10. desember 2009 omtalte for eksempel konsernsjefen i forskningsselskapet Norut

nordområdeforskningen som ”et eneste stort klima- og miljølaboratorium”. Merkevarebyggingen av nordområdesatsingen har til de grader slått an at det som en gang var ren utenrikspolitikk, forventes å omfatte politikkområder som oppvekst, likestilling og kultur. Synes Støre det har gått for langt? Selv om han understreker at ”alle skal med”, ser vi stadig oftere en markering av at det finnes en grense. Som han sier i et innlegg i Dagbladet 10. september 2009: ”Ikke alt kan gjøres til nordområdepolitikk, da mister vi fokus.”

### **Nødvendig grensedragning**

Nordområdesatsingen har vært visjonær og ambisiøs, ikke minst det innenrikspolitiske grepet. Det står også respekt av å ha fått til reelle budsjettøkninger år for år. Men som Støre har gitt uttrykk for gjentatte ganger den senere tid: Med en slik satsing vil det alltid være de som mener det er skjedd for lite og for sent. Vår oppfatning er at nordområdesatsingen ikke bør frikoples fra den utenrikspolitiske dimensjonen. Det utelukker ikke nødvendigvis satsing på verken ungdom eller kultur, men det setter en grense. Noe av forventingen som er skapt i Nord-Norge, går etter vår mening utover denne grensen. Det kan hevdes at det er i norsk sikkerhetspolitisk interesse å sørge for at flest mulig ungdommer velger å bli boende i landsdelen, men vi synes ikke dette hører hjemme på utenriksministerens bord. Og selv om hele regjeringen står bak nordområdesatsingen, er det fortsatt Utenriksdepartementet som drifter den. Vi er imidlertid enige med dem som mener at satsingen i for stor grad har bikket over i naturvitenskapelig forskning og teknologiutvikling. Utenrikspolitisk relevant kompetanseoppbygging er mer enn det.

### **Forholdet til Russland**

På nordområdepolitikens hjemmebane – utenrikspolitikk i Norges nære nordområder – ser vi de siste tiårene både stabilitet og omveltning. Sovjetunionen finnes ikke lenger, men marinebasene på Kolahalvøya er fortsatt Russlands viktigste, og øvelsesaktivitetene har mot slutten av 2000-tallet tatt seg opp til et nivå som minner om den kalde krigens dager. Jurisdiksjonen i Barentshavet har stort sett ligget fast siden den havrettslige revolusjonen på midten av 1970-tallet. Delelinjen mellom norsk og russisk kontinental-sokkel og økonomisk sone er fortsatt uavklart, mens sokkelens yttergrense er i ferd med å fastsettes. Fiskevernsonen rundt Svalbard er fremdeles omstridt. Enkelte land står enda hardere på sin prinsipielle motstand enn tidligere, men den internasjonale aksepten for norsk håndhevingspraksis i sonen har økt.

De bilaterale samarbeidsordningene mellom Norge og Russland – de blandede kommisjonene for fiskeriforvaltning og miljøvern – var gjenstand for en voldsom ekspansjon i aktiviteter og arbeidsfelt på 1990-tallet. Rundt årtusenskiftet møtte man fra norsk side større problemer i kjølvannet av både politiske

reformer og stemningsskifte på russisk side, men hindringene har i stor grad blitt overvunnet, slik at samarbeidsrelasjonene har kommet styrket ut av det. På miljøområdet har arbeidet med atomsikkerhet i Nordvest-Russland etter årtusenskiftet blitt multi-lateralisert. Norge har arbeidet for å få andre vestlige land til å bidra og har i stor grad lyktes med det. I dag er den norske handlingsplanen for atomsikkerhet del av en større internasjonal innsats. Barentssamarbeidet har på sin side blitt mindre multilateralt enn tiltenkt, men folk-til-folk-samarbeidet og nærings samarbeid i grenseområdene bidrar på en fruktbar måte til å styrke de norsk-russiske relasjonene i området.

Russland i 2010 er noe helt annet enn den nye russiske føderasjonen som på 1990-tallet strevde med å finne både identitet, styringsmekanismer og inntekter til statskassa. Norsk russlandspolitikk på 1990-tallet var i stor grad rettet inn mot å hjelpe russerne til å bygge opp et liberalt demokrati etter vestlig mønster. Det ble gitt støtte til utvikling av russisk næringsliv, infrastruktur, sivilsamfunn og politiske institusjoner. For norske midler ble det blant annet bygd veier i grenseområdene, jernbanevogner til frakt av radioaktivt avfall, tuberkuloseavdelinger i fengslene og diverse infrastruktur i de samiske bosetningene på Kolahalvøya. Atomubåter ble hugget opp og kulturminner restaurert. Det ble kjøpt inn vaksiner og forskningsutstyr. Et vell av opplæringsprogrammer ble satt i gang – russiske ingeniører og journaliserte var blant dem som rutinemessig ble sendt på kurs i regi av den norske siden. Og russiske forskere ble med norske midler sosialisert inn i det internasjonale vitenskaps-samfunnet.

Et betydelig antall norskfinansierte prosjekter strandet i møtet med russisk virkelighet. Renseanlegget for lavradioaktivt flytende avfall i Murmansk kom aldri i gang, til tross for stadig nye finansieringsbidrag fra norsk side i årene før og etter årtusenskiftet. Den høyprofilerte rensingen av nikkelverket i Petsjenga vil det aldri bli noe av. (Her ble den norske støtten riktignok aldri utbetalt.) Korrupsjonsryktene er aldri langt unna, særlig på russisk side. I andre tilfeller har prosjektene vært vellykkede, men hatt utilsiktede konsekvenser. Den norske støtten til kjernekraftverket på Kola antas å ha gjort driften der sikrere, men førte til at russiske myndigheter valgte å forlenge levetiden til de to eldste reaktorene – til tross for forutsetningen fra norsk side at dette ikke skulle skje. Den økonomiske og intellektuelle støtten fra Norge til havforskningsinstituttet PINRO i Murmansk bidro visstnok til misunnelse og mistanke om upatriotisme hos moderinstituttet VNIRO i Moskva; resultatet ble strammere tøyler og lavere budsjetter for Murmansk-instituttet.

### **Fortsatt norsk bistand?**

Om disse problemene i seg selv er tilstrekkelige til at norsk støtte bør avvikes, skal vi ikke være skråsikre

på. Både korrupsjon, utilsiktede konsekvenser og dårlig iverksetting er velkjente problemer i norsk bistand også i andre deler av verden, uten at man dermed legger den ned. Ut fra en helhetsvurdering mener vi likevel at tiden for den bistandsorienterte russlandspolitikken nå bør være forbi. Én ting er at den russiske økonomien har bedret seg drastisk siden 1990-tallet, til tross for et visst tilbakeslag under finanskrisen fra 2008 av. En annen ting er at utilslørt norsk altruisme har blitt oppfattet med mistenksomhet fra russisk side. Hvis man ikke umiddelbart skjønner at et norskfinansiert tiltak er i norsk interesse, begynner man å spekulere i om det kan ligge skjulte motiver bak. Hvorfor skal nordmennene interessere seg for radioaktivt avfall som ikke utgjør noen trussel mot norsk territorium, om ikke formålet er etterretning?

Et tredje forhold er at det er en grense for hvilke samfunnsoppgaver de norske samarbeidstiltakene bør fritta russiske myndigheter finansieringsansvar for – eller sagt på en annen måte: i hvilken utstrekning man skal legge seg opp i interne økonomiske prioriteringer på russisk side. Til slutt: Riktignok er det i norsk interesse med politisk og økonomisk stabilitet i våre russiske nærområder, men Kolahalvøya er – stikk i strid med hva mange nordmenn later til å tro – en av de mest velstående, stabile og høytutdannede regionene i Russland. Levestandarden i Murmansk er riktignok lavere enn i Skandinavia, men skal lista legges så høyt? Vi kan trå til om det i perioder blir for ille, men vi kan ikke skape et mini-Skandinavia i Russlands nordvestlige hjørne.

### **Tilbake til det normale**

Vi er tilbake til normaltilstanden på godt og vondt. Etter å ha trøstet og gitt næring til en pjuskete russisk nabo i noen år har vi fått bjørnen tilbake. Det militære nærværet i de norske grenseområdene er på vei opp igjen etter 1990-tallets nedrustning, forfall og demoralisering i det russiske forsvaret. Retorikken i Russland har allerede i noen år vært påtakelig anti-vestlig. Interessemotsetninger mellom Norge og Russland i nord finnes; ikke minst har vi en uavklart grenselinje. Man skal tenke i ganske drastiske scenarier for å forestille seg en væpnet konflikt mellom Norge og Russland i nord, men i forhandlinger om økonomiske ressurser er det en fordel for Norge å være på god fot med naboen.

De største petroleumsforekomstene i området ser ut til å ligge på russisk side, og det er ikke noen dårlig gjetning at selve hovedmålet i den norske nordområdesatsingen er norsk deltakelse i utvinningen av disse. Om enkeltprosjekter i norsk russlandspolitikk etter den kalde krigen har vært bomskudd, har prosjektet som helhet – enten man nå kaller det barentssamarbeid, russlandspolitikk eller nordområdesatsing – gitt solide kontaktflater med russisk politikk, byråkrati og næringsliv. Dette kan man anta reduserer

konfliktfaren, ikke minst fordi kontakt gjør det mindre sannsynlig at man feilaktig tolker motpartens handlinger som aggressive. Det gjør oss også bedre rustet til å finne fram til gjensidig gunstige ressursløsninger i Barentshavet. Dette er antakelig de viktigste utfordringene i norsk nordområdepolitikk.

### **Kappløp om Arktis?**

Norge startet utviklingen av en nordområdestrategi med Orheim-utvalget i 2003. Selve strategidokumentet kom i 2006. I årene som fulgte, kom de andre arktiske statene etter. Sentrale stikkord i alle de arktiske strategiene er klimaendringer, issmelting, nye transportruter og uoppdagede petroleumsressurser. Klimaendringene er et problem i seg selv. Det er den største globale utfordringen ved inngangen til 2010-tallet og håndteres i internasjonale fora langt utover den arktiske politikken. Det er imidlertid i nordområdene at konsekvensene av klimaendringene først ble synlige, illustrert i kampanjebilder av isbjørn på smeltende isflak.

I større grad enn i andre deler av kloden kan klimaendringene i Arktis også føre til nye muligheter. Når isen smelter, åpnes nye områder for sjøtransport. På 2000-tallet har man videre fått et noe klarere bilde enn tidligere av hvilke petroleumsressurser som kan befinne seg i Arktis. Issmeltingen kan gjøre disse lettere tilgjengelig, og verden vil de neste tiårene ha behov for nye olje- og gasskilder. Alt dette er riktig, men det betyr ikke nødvendigvis at et kappløp om Arktis er i gang, slik enkelte har hevdet. Petroleumsressursene befinner seg, så vidt man vet, i all hovedsak på de arktiske kyststatenes uomstridte jurisdiksjonsområde, på landterritoriet eller kontinentalsokkelen innenfor 200 nautiske mil.

Havrettskonvensjonens prosedyrer for å fastsette kontinentalsokkelens yttergrenser er allment akseptert. Konvensjonen dekker for så vidt også dyp-havet, men petroleumsutvinning der er en hypotetisk problemstilling. Videre er det ikke udiskutabelt at klimaendringene vil gjøre sokkelressursene i Arktis lettere tilgjengelig, da værforholdene generelt vil bli tøffere og mer ustabile. Isfjellfaren vil også øke. Og eventuelle nye transportruter er det foreløpig liten kommersiell interesse for.

Dette betyr ikke at Norge ikke står overfor viktige utfordringer i nordområdene som følge av globale utviklingstrekk. Klimaendringene kan endre naturforhold i Nord-Norge og på Svalbard og dermed også danne grunnlag for ny næringsvirksomhet. Temperaturøkning i Barentshavet kan gi nye vandringsmønstre for fiskebestandene i området. Vil for eksempel Russland kreve nye fordelingsnøkler for de norsk-russiske fellesbestandene dersom fisken i større grad trekker mot øst? Hvis nye marine transportruter østover eller nordover åpnes, kan det videre gi muligheter for norske havner og norsk næringsliv. Norsk tilgang til petroleumsressurser i

nordområdene vil i utgangspunktet ikke påvirkes av noe kappløp om Arktis, i den grad et slikt kappløp i det hele tatt finner sted. Den norske kontinental-sokkelen er i ferd med å bli endelig fastsatt; kun de formelle internrettslige stegene gjenstår i skrivende stund før man kan gjøre sokkelgrensene folkerettslig gjeldende. Forhandlingene om avgrensning mot russisk sokkel foregår på et havrettslig grunnlag, uavhengig av den internasjonale diskursen om et arktisk oljerush.

### **Svalbards spesielle status**

Den største usikkerheten er knyttet til hav og sokkel rundt Svalbard. At Norge har jurisdiksjon rundt øygruppen, er det for øyeblikket liten erklært uenighet om. Men andre lands krav om at denne jurisdiksjonen må utøves i tråd med Svalbardtraktatens likebehandlingsbestemmelser, står ved lag og har til dels blitt styrket gjennom økt kontakt mellom disse landene i svalbardspørsmål.

Norge kan la være å åpne sokkelen rundt Svalbard for petroleumsvirksomhet for å unngå konflikt. I alle fall hypotetisk kan man imidlertid da se for seg en situasjon hvor andre land mister tålmodigheten med norsk tilbakeholdenhet og ansporer egne selskap til å ta seg til rette, næret av den jurisdiksjonelle usikkerheten som tross alt hefter ved dette området. Da vil det ikke være lett å vite hvorhen man skal vende seg for støtte – østover eller vestover? Norge har sine allierte i vest, men skulle et slikt usannsynlig scenario likevel materialisere seg, er det mer trolig at handlingen kommer fra et vestlig selskap enn fra Russland, som har store petroleumsressurser på egen sokkel og dessuten er innvevd i et tett interessefellesskap med Norge i fiskeriforvaltningen i Barentshavet.

Interessefellesskapet på fiskerisektoren er relevant fordi en utfordring av sokkelregimet rundt Svalbard også berører fiskevernsonen rundt øygruppen. Til tross for at Russland ikke har anerkjent denne sonen, er den eksisterende ordningen med norsk håndheving av fiskerireguleringene i området langt å foretrekke framfor en situasjon hvor tredjeland tar seg til rette. Dermed kan vi befinne oss i en situasjon hvor Russland støtter Norge i en strid med landets egne allierte. Sikkerhetspolitikk er fortsatt relevant i nordområdene, men bildet er mer sammensatt enn tidligere.

### **Hovedmål for nordområdepolitikken**

For den norske regjeringen dreier nordområdepolitikken seg om å pleie relasjoner med og iverksette tiltak overfor i) den nordnorske befolkningen, ii) Russland, iii) våre vestlige allierte og iv) det internasjonale arktiske fellesskapet. Nordområdepolitikken innenrikspolitiske dimensjon dreier seg først og fremst om budsjettmessig tautrekking innad i regjeringen og å skape godvilje i nord som kan

aktiveres i valgkampen. For øvrig er nordområdepolitikken utenrikspolitikk.

Overfor Russland er utfordringen å finne den rette balansen mellom de moderne variantene av den kalde krigens beroligelse og avskrekking. Beroligelseeffekten er styrket av 1990-tallets russlands-politikk, med vekt på å bygge opp bærekraftige institusjonelle kommunikasjonskanaler med russisk politikk og forvaltning, inkludert det russiske forsvaret i nord. Vi stiller oss kritiske til bistandsliknende tiltak i Russland, men ser nytten av å videreutvikle de institusjonelle samarbeidsarenaene mellom de to landene. Avskrekking følger av solid alliansetilknytning vestover og eget militært nærvær i nordområdene. Vi registrerer uenighet i den norske debatten om hvor stort dette nærværet bør være, og har ingen fasitsvar hva angår det nøyaktige nivået. Norges forhold til landets vestlige allierte er generelt godt, antakelig så godt at alvorlige konflikter vanskelig kan tenkes. Likevel er hav og sokkel rundt Svalbard et stridsspørsmål i forholdet til særlig Storbritannia, med potensial for eskalering.

Utlekking av norske synspunkter i nordområdediplomatiet har ikke vært noen stor suksess. I stedet for å skape forståelse for folkerettslig fortolkning og god forvaltningspraksis har dialogene snarere bidratt til å gjøre andre land oppmerksomme på sine interesser i området og skapt en mer enhetlig front mot Norge. Like fullt er det usikkert hvor lenge man hadde kunnet satse på å sitte stille i båten og håpe at ingenting ville skje. Nå som spørsmålet først har fått fornyet internasjonal oppmerksomhet, kan det være lite å hente på å forsøke å sitte stille på nytt. I mer generelle arktiske spørsmål er den norske linjen at man skal arbeide innenfor sirkumpolare samarbeidsordninger som Arktisk råd og ellers holde fast ved at Havrettstraktaten er det folkerettslige grunnlaget i rettighetsspørsmål til havs. Noe annet ville ikke vært i norsk interesse.

Til slutt: Om Arktis ikke er det klondyke som enkelte vil ha det til, kan det skje betydelige endringer over noen tiår. Mulighetene for nye transportruter og utvinning av hittil utilgjengelige naturressurser er først og fremst preget av usikkerhet. Klimaendringene til tross, isforholdene i Arktis endrer seg fra år til år, noe som gjør det vanskelig å planlegge. Også den teknologiske utviklingen og forholdet mellom stater er i kontinuerlig utvikling. Dagens nordområdebølge kan gå over; nordområdepolitikken vil bestå.

*Artikkelen er et revidert utdrag fra boken Nordområdene – hva nå?, utgitt av Tapir Akademisk Forlag i 2010.*