

Det norske nordområde- initiativet og USA: Utenriks- eller energipolitikk?

KRISTINE OFFERDAL
Fridtjof Nansens Institutt (FNI)



Det norske nordområdeinitiativet overfor USA inneholder i betydelig grad et budskap om Barentshavet som viktig fremtidig energiprovins som kan øke global og amerikansk energisikkerhet og er dermed basert på utenrikspolitiske fremfor energipolitiske hensyn. Dette har brakt til overflaten interne interessemotsetninger i den norske forvaltningen og gitt seg utslag i uklarhet og inkonsistens i norsk interaksjon med amerikansk utenriks- og energiadministrasjon. Promoteringen av Barentshavet som energiprovins har dessuten ikke skapt stort politisk engasjement i Washington. Økt oppmerksomhet om russisk arktisk politikk den senere tid ser imidlertid ut til å gi seg utslag i økt interesse for Norge med strategisk plassering som Russlands nabo i nord. Til tross for at nordområdepolitikken har vært et forsøk på å reintrodusere viktigheten av nordområdene og Norge i et annet lys enn under den kalde krigen, ser Russland fremdeles ut til å legge premissgrunnet for Norges relasjoner med viktige allierte.

Innledning

Med sin nordområdepolitikk har norske myndigheter forsøkt å bruke olje- og gassressursene i Barentshavet til å oppnå politisk oppmerksomhet i USA. Målet har vært å sette Norge og nordområdene på kartet og den underliggende utenrikspolitiske motivasjonen å unngå marginalisering ved å søke

Artikkelen er en videre analyse på bakgrunn av konklusjonene fra en tidligere artikkel (Offerdal under publisering) der intervjuer med amerikanske og norske politikktutformere og industri, offentlige dokumenter og taler dannet datagrunnet. Den er del av et PhD-prosjekt støttet av Norges Forskningsråd og Fridtjof Nansens Institutt. Takk til Arild Moe, Steinar Andresen, Øystein Jensen, Paal Hilde og to anonyme reviewere for innsiktsfulle kommentarer.

forståelse og støtte for norsk ressursforvaltning og norske tolkninger av juridiske problemstillinger i regionen.¹ Norsk nordområdepolitikk har derfor i stor grad vært motivert av utenrikspolitiske snarere enn energipolitiske hensyn.

Denne artikkelen presenterer først det norske nordområdeinitiativet og diskuterer det deretter i lys av spenningen mellom utenrikspolitiske og energipolitiske hensyn i norsk politikk. I forlengelsen av dette analyseres amerikanske reaksjoner på norsk nordområdepolitikk og deres tilnærming til Barentshavet som energiprovins. Deretter diskuteres spørsmålet om nordområdene som energiprovins egner seg som utenrikspolitisk virkemiddel. Forholdet mellom USA og Russland har en sentral plass i analysen av mulige forklaringer på USAs tilnærming til det norske nordområdeinitiativet. Til slutt analyseres også USAs engasjement i Kaspiregionen for å bidra til en videre presisering av faktorene som har blitt vurdert i de foregående avsnittene.

Nordområdeinitiativet

Etter den kalde krigens slutt ble USA og NATOs interesse for nordområdene betydelig redusert og Norges «relative sikkerhetsmessige verdi var synkende» (Eide 1998: 10). I kombinasjon med at Norge står utenfor Den europeiske union, gjorde dette etter manges mening at nasjonen var i ferd med å bli sikkerhetspolitisk marginalisert (Lodgaard 2002: 272–75).² Nordområdenes betydning endret dermed i løpet av 1990-tallet karakter fra «high politics» til «low politics», og det var ikke lenger nødvendig fra et amerikansk ståsted å engasjere seg aktivt i regionen. For Norges del var imidlertid nordområdene fremdeles viktige der samhandling med Russland i form av «low politics»-områder som fisk, miljø og folk-til-folk-samarbeid stod i sentrum.

I tråd med den bredere norske nordområdedebatten på begynnelsen av 2000-tallet økte også vektleggingen av områdenes strategiske betydning i norsk politikk. Dette var tett knyttet til forvaltning av de ressursrike havområdene i nord, ikke bare fiskeressurser, men i økende grad også olje og gass. En oppfatning av at nordområdene også var stigende på agendaen i USA

1 Soria Moria-erklæringen (2005: 6) fastslår at «regjeringen vil søke internasjonal aksept til norske synspunkter vedrørende Svalbard, fiskerisone, olje- og gassutvinning og god miljøforvaltning».

2 Sikkerhetspolitisk marginalisering kan innebære «liten alliert oppmerksomhet på norske sikkerhetspolitiske utfordringer og fravær av alliert militær hjelp dersom Norge blir stilt overfor en trussel» (Stryken 2004: 5). Marginalisering kan også brukes om ikke-militære utfordringer som for eksempel manglende oppmerksomhet fra viktige allierte om norske utenrikspolitiske prioriteringer i forholdet til Russland i nord.

og Russland, gjorde seg gjeldende i debatten.³ Blant annet ble det pekt på faren for energipolitisk marginalisering ettersom USA og Russland så ut til å engasjere seg aktivt sammen i å utvikle infrastruktur i russisk Arktis for å transportere olje og gass til vestlige markeder (se for eksempel Henriksen 2003). Det ble børstet støv av det geopolitiske perspektivet på nordområdene, og bildet av Norge i den geopolitiske trekanten mellom USA, EU og Russland ble hyppig debattert, med petroleumsutvinning og -transport som fremtredende elementer (se Lodgaard 2007: 281). Norge, ble det hevdet, måtte som småstat med Russland som nabo «efterspørre støtte fra makttriangleres to andre hjørner» (Neumann 2002: 20). Disse oppfatningene utgjorde en viktig bakgrunn for den nye norske nordområdepolitikken.

Innholdet i dagens nordområdepolitikk er vanskelig å definere konkret. I offentlige dokumenter kom det først til uttrykk gjennom Orheim-utvalgets rapport *Mot Nord* i 2003 (NOU 2003: 32). Denne ble fulgt opp av Stortingsmelding nr. 30 (2004-2005) presentert av Bondevik II-regjeringen. Regjeringen Stoltenberg II videreførte politikken i 2005, blant annet med lanseringen av Barents 2020. I sin etter hvert hyppig siterte «nordområdetale» fastslo den nylig tiltrådte utenriksminister, Jonas Gahr Støre, at sentralt i Barents 2020 stod «utvikling av petroleumsteknologi for nordlige områder der vi kan trekke på våre erfaringer fra Nordsjøen» samt «tiltak for å gi bedre kunnskap om hvordan vi kan mestre utfordringene knyttet til miljøet og ressursforvaltningen i nord» (Støre 2005a). Initiativet har blitt fulgt opp med et ekspertutvalg for nordområdene og en rapport fra tidligere Statoil-direktør Arve Johnsen, der nordområdene i et energiperspektiv diskuteres (Johnsen 2006). I 2006 kom så Regjeringens Nordområdestrategi, som er det foreløpig siste formelle forsøk på å fylle nordområdeinitiativet med konkret politisk innhold. Nordområdestrategien (Utenriksdepartementet 2006: 8) fastslår at det skal legges til rette for en videreutvikling av petroleumsvirksomheten i Barentshavet og at dette skal få størst mulig betydning for kompetansebygging og lokal og regional næringsutvikling.

Stortingsmelding nr. 30 og Nordområdestrategien identifiserer samarbeidet med Russland som en av hovedpilarene i norsk nordområdearbeid. Keohane og Nyes (2001) skiller mellom «high» og «low politics» kan brukes til å beskrive endringen i Norges forhold til Russland i nord. Dette forholdet er i dag preget av «low politics» – av «enkeltstående saker som ofte er av økonomisk art og hvor gjensidig avhengighet mellom Norge og Russland stadig vekk er et fremtredende trekk» (Torjesen 2008: 47). Likevel har en

3 «I dag er nordområdene igjen blitt viktig. For USA og Russland. Nå er det olje og gass som står i sentrum for stormaktens interesser i dette kalde farvannet, og denne gang er de venner. Amerikanerne har lenge vært på jakt etter stabile leveranser av olje og gass. Politisk ustabilitet i Gulf-statene førte USA nordover til en allianse med Russland» (Amundsen 2005).

viktig motivasjon bak nordområdestrategien med «high politics» å gjøre og er altså innrettet mot å sikre støtte fra viktige allierte som USA og EU i tilfelle interessemotsetninger med Russland. Uavklarte juridiske spørsmål knyttet til delingen av kontinentalsokkelen og de økonomiske soner i Barentshavet, samt havområdene og sokkelen rundt Svalbard, oppfattes som strategisk viktige og er tett knyttet til de potensielle olje- og gassressursene i området.

Den andre hovedpilaren i nordområdestrategien inneholdt ambisjoner om å starte såkalte nordområdedialoger med sentrale allierte. Her skulle norsk politikk i nord formidles for å skape oppmerksomhet og forståelse (se Stortingsmelding nr. 30 2004-2005 og Utenriksdepartementet 2006).⁴ Dialogen med USA har mest konkret bestått av to brede delegasjonsmøter i 2005 og 2006, der først og fremst norske representanter har holdt presentasjoner om aktuelle temaer i nordområdene (Offerdal under publisering). I tillegg har Norge benyttet seg av allerede eksisterende kanaler for å snakke om norske og internasjonale problemstillinger i nord.⁵

Nordområdepolitikken energibudskap til USA kan ikke leses ut av de politiske dokumentene, men intervjuer med norske beslutningstakere viser at tanken var å skape interesse ved å trekke på regionens energipotensial. Utenriksministerens offisielle uttalelser peker i samme retning:

De fleste land er i dag opptatt av energiforsyningssikkerhet, naturligvis. I denne sammenhengen vil nordområdene komme til å spille en viktig global rolle som leverandør av gass i tiden som kommer, både for Europa og USA (Støre 2005b).

Oppsummert kan vi si at det i noen grad ligger realpolitiske vurderinger til grunn for energidelen av den norske nordområdepolitikken overfor USA. Nordområdene som energiprovins har blitt brukt som inngangsnøkkel til å snakke mer bredt om norsk nordområdepolitikk for å informere viktige allierte om norske prioriteringer i nord og således motvirke en eventuell marginalisering. Implikasjonen er at energi skulle brukes mer aktivt i utenrikspolitikken.

4 Dialoger om nordområdene er ikke nytt i Norges forhold til USA. Knut Frydenlund (1982: 86) har blant annet beskrevet hvordan han og Henry Kissinger i sin tid fikk i stand «en nærmere konsultasjonsordning for nordområdene» mellom de to landene.

5 I resten av artikkelen benyttes betegnelsen «nordområdeinitiativet» om dialogmøtene og andre norske initiativer overfor USA der fokuset har vært nordområdene med basis i de omtalte dokumentene.

Utenrikspolitikk eller energipolitikk?

Hovedlinjen i den utadrettede delen av offisiell norsk oljepolitikk har vært å følge økonomiske fremfor utenrikspolitiske hensyn. På begynnelsen av 1980-tallet ble imidlertid norsk energipolitikk påvirket av faktorer som for eksempel den økte betydningen som OPEC tilla Norge. Det ble etter hvert vanskeligere å følge en rent økonomisk linje, noe som eksemplifiseres av støtten til OPEC i 1986 og utviklingen av Troll-avtalen med Frankrike samme år (Austvik 1991, Noreng 2005: 192).⁶ Likevel har hovedprinsippet vært at det er næringspolitiske vurderinger som skal ligge til grunn for norsk oljepolitikk. Således representerer nordområdesatsingen, som søker å bruke energi mer aktivt i utenrikspolitikken, et avvik fra et av hovedprinsippene i norsk petroleumspolitikk.

Det er riktignok ikke urimelig å anta at energiforsyninger er et politisk spørsmål for amerikanske myndigheter. Energipolitikk har tradisjonelt blitt koblet til sikkerhetspolitikk, noe som blant annet har ført til at amerikanske myndigheter ved tidligere anledninger har engasjert seg aktivt i norsk energipolitikk.⁷ De siste par årene ser det ut til å foregå en politiseringsprosess av energispørsmål på det formelle plan både i USA og Norge. Dette kommer blant annet til uttrykk i at både Department of State og Utenriksdepartementet i større grad har tatt energispørsmål inn i sine formelle ansvarsområder.⁸ For Norges del kan dette ses som en naturlig konsekvens av nordområdesatsingen og tanken om å bruke energipotensialet i nord aktivt for å gjøre Norge mer interessant for andre lands myndigheter.

Et eksempel på amerikanske myndigheters politiske vektlegging av energispørsmål finner man også i et mer spesifikt engasjement som for eksempel i planleggingen av Murmansk-rørledningen i russisk Arktis. Denne oljerørledningen som etter planen skulle gå fra Vest-Sibir til Murmansk, ble foreslått av flere russiske oljeselskaper i 2002.⁹ Amerikanerne jobbet aktivt på det politiske plan for en realisering av rørledningsplanene og samtidig en eksportterminal i Murmansk. Motivasjonen knyttet seg spesielt til George W. Bush-administrasjonens interesse for å utvikle alternativer til forsyninger fra Midtøsten (Brunstad *et al.* 2004, Aatland 2003: 18). En

6 Se også Claes 1990 og 1995 for forholdet mellom OPEC og Norge.

7 Fra 1979 presset amerikanerne på for at Norge skulle sikre langsiktige oljeleveranser til Israel i forbindelse med Camp David-avtalen, og fra 1981 la USA press på Norge for å bygge ut Trollfeltet som et alternativ til Sovjetisk gass til Europa (Noreng 2005: 191).

8 I 2007 ble det for eksempel opprettet en stilling som spesialrådgiver for internasjonale energi- og klimaspørsmål i Utenriksdepartementet. Department of State endret i 2006 navnet på «Bureau of Economic and Business Affairs» til «Bureau of Economic, Energy and Business Affairs».

9 LUKoil, Yukos, TNK og Sibneft.

terminal i Murmansk ville være en dypvannsterminal med muligheter for drift året rundt og utskipping med supertankere til markedene på østkysten av USA uten navigasjonsmessige flaskehalsen slik som i Østersjøen og Svartehavet (Kalicki & Elkind 2005: 157). Prosjektet ble først godtatt av russiske myndigheter i april 2003, men var politisk kontroversielt og ble etter hvert stoppet blant annet fordi det utfordret det statlige rørmonopolet til Transneft. I juli 2003 ble Yukos anklaget for skattesvindler, og i oktober samme år ble selskapets direktør, Mikhail Khodorkovskij, arrestert. Yukos-saken representerte starten på amerikanernes etter hvert synkende interesse for russisk Arktis og i energipolitisk samhandling om konkrete prosjekter med russerne. Saken ses også som et vendepunkt i energirelasjonene mellom USA og Russland. Spikeren i kisten for USA kan sies å være avgjørelsen om ikke å inkludere amerikanske selskaper i Sjtokman-prosjektet (Moe 2006: 398). Hovedfokuset i amerikansk energipolitikk overfor Russland har siden midten av 1990-tallet i større grad ligget på Russlands rolle i utviklingen knyttet til Kaspiregionen og Sentral-Asia enn i de arktiske områdene. Denne trenden ble bare ytterligere forsterket utover 2000-tallet. I tillegg har det mer overordnede spørsmålet om investeringsikkerhet i russisk energisektor, det vil si tilrettelegging for kommersiell samhandling, vært et sentralt tema for USA i det energipolitiske forholdet til Russland.

Den økende avstanden mellom USA og Russland i nord, eksemplifisert ved skrinleggingen av planene om Murmansk-rørledningen og etter hvert manglende oppfølging av energisamarbeidsavtalen mellom Bush og Putin fra 2002,¹⁰ startet allerede før norske myndigheter kom ordentlig i gang med sitt nordområdeinitiativ. Argumentet om potensiell marginalisering på det energipolitiske plan var altså i realiteten svekket idet norske myndigheter for alvor satte i gang sitt nordområdearbeid overfor USA i 2005. Likevel var antakelsen hos norske myndigheter at nordområdene som energiregion var særdeles interessant for USA, der stadig økende usikkerhetsmomenter knyttet til fremtidig energitilførsel gjorde seg gjeldende. Det ble altså ikke stilt spørsmål ved om en slik interesse var til stede eller ikke.¹¹ Antakelsen var at USA allerede var interessert i nordområdene og var i ferd med å utvikle et energipolitisk samarbeid med Russland i regionen uten at Norge var med på laget. Gjennom nordområdedialogene og annen diplomatisk interaksjon ble det etter hvert klart at USA slett ikke hadde det politiske fokuset på nordområdene som det som var blitt antatt.¹² Når det er sagt, opplevde norske myndigheter

10 Se Det Hvite Hus (2002) for avtaledokumentet.

11 I rapporten *Barents 2020* hevdet for eksempel Arve Johnsen (2006: 12) at «vestlige land som er opp-tatt av langsiktig energisikkerhet, er interessert i dialog med Norge om nordområdespørsmål».

12 Jan Petersen (2008) har senere uttalt at han aldri fant spor av en tilnærming mellom USA og Russland i nord og at «problemet var heller manglende interesse for nordområdene i USA».

at energisikkerhet var det temaet som var best egnet til å skape oppmerksomhet i USA.¹³ I praksis har derfor arbeidet med nordområdedialogene blitt å forsøke å skape interesse blant annet ved å spille på petroleumspotensialet i nord og dets betydning for global og amerikansk energisikkerhet snarere enn å dra nytte av en interesse man hadde antatt allerede eksisterte. Spørsmålet er så om dette forsøket på å dra utenrikspolitisk nytte av nordområdene som energiprovins har fungert i særlig grad.

Uklarhet og inkonsistens i nordområdepolitikken

Olje og gass er strategiske råvarer, og stabile olje- og gassforsyninger ses som vitale interesser i USA. Likevel har ikke landet vist særlig aktiv interesse for norsk olje og gass i nordområdene, til tross for nordområdeinitiativet. Amerikanernes reaksjoner på nordområdedialogmøtene var for eksempel at det var interessant å høre på, men at det var uvisst hvordan man kunne eller burde følge det opp. Norske myndigheter har likevel lyktes i å gjøre amerikanske politikktutformere oppmerksomme på norske prioriteringer i nord, og de fleste av informantene var kjent med nordområdedialogen mellom Norge og USA, også de som ikke arbeidet direkte med norgessaker (Offerdal under publisering).

Fra et utenrikspolitisk ståsted er det positivt for et lite land at dets viktigste allierte kjenner til landets prioriteringer på områder der det foreligger en mulighet for at det lille landets interesser skulle bli truet. Forholdet til Russland i nord må balanseres med et tett forhold til viktige allierte. For stort fokus på nordområdenes olje og gass som trekkplaster for amerikansk oppmerksomhet kan imidlertid bli tolket negativt av Russland både i energipolitiske og strategiske termer. Disse ulike hensynene gjenspeiles innad i den norske forvaltningen i forholdet mellom Utenriksdepartementet og Olje- og energidepartementet. Fra et energipolitisk perspektiv kan et tettere forhold til Russland enn til USA fremstå som viktigere på grunn av de felles energipolitiske interessene man har med Russland som produsentland. Ulik vektlegging av utenrikspolitiske og energipolitiske hensyn i den norske forvaltningen har i kombinasjon med ulike oppfatninger om ressurspotensialet i nordområdene bidratt til inkonsistens i norske myndigheters omtale av Barentshavet som energiregion overfor amerikanske myndigheter.

Ett problem for norske myndigheter i nordområdedialogene med USA har vært å kommunisere hva man ønsker at det videre innholdet i dialogprosessen skal være (uklarhet) samt at Olje- og energidepartementet og

13 I tillegg fanget klimaspørsmålet og Arktis' relevans i denne sammenhengen også noe interesse hos amerikanerne.

Utenriksdepartementet ser ut til å ha hatt ulike agendaer (inkonsistens). I en tidligere utgave av *Internasjonal Politikk* lanserer Morten Aasland (2007: 294) hypotesen at det ikke er rom for egeninteresse i norske utenrikspolitiske selvbilder. Et nærliggende spørsmål er da i hvilken grad dette også er oppfatningen blant amerikanerne og andre viktige internasjonale aktører som Norge retter sin utenrikspolitiske virksomhet mot. Vårt case viser at amerikanerne er usikre på hvordan Norge vil at USA skal respondere på nordområdeinitiativet. Norges nordområdediplomati beskrives av amerikanerne som utydelig med hensyn til hva norske myndigheter ønsker å oppnå rent konkret. Dette er blant annet en konsekvens av at Norge ikke har bedt USA om spesifikk handling. Målet har, som nevnt, etter hvert blitt å skape oppmerksomhet om og aksept for norsk politikk i nord. De store sammenhengene mellom ulike politikfelt i nord har videre blitt fremhevet. Dette har også bidratt til at det norske budskapet har blitt oppfattet som uklart. For amerikanerne, som på sin side så langt ikke har hatt et overordnet mål i Arktis, har det også virket unaturlig å kombinere ulike saksfelt i en stor nordområdedialog. For det første har de ment at det allerede eksisterer kanaler både multilateralt og bilateralt for å behandle disse spørsmålene. For det andre har spørsmål som miljø, energi og atomoppyrdding for amerikanerne, ifølge en informant, «mye videre implikasjoner enn et fokus på Arktis, slik at det å lage en mekanisme som begrenset seg til bare ett geografisk område i vår interesse for miljø-, energi- eller atomoppyrddingssaker ikke gav mye mening». Hvis man derimot ser mot de mer bakenforliggende motivene til norske myndigheter, er det en entydig oppfatning blant amerikanerne at nordområdeinitiativet er en del av en strategi for å unngå marginalisering i nord, spesielt i forholdet til Russland, som ser ut til å være i ferd med å komme på bena igjen etter nittitallets «sykeleie».

I tillegg til å være uklart hva gjelder konkrete målsettinger, har nordområdeinitiativet til tider også vært ukoordinert (inkonsistent). Nordområdepolitikken som utenrikspolitikk er naturlig nok drevet av Utenriksdepartementet, med Olje- og energidepartementet som mer eller mindre aktiv deltaker. Det synes å være Utenriksdepartementets idé å bruke nordområdenes olje- og gasspotensial til å skape oppmerksomhet. Dette har vært vanskelig å følge opp fra Olje- og energidepartementets side, blant annet på grunn av det man foreløpig vet om potensialet på norsk side av Barentshavet. Ifølge Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet (2007) står Nordsjøen for over halvparten av gjenværende og uoppdagede ressurser på norsk sokkel – altså mer enn i Norskehavet og Barentshavet til sammen.¹⁴ Disse tallene kan

14 Ifølge beregningene er uoppdagede ressurser på norsk sokkel fordelt på Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet med ca en tredjedel på hver. Totale gjenværende reserver, avhengige ressurser i felt og i funn, samt uoppdagede ressurser i de tre områdene er beregnet til ca 8,3 milliarder

endre seg i fremtiden, men ligger til grunn for OEDs mindre optimistiske vurderinger. Resultatet har vært at nordområdene er relativt lite behandlet i den energipolitiske samhandlingen mellom det amerikanske Department of Energy og Olje- og energidepartementet. Fra norsk side har det i denne dialogen vært viktig å spre informasjon og skape bevissthet om Norge som energinasjon, men uten at nordområdene har vært spesielt vektlagt i dette arbeidet.

Inkonsistensen kan også forklares i lys av at Utenriksdepartementet og Olje- og energidepartementet har ulike oppfatninger av hva som er Norges interesser i energipolitikken. Utenriksdepartementet har ønsket å bruke statusen som energinasjon til å oppnå politisk oppmerksomhet, mens Olje- og energidepartementet ser ut til å ønske en mindre grad av oppmerksomhet fordi energipolitisk interesse i praksis betyr ekstern innblanding i norske energipolitiske vurderinger.¹⁵ Utvinningstempoet på norsk sokkel, som også bestemmes av innenriks- og miljøpolitiske hensyn, er et eksempel på et slikt spørsmål som norske myndigheter ønsker å styre selv.¹⁶ Som produsentland har Norge tidvis motsatte interesser av konsumentland. Energipolitisk ligger for eksempel norske interesser nærmere Russlands enn USAs. Dersom Norge nærmer seg andre produsentland i for stor grad, kan det føre til negative reaksjoner hos kjøperland – og motsatt. Om Norge nærmer seg kjøperlandene i for stor grad, kan dette gi negative relasjoner til produsentlandene (Claes 1995: 144).¹⁷ Et viktig poeng er derfor å finne den rette balansen mellom oppmerksomhet fra allierte konsumentland og et tett samarbeid med Russland.

standard kubikkmeter oljeekvivalenter (Sm³ o.e.). Av disse resterende 8,3 milliardene ligger 4,3 milliarder i Nordsjøen, mens Barentshavet har 1,3 og Norskehavet 2,7 milliarder Sm³ o.e. (Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet 2007: 80 og tabell 10.1 s. 82).

- 15 Intervjuer viser også at Norge ikke har ønsket å snakke om Svalbardspørsmålet i nordområdedialogene med amerikanerne. Grunnen er sannsynligvis at Norge ikke har noe å gi på dette punktet. Jonas Gahr Støres uttalelser bekrefter dette (se for eksempel *Nordlys.no* 2006). Det ligger en åpenbar spenning i forholdet mellom ønsket om oppmerksomhet og frykten for innblanding også i dette spørsmålet. Nordområdearbeidet kan ha skapt oppmerksomhet om Svalbardspørsmålet som ikke ville ha vært der uten dette initiativet. I sin doktorgrad peker Torbjørn Pedersen (2008: 255) for eksempel på hvordan det norske nordområdeinitiativet har bidratt til at Storbritannia har revurdert sine interesser på Svalbard og søkt koordinert motstand mot norske posisjoner hos andre signatarstater.
- 16 Jo mer norske myndigheter promoterer nordområdene som energiprovins, jo vanskeligere blir det for eksempel å opprettholde beslutningen om ikke å åpne områdene utenfor Lofoten og Barentshavet nord. Det er imidlertid verdt å merke seg at USA har verdens største uåpnede petroleumsområder, noe som styrker Norges argumenter i eventuelle samtaler om åpning av nye leteområder.
- 17 Claes bruker OPEC og ikke Russland som eksempel.

Er nordområdene som energiprovins egnet som utenriks-politisk virkemiddel?

Norge er et forutsigbart og stabilt produsentland, og de potensielle ressursene i Barentshavet kan derfor bidra til å øke amerikansk energisikkerhet i dagens usikre globale forsynings situasjon. Dette blir selvsagt ikke motsagt i Washington. Det er generelt sett i USAs interesse at så mye som mulig av verdens olje- og gassressurser blir brakt til de globale og regionale markedene. Det som imidlertid er viktig å merke seg er at hensynet til Norges renommé som stabil og forutsigbar energiprodusent og leverandør får den konsekvens at USA har lite å vinne på å engasjere seg i norsk energipolitikk i nord. Forutsigbarheten gjør at Norge tas for gitt. Dermed blir det vanskelig for norske myndigheter å bruke energipotensialet i nord for å skape oppmerksomhet.

Halvard Leira (2007: 9) peker på at det ikke er gitt at «resten av verdens stater og folk har de samme bildene av en stat som dem staten og dens innbyggere har av seg selv, eller at de forstår de utenrikspolitiske praksisene på samme måte». Denne observasjonen er særdeles relevant med tanke på konsekvensene av Norges uproblematisk og forutsigbare energipolitikk. For Utenriksdepartementet syntes det naturlig å spille på dette poenget for å oppnå oppmerksomhet. For amerikanerne har det imidlertid altså den stikk motsatte virkning. Bildet av Norge som energiprodusent er det samme, men implikasjonene tolkes i ulike retninger. Det er derfor ikke bare en nødvendighet å sette seg inn i hvilke oppfatninger andre stater har av Norge og norsk politikk, men også hvordan de definerer sin situasjon på bakgrunn av disse bildene og dermed hvordan de i dette tilfellet forholder seg til Norge som energiaktør og til nordområdene som energiprovins.

Det er flere faktorer som virker inn på amerikansk interesse i nordområdene som energiprovins; avgjørende er oppfatningen om ressurspotensialet på norsk side av Barentshavet. De amerikanske informantene i min studie understreket at potensialet er usikkert og at utviklingen ligger for langt frem i tid til å være særlig politisk relevant for USA på dette tidspunkt, men at de store ressursene i omstridt område og på russisk side (særlig Sjtokman) er av interesse.¹⁸ Videre fortalte informantene at Snøhvitprosjektet har vært interessant av teknologiske grunner, i tillegg til at det representerer en direkte gassforbindelse mellom Norge og USA. Når det er sagt, er volumet likevel for lite til å vekke den store oppmerksomheten hos amerikanerne. I tillegg spiller teknologiske, infrastrukturelle og klimatiske begrensninger knyttet til olje- og gassutvinning til havs så langt nord inn. Til slutt ser man

¹⁸ Når det gjelder omstridt område, viser intervjuene at amerikanerne ser på dette som en bilateral sak mellom Russland og Norge, selv om Ambassadør John Doyle Ong i sin tid ytret ønske om å trilateralisere spørsmålet (se for eksempel Ong 2005).

i USA norsk sokkel under ett. Norge har strategisk betydning i egenskap av energiproducent, ikke først og fremst som leverandør til USA, men som global aktør og energileverandør til Europa. Fra hvilke områder av norsk sokkel produksjonen kommer, stiller amerikanerne seg mer eller mindre likegyldige til, spesielt gitt at nordområdene på nåværende tidspunkt og i overskuelig fremtid ikke ser ut til å utgjøre noen stor forskjell i det norske produksjonsvolumet. En kombinasjon av Norges uproblematisk rolle som energiproducent og oppfatningen om et relativt beskjedent energipotensial i nord medfører dermed at USA ikke ser åpenbare gevinster ved å engasjere seg mer aktivt i spørsmålet om norsk side av Barentshavet som energiprovins. Forutsigbarhet og stabilitet kan imidlertid i kombinasjon med et betydelig ressurspotensial bidra til oppmerksomhet, slik som Reagan-administrasjonen viet Norge i forbindelse med utbyggingen av Trollfeltet på 1980-tallet.

Norge er med på å definere spillerrommet for internasjonal oljeindustri med sin konsesjonspolitikk, statsdeltakelse og oljebeskatning (Noreng 2005: 186). USA kunne ha interesse av høyere produksjon på norsk sokkel og eventuelt lavere beskatning av virksomheten, men disse spørsmålene er knapt gjenstand for strid (Noreng 2005: 193). Det var kun et fåtall av de amerikanske tjenestemennene som ble intervjuet, som påpekte at investeringsklimaet på norsk sokkel kunne ha vært bedre.¹⁹

Et utviklingstrekk som kan bidra til at Norge i fremtiden vil kunne se mer oppmerksomhet knyttet til sin posisjon som energiproducent, ligger i Statens pensjonsfond – Utlands investeringer og uttrekk. Pensjonsfondet gikk i 2006 ut med meldingen om at man trakk investeringene ut av store amerikanske selskaper som Wal-Mart og Freeport-Mason med anklager om uetiske praksiser. Den amerikanske ambassadøren i Norge reagerte med krass kritikk, der han hevdet at fondets beslutninger var tilfeldige og politiserte (Whitney 2006). Saken fikk internasjonal omtale og bidro til å eksemplifisere Norges betydning som stor investor på den globale arena. Også andre saker bidrar til dette inntrykket. Eksempelvis har Pensjonsfondet 0,3 prosents aksjeandel i ExxonMobil og har stemt for at selskapet må kutte klimautslippene sine. Dette tvinger frem spørsmålet «om det tar seg ut at Norge gjennom Pensjonsfondet blander seg i hvordan ExxonMobil skal tilpasse seg klimapolitikken» (Ramm 2008). Videre vedtok USA i 1995 en lov som åpner for sanksjoner mot internasjonale oljeselskaper som investerer for mye i Iran, med bakgrunn i bekymringene knyttet til landets atomprogram.²⁰ Med StatoilHydros engasjement i Iran og Pensjonsfondets

19 Dette knyttet seg til en oppfatning av at StatoilHydro blir favorisert på norsk sokkel og at vilkårene for amerikanske selskaper dermed ikke var de beste.

20 I juli 2008 ble det klart at amerikanske myndigheter planlegger en granskning av StatoilHydros investeringer i Iran for å avgjøre om de er i strid med amerikansk lov (*FinancialTimes.com* 2008).

investeringer og uttrekk kan amerikanerne få inntrykk av at Norge forsøker å bruke sin kapital til å favorisere StatoilHydro på bekostning av amerikanske selskaper, samtidig som de finansierer iranerne (*ibid.*). På denne bakgrunn vil Norge kunne oppleve økt oppmerksomhet som energiprodusent og stor investor, men dette ville samtidig bety en bevegelse bort fra posisjonen som uproblematisk energiaktør. Datamaterialet i denne studien er likevel i overensstemmelse med observasjonen om at det ser ut til å foreligge en «gjensidig respekt for interessemotsetningen mellom konsumentlandet USA og produsentlandet Norge, samt en felles forståelse om at dette ikke skal påvirke den sikkerhetspolitiske alliansen mellom landene» (Claes 2007). I fremtidig samhandling med USA synes det derfor viktig for norske myndigheter å balansere og koordinere utenriks- og energipolitiske hensyn i noe større grad. Konklusjonen er at det blir svært vanskelig for Norge å bruke stillingen som energistormakt uten samtidig å rokke ved bildet av Norge som uproblematisk energiaktør. Det er selvsagt ikke dermed sagt at Norge ikke nyter diplomatiske fordeler av sin status som energistormakt og nære kulturelle bånd til USA. Det som betviles er snarere at energi, og da spesielt i nord, kan vekke noe mer enn en passiv, høflig interesse i viktige importland gitt forventninger til norsk energipolitikk, dagens oppfatninger om ressurspotensial og andre usikkerhetsmomenter knyttet til energiutvinning i nord.

Så lenge Norges nordområder verken representerer store energipolitiske muligheter eller utfordringer i amerikanernes øyne, kan det imidlertid tenkes at USA ikke nødvendigvis ville ha vist en større interesse for nordområdene dersom det norske budskapet hadde vært klarere og mer konsistent. Både mulighetene og utfordringene ser derimot ut til å være betydelig større på russisk side. Dette kan igjen virke inn på amerikansk oppmerksomhet om Norge.

Russland

Selv om amerikanerne har forholdt seg relativt passive til det norske nordområdeinitiativet så langt, viser intervjuene at det etter sommeren 2007 ser ut til å skje en endring i retning av noe større interesse for å snakke med nordmennene om nordområdesaker.²¹ Dette ser imidlertid ikke ut til å ha

21 Observasjonen er basert på intervjuer med amerikanske beslutningstakere sommeren og høsten 2007 og en sammenligning av disse med intervjuer foretatt våren 2007. Hva som har skjedd i amerikansk-norske diplomatiske relasjoner knyttet til nordområdene etter dette kan derfor ikke denne forfatteren påstå noe om, men et generelt blick på strømninger i amerikansk politikk, forskningslitteratur og nyhetssaker viser at Arktis er i ferd med å bevege seg oppover på den politiske agendaen.

sin årsak i nordområdeinitiativet. En mer aktiv russisk politikk i Arktis er en mer nærliggende forklaring.

I 2003 beskrev Kristian Aatland (2003: 48) et «paradigmeskifte i russisk nordområdepolitikk etter den kalde krigen», der han argumenterte for at russisk nordområdepolitikk var langt mer kommersiell og mindre styrt av overordnede strategiske hensyn enn tidligere. Amerikanerne så store muligheter i å engasjere seg i energisamarbeid med russerne på denne tiden. Som vi har sett, ble dette oppfattet som en utfordring hos norske myndigheter, som fryktet marginalisering i nord. Det var klare energipolitiske motiver bak det amerikanske engasjementet i russiske nordområder, og forhåpningene knyttet til leting og produksjon i Russland var ifølge informantene høyere på den tiden enn da de fleste intervjuene til denne studien ble gjort våren 2007. De energipolitiske motivene bestod i økonomiske muligheter for amerikanske selskaper og økt energisikkerhet.

Synet på Russland som mulighetenes land i energipolitisk sammenheng har imidlertid endret seg i takt med Putins politikk i hans andre presidentperiode, der økt statlig kontroll med naturressursene har blitt vektlagt. Nasjonalisering av energisektoren og manglende investeringer var et tema de amerikanske informantene i denne studien vektla i sine beskrivelser av utviklingstrendene i russisk energipolitikk. Etter deres oppfatning virker disse trendene negativt inn på utviklingstempoet i Russland, inkludert i Barentshavet.²² For eksempel var det en gjengs oppfatning at Sjtokman-utbyggingen ligger langt frem i tid på grunn av manglende investeringer fra Gazproms side.²³ Informantene pekte også på mulighetene for at gass fra Jamal blir utvunnet først og sendt i rørledninger til Europa. Riktignok har Gazprom i den senere tid begynt å se offshore-ressursene som viktige for selskapets produksjonskapasitet i relativt nær fremtid, med Sjtokmans oppstart i 2013–2014 som et vesentlig element (Moe & Wilson Rowe 2008: 9–10). Likevel oppfattet altså informantene i denne studien utviklingen i Barentshavet og nye investeringer generelt som en relativt lav prioritet hos russerne, og i hvert fall forbundet med betydelige usikkerhetsmomenter.

22 Analyser viser dessuten at russiske myndigheter har vært så liberale med tildeling av lisenser i allerede utviklede og lett tilgjengelige områder at industrien har vist liten interesse i nye områder (Kryukov og Moe 2006: 136).

23 Dette var den rådende oppfatningen på tross av at Gazprom tidlig i 2007 annonserte store investeringer i Sjtokman, nærmere bestemt 17,1 milliarder rubler (Barentsobserver 2007a). Dette tallet ble for øvrig nedjustert til halvparten like etter at Gazprom og Total 13. juli 2007 inngikk sin rammeavtale om samarbeid i utbyggingens første fase (Barentsobserver 2007b). StatoilHydro inngikk en tilsvarende avtale 25. oktober samme år. De amerikanske tjenestemennene vektla også at Gazprom har for store planer på flere områder som vanskelig kan la seg gjennomføre alle. En nevnte som eksempler Sakhalin II, Jamal, Sjtokman og rørledning til Kina.

Siden utviklingen i russisk energisektor representerer et problem som, dersom det kan løses, kan by på betydelige økonomiske og energisikkerhetsmessige muligheter, er det fremdeles en viss politisk interesse for russisk energipolitikk blant amerikanske politikkkutformere. Det til dels usikre investeringsklimaet i Russland og manglende satsing fra Gazproms side er imidlertid en kilde til frustrasjon hos den amerikanske administrasjonen. Amerikanerne strever med å finne gode redskaper for å kunne snu utviklingen i russisk energisektor i ønsket retning. Strengte reaksjoner som boikott er utelukket. Linking av saksfelt er også utelukket på det administrative nivået hvor intervjuene her fant sted.²⁴ Som vi har sett, strekker oppfatningen av en negativ utvikling i russisk energipolitikk seg tilbake til Yukos-saken i 2003. Dette impliserer at energipolitiske utfordringer alene ikke forklarer den senere tids økte amerikanske interesse for Arktis, selv om politiske ressurser ofte settes inn der problemer må løses. Faktisk har mangelen på gode redskaper snarere gjort den amerikanske tilnærmingen mer avventende enn aktiv når det gjelder leting, utvinning og transport i russisk Arktis de senere år.

Utviklingen i russisk arktispolitikk generelt, og ikke energipolitikk spesielt, ser på den andre siden ut til å være avgjørende for den økte interessen for Arktis på amerikansk side.²⁵ Det er med andre ord utenrikspolitikken og ikke energipolitikken som best ser ut til å kunne forklare den siste tids økte amerikanske interesse for Arktis. Russlands politikk i de nordlige havområder har fått betydelig oppmerksomhet det siste året. Jonas Gahr Støres beskrivelse av «et mer fremoverlent Russland i nord» er en oppfatning som også ser ut til å deles av amerikanerne. Parlamentsmedlem og polarforsker Artur Tsjilingarovs ekspedisjon til Nordpolen sommeren 2007 spilte en viktig rolle her. Plantingen av det russiske flagget på havbunnen ved polpunktet vakte umiddelbart oppmerksomhet i USA og ble av mange oppfattet som en mer aktiv russisk rolle i «kampen» om havområder og kontinentalsokkelrettigheter i Arktis. Russiske myndigheter har imidlertid gjort lite for å understreke at ekspedisjonen ikke var en offisiell polferd – og at landets økende interesse for den arktiske havbunn først og fremst skyldes at tidsfristen som FNs havrettskonvensjon (UNCLOS) oppstiller for å sende inn informasjon om kontinentalsokkelens utstrekning, er i ferd med å løpe ut. USA har ennå ikke ratifisert Havrettskonvensjonen, og mulighetene for at de øvrige arktiske kyststater skal fordele sokkelen seg imellom, med USA som en utenforstående

24 Flere understreket imidlertid at investeringsklimaet i Russland tross alt kommer nokså bra ut sammenlignet med andre produsentland. Saudi-Arabia, for eksempel, er stengt for utenlandske investeringer.

25 I tillegg har det internasjonale fokuset på klimaendringer spilt en rolle for oppmerksomheten om Arktis, også i USA. Arktisk Råds klimarapport, Arctic Climate Impact Assessment (ACIA 2004) bidro til å løfte oppmerksomheten om klimaendringenes virkning i Arktis.

og maktesløs observatør, har igjen gjort debatten om Polhavets potensielle ressurser til et aktuelt tema i amerikansk politikk (se for eksempel Borgerson 2008). Bush-administrasjonens gjentatte anmodninger til Kongressen om en snarlig ratifikasjon av Havrettskonvensjonen skyldes nettopp spørsmålet om definisjonen av kontinentalsokkelens yttergrenser i Arktis.²⁶

Det amerikanske fokuset på nordområdene, som vi så på begynnelsen av 2000-tallet som et resultat av USA og Russlands energipolitiske tilnærming, ser derfor igjen ut til å være tilbake, selv om USAs motiver fremstår som annerledes denne gangen (utenrikspolitikk fremfor energipolitikk) og det geografiske fokuset er utvidet til det sirkumpolare Arktis. Energi spiller fremdeles inn og er et viktig motiv for interessen i Arktis, men dette knytter seg mer til fordeling av ressurser i form av kontinentalsokkelavgrensninger enn til samarbeid om store energiprojekter. I dette lyset blir Russland snarere en konkurrent enn en samarbeidspartner, mens faren for norsk marginalisering reduseres. I 2002–2003 var det energipolitiske hensyn som rådet, mens mer overordnet utenrikspolitikk ser ut til å ha overtatt i dag. I dette bildet er det klart at informasjonskampanjen som Norge har ført overfor USA, har gitt nyttig input til amerikanske politikktutformere, spesielt med hensyn til analyser av utviklingen i russisk arktisk og energipolitikk. Norske myndigheter har også klart å skape en bevissthet om nordområdene. Dermed er det sannsynlig at amerikanerne i større grad tenker på Norge og nordområdene når de utformer sin politikk for Arktis og Russland enn hva de ville ha gjort i fravær av det norske nordområdeinitiativet.

Premissene for norsk nordområdepolitikk har som vi har sett endret seg etter at nordområdeinitiativet startet i 2003–2005. Fra en energipolitisk tilnærming mellom USA og Russland i nord der Norge stod i fare for å bli marginalisert, ser situasjonen i dag ut til å utvikle seg mer i retning av tradisjonell stormaktsrivalisering, der Norges (kortsiktige) utenrikspolitiske strategiske betydning som Russlands nabo i nord kan komme til å øke. Norges plass i amerikansk strategisk tenkning avhenger dermed i noen grad av Russlands stilling i amerikansk strategisk tenkning.²⁷ Ovennevnte diskusjon tilsier at dersom USAs energipolitiske interesser i Russland overskygger de utenrikspolitiske interessene, og de energipolitiske båndene mellom USA og

26 I en pressemelding fra 2007 argumenterer for eksempel Bush for at en ratifikasjon av Havrettskonvensjonen «vil sikre amerikanske suverene rettigheter over store havområder, inkludert deres verdifulle naturressurser» (Bush 2007), forfatterens oversettelse fra engelsk.

27 Hvis vi ser nærmere på den energipolitiske interessen som er gitt Norge fra USA i et historisk perspektiv, ser vi at den i noen grad følger amerikanske oppfatninger av europeisk gassavhengighet av Russland og i hvilken grad denne utgjør en sikkerhetstrussel for Europa. For eksempel spilte Norge en sentral rolle for USA i arbeidet for å redusere europeisk avhengighet av Sovjetisk gass på 1980-tallet, og norske myndigheter ble som nevnt ovenfor bedt om å øke produksjonen på norsk sokkel.

Russland styrkes, kan dette få den konsekvens at disse to finner energipolitiske løsninger i nord uten at Norge tas med i beslutningsprosessene. Norge kan dermed bli marginalisert slik som man fryktet tidlig på 2000-tallet. Hvis vi for eksempel ser på delelinjespørsmålet, gav amerikanske informanter uttrykk for at man generelt stilte seg mer positivt til at Norge utviklet ressursene i omstridt område enn at russerne gjorde det. Dette kan endre seg i tilfelle en tilnærming mellom USA og Russland, selv om det i dag virker lite sannsynlig. Og omvendt; dersom amerikanernes energipolitiske interesser i Russland er underordnet de utenrikspolitiske, og den politiske avstanden mellom USA og Russland øker, stiger samtidig sannsynligheten for amerikansk interesse for Norge som Russlands nabo i nord. Motivasjonen her kan være todelt. Den kan knytte seg til en interesse for norske analyser av russisk energi- og utenrikspolitikk, på den ene siden, og et behov for å motvirke for stor russisk innflytelse over Norge, på den andre siden. Det som imidlertid er klart er at Norges nordområder i energipolitisk sammenheng ikke anses som et alternativ til Russland slik nordsjøressursene fremsto på 1980-tallet.²⁸ En eventuell økt interesse for Norge vil dermed sannsynligvis ikke være energipolitisk motivert, men snarere utenrikspolitisk. Mye tyder derfor på at Russland, på samme måte som under den kalde krigen, også i dag legger premissgrunnet for graden av oppmerksomhet om Norge og nordområdene. Implikasjonene for Norge av de sammenfallende energipolitiske interessene med Russland og det utenrikspolitiske fellesskapet med USA er at norske prioriteringer i nordområdene må fremmes på en måte som ikke bare «mobiliserer spesielle bilaterale koblinger til USA» (Neumann 2002: 21), men som også balanserer mellom utenriks- og energipolitiske hensyn i forholdet til Russland.

I det følgende vil jeg søke en dypere forståelse av den amerikanske tilnærmingen til nordområdene som energiprovins ved å trekke paralleller til det amerikanske engasjementet i infrastrukturprosjekter fra Kaspiregionen til Europa. Gjennom en analyse av likheter og forskjeller kan vi plassere Barentshavet i et større geopolitisk energibilde og peke på faktorer som øker sannsynligheten for amerikansk politisk interesse for spesifikke petroleumsprovinser.²⁹

28 Barentshavet har for eksempel ikke noe felt på størrelse med Trollfeltet, men et mye mindre Snøhvitfelt som er av symbolsk betydning snarere enn et reelt alternativ til gassforsyninger fra Russland.

29 Det er her viktig å presisere at verken Kaspiregionen eller Barentsregionen kan representere noe alternativ til områder som ligger i umiddelbar geografisk nærhet til USA (som Canada og Mexico) eller til Midtøsten med sitt uovertrufne energigrunnlag. Det er først og fremst som supplement til den totale globale produksjonen at Barentshavet og Kaspiregionen kan være av energipolitisk interesse for USA.

Rørledningsdiplomati i Kaspiregionen

Amerikansk engasjement i Kaspiregionen ble innledet på midten av 1990-tallet under Clinton-administrasjonen. Oppfatningen av Kaspiregionens viktighet som diversifiseringskilde bort fra Midtøsten ble styrket etter terroranslaget 11. september 2001, der blant annet saudiarabere utgjorde en betydelig del av terrorgruppen som stod bak (Nanay 2005: 127). Engasjementet knytter seg spesielt til rørledningspolitikk. USA har for eksempel vært en sterk pådriver for Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC)-rørledningen som stod ferdig i 2005 og strekker seg fra Aserbajdsjan gjennom Georgia til Tyrkia. Denne rørledningen ville sannsynligvis ikke ha blitt bygget uten politisk engasjement fra USA og representerer selve manifestasjonen av amerikansk energipolitisk engasjement i regionen. Selskapenes interesse for BTC-rørledningen var i begynnelsen laber. Selv om det er uvisst på hvilken måte det foregikk, har det blitt hevdet at amerikanske myndigheter presset selskapene til å engasjere seg i BTC-rørledningen (se for eksempel Crandall 2006: 158). Etter en oppjustering av potensialet til offshorefeltet i Aserbajdsjan i 2000 uttalte imidlertid en representant for British Petroleum at man nå hadde nok reserver til å forsvare byggingen av BTC-rørledningen (BBC News 2002). Selskapene endret dermed synspunkt på prosjektet underveis slik at det ikke bare hvilte på politiske, men også på kommersielle vurderinger. Likevel kan det vanskelig bestrides at USA har vist betydelig interesse og aktivt engasjement for å få rørledningen realisert. President Clintons tilstedeværelse da Tyrkia, Aserbajdsjan og Georgia undertegnet de innledende avtalene knyttet til rørledningen i Istanbul i 1999, samt energiminister Samuel Bodmans nærvær ved åpningen av rørledningen i Aserbajdsjan i 2005, vitner om det tunge amerikanske politiske engasjementet. De neste avsnittene vil kommentere amerikanske oppfatninger av faktorene geopolitikk, ressurspotensial og ulike typer utfordringer knyttet til produksjon og transport med utgangspunkt i Kaspiregionen og sammenligne disse med Barentshavet. Dette vil danne grunnlag for en ytterligere presisering av bakgrunnen for den hittil tilbaketente amerikanske responsen på Norges promotering av Barentshavet som energiregion.

Det geopolitiske bildet i Kaspiregionen ble radikalt endret etter Sovjetunionens oppløsning. Amerikanske motiver for politisk engasjement har blant annet vært knyttet til å redusere Irans innflytelse i Sentral-Asia og Kaukasus, å styrke de økonomiske og politiske båndene mellom Tyrkia og de kaspiske statene samt fremme økonomisk vekst og utvikling i de nye uavhengige kaspiske statene (Bahgat 2003: 167). USA har også motarbeidet det russiske rørledningsmonopolet fra Kaspiahavet med sikte på å diversifisere energitransporten og redusere russisk økonomisk og strategisk innflytelse i regionen. Men samtidig har russerne vært oppfattet som samarbeidspart-

ner. Det amerikanske selskapet Chevron har for eksempel investert stort i CPC³⁰-rørledningen som frakter olje fra Tengizfeltet i Kasakhstan gjennom Russland til den russiske svartehavsbyen Novorossiisk. Prosjektet har av mange analytikere blitt oppfattet som et eksempel på samarbeid mellom Washington og Moskva (Bahgat 2003: 170). De siste årene har imidlertid amerikanske oppfatninger av Russland som energistormakt endret seg. Fra å ha blitt sett som en del av løsningen på energisikkerhetsutfordringen, oppfattes Russland i økende grad som del av utfordringen. Bakgrunnen er blant annet nasjonaliseringen av energisektoren og det som blir ansett som en vilje til å bruke energi som utenrikspolitisk pressmiddel.³¹ Ved å diversifisere transportrutene kan målet om å begrense russisk og iransk innflytelse i Kaspiregionen realiseres. For USA har det altså vært like viktig å hindre andre staters innflytelse som å sikre egne interesser (Brzezinski 1997: 30, Noreng 2000: 163). Denne typen vurderinger gjør seg ikke gjeldende i norske nordområder.³² Den senere tids interesse for det sirkumpolare Arktis er riktignok motivert av lignende hensyn i og med at man søker å sikre amerikanske interesser og samtidig unngå at andre stater (deriblant Russland) får tildelt store geografiske områder uten at amerikanerne får påvirke beslutningene. Dette har imidlertid, som vi har sett, lite med norske nordområder eller nordområdepolitikk å gjøre.

Økonomiske interesser i form av fremming av amerikanske oljeselskapers stilling i regionen må også inkluderes som et underliggende motiv for amerikansk engasjement i Kaspiregionen. Selskaper som Chevron, Exxon-Mobil og ConocoPhillips har alle betydelige investeringer i regionen. En informant hevdet at energipolitisk engasjement ville ha vært utelukket om ikke selskapene allerede var engasjert i regionen.³³ Selskapsinteresse – eller mangel på sådan – ble også trukket frem av informantene med referanse til Barentshavet. Det ble hevdet at amerikanske selskaper ikke var nok til stede i regionen for å kunne avstedkomme et større politisk engasjement.

Til tross for at støtte til amerikanske selskaper i Kaspiregionen er viktig, konkluderer imidlertid tidligere analyser med at rørledningsdiplomati i all

30 Caspian Pipeline Consortium.

31 Uenigheten mellom Russland og Ukraina om prisen på gassleveranser fra Russland som endte med at Russland kuttet gassforsyningen til Ukraina i fire dager i januar 2006 bidro sterkt til dette inntrykket. Se Stern (2006) for en detaljert analyse av hendelsen og vestlige lands oppfatninger av denne.

32 Delelinjespørsmålet er en mulig sak som kunne mobilisere amerikansk engasjement, men det er uansett en enkeltsak i et begrenset geografisk område, og foreløpig ser det ut som USA oppfatter dette som et bilateralt spørsmål mellom Norge og Russland.

33 Amerikanerne fattet heller ikke interesse for regionen før Chevron begynte utviklingen av Tengiz-feltet i Kasakhstan i 1993 og en avtale mellom Aserbajdsjan og et internasjonalt oljekonsortium i 1994 skulle undertegnes (Crandall 2006: 10).

hovedsak er politisk og strategisk motivert (Brzezinski 1997: 123, Crandall 2006, Nanay 2005: 140, Noreng 2000: 165). De alternative transittlandene for kaspisk olje og gass til de vestlige markedene er Iran, Russland og Tyrkia. En faktor som i betydelig grad gjør det politisk interessant å engasjere seg i energiutviklingen i Kaspiregionen, er at Kaspiahavet er omgitt av land på alle sider. For å få oljen og gassen på markedene må den transporteres over flere landegrenser. Hvor rørledningene skal gå, blir dermed et geopolitisk spørsmål som flere stater må bli enige om. I Kaspiregionen har dessuten Russland langt større betydning som transittland enn som produsentland.³⁴ Tyrkia representerer den dyreste løsningen, men er sterkt foretrukket av USA som ser det som en viktig støttespiller i Midtøsten. Denne transportruten vil også kunne sikre leveranser til en annen nøkkelaktør for USA i Midtøsten, nemlig Israel (Noreng 2005: 169).

Barentshavet mangler den strategiske betydningen som Kaspiregionen har i dagens amerikanske politikk. Forholdet mellom Russland og USA er med på å bestemme regionens geopolitiske betydning for amerikanerne, men kompleksiteten er langt fra så stor her som i Kaspiregionen. Fra Barentshavet har man direkte adgang til markedene via oljetankere eller LNG³⁵-skip. Via rørledninger er det foreløpig bare Europa som er et aktuelt marked, og spørsmålet om transittstater er langt mindre viktig i og med at de aktuelle statene stort sett er «vestvennlige».³⁶ I Kaspiregionen blandes dermed storpolitikk og energi på en fundamentalt annen måte enn i Barentshavet, hvor aktørene er færre og mulighetene for å vinne utenrikspolitisk makt på bakgrunn av energitransport langt mindre. Det amerikanske engasjementet er delvis knyttet til økonomiske muligheter, men mest til spørsmålet om rørledningsruter for å unngå visse staters innflytelse i regionen.

I det foregående så vi at amerikanernes oppfatning av ressurspotensialet på norsk side av Barentshavet var at dette er relativt lite og i det minste svært usikkert. Når det gjelder Kaspiregionen, har det – selv om de spesifikke tallene er omstridt – vært en rådende oppfatning i amerikanske administrasjoner at regionen har potensial til å bidra vesentlig til global energisikkerhet. Store funn som Azeri Chirag Guneshli og Shah Deniz i Aserbajdsjan, samt Kashagan-feltet i Kasakhstan, har bidratt til å forsterke dette inntrykket. Analytikere har imidlertid hevdet at Washington har overdrevet størrelsen

34 Produksjon i Kaspiregionen har ikke vært et fokusområde for russerne som i større grad har konsentrert oppmerksomheten om stillingen som transitland for olje og gass fra regionen (Crandall 2006: 120).

35 Liquefied Natural Gas.

36 Vi har imidlertid sett eksempler på at også transport fra Russland til Europa kan bli en varm politisk potet. Nordstream-rørledningens rute har ført til opphetet debatt mellom de baltiske landene, Polen, Tyskland, Russland, Finland og Sverige både av strategiske, økonomiske og miljømessige grunner. Amerikanerne har forøvrig ikke engasjert seg aktivt i dette spørsmålet.

på regionens ressurser med det mål å øke engasjementet i regionen for å redusere vestlig energiavhengighet av Den persiske golf (Bahgat 2003: 143). Crandall (2006: 7) hevder at regionens potensial i virkeligheten er «ganske lite» og at USA har engasjert seg i regionen av utenrikspolitiske hensyn for å motvirke russisk og iransk innflytelse. Kontrasten til norsk side av Barentshavet er slående. Når det gjelder russisk side, er oppfatningen at potensialet er stort, uten at det foreløpig ser ut til å avstedkomme noe aktivt engasjement i utviklingen fra amerikanernes side. Dette har, som vi har sett, mye å gjøre med oppfatningen av hvilke politiske redskaper amerikanerne har til rådighet. Russlands rolle i Kaspiregionen er av en annen karakter enn tilfellet er for Barentshavet. For Kaspiregionen fungerer Russland i stor grad som transittland. Amerikanske myndigheter har instrumenter for å påvirke utviklingen i regionen ved å samarbeide med andre land for å styre energitransporten utenom Russland (og Iran). Ved diplomatisk samhandling med de kaspiske statene har USA lyktes i å utgjøre en forskjell i utviklingen i regionen. I russisk Arktis, derimot, har det vist seg at amerikanerne ikke har hatt denne påvirkningsmuligheten.

Vi har også diskutert amerikanernes oppfatninger av utfordringer knyttet til utvinning og transport i Barentshavet som mulig grunn til manglende engasjement i denne regionen. Utfordringene i Kaspiregionen er imidlertid langt ifra færre eller mindre enn i Barentshavet, uten at dette ser ut til å ha begrenset det amerikanske engasjementet i særlig grad. I Kaspiregionen finnes elementer som rivalisering mellom regionale og internasjonale aktører, nasjonale og etniske konflikter, uavklarte juridiske spørsmål i Kaspishavet og uenighet om de mest kostnadseffektive rørledningene. Teknologiske og miljømessige utfordringer i forbindelse med utvinning og transport i Kaspiregionen er – som i Barentshavet – også betydelige. Disse observasjonene understreker det faktum at olje og gass «alltid har handlet vel så mye om politikk som om markeder» (Bahgat 2003: 143). Mye tyder derfor på at type og grad av utfordringer ikke er avgjørende for eventuelt politisk engasjement i energiregioner, men at den geopolitiske konteksten og oppfatningen av mulighetene til å utgjøre en forskjell spiller en avgjørende rolle. I tillegg er det en forutsetning at en viss tro på regionens evne til å bidra til å øke den globale energisikkerheten er til stede.

Av dette kan vi konkludere med at amerikansk engasjement i Kaspiregionen har hatt både strategiske og energipolitiske motiver, der de strategiske har vært dominerende, men med energipolitikk som en viktig ingrediens. Vi ser også at Kaspiregionen for USA representerer en kombinasjon av utenrikspolitiske og energipolitiske *utfordringer* og *muligheter*. Produksjon og transport knyttet til norsk og russisk side av Barentshavet representerer per i dag verken slike utfordringer eller muligheter. De utfordringene som foreligger, dreier seg om russisk Arktis, og her mangler USA de nødvendige

redskapene til å påvirke utviklingen politisk. USA har dermed lite å vinne på å engasjere seg i Barentshavet, men også tilsynelatende lite å tape på ikke å engasjere seg på dette tidspunkt.

Konklusjon

Norsk nordområdepolitikk overfor USA har i betydelig grad vært basert på utenrikspolitiske hensyn, der energipotensialet i Barentshavet har blitt brukt som inngangsnøkkel til bredere politisk samhandling om nordområdespørsmål med USA. De energipolitiske hensynene har således ikke utgjort noe hovedmotiv for norsk nordområdepolitikk, men snarere et virkemiddel. Spørsmålet som melder seg, er om Norge i nordområdepolitikken så langt har «organisert seg på en effektiv måte for å oppnå prioriterte nasjonale mål» (Aasland 2007: 291). Denne artikkelen har vist at her ligger det et betydelig forbedringspotensial som knytter seg til behovet for å utvikle en klarere og mer konsistent politikk. Norges eget selvbilde som forutsigbar og stabil energiproducent, sammen med forventninger fra vestlige importland, er dessuten med på å begrense mulighetene for å politisere energiinteraksjonen med importland.

For å vende tilbake til spørsmålet som stilles i tittelen på artikkelen – om det norske nordområdeinitiativet har utenrikspolitiske eller energipolitiske motiver – fremstår det som klart at det er utenrikspolitiske hensyn som driver nordområdepolitikken, med energi som redskap for å oppnå utenrikspolitisk oppmerksomhet. Utfordringen for Norge er at USA, på tross av anstrengelsene gjennom nordområdeinitiativet, hittil i liten grad har inkludert regionen i sine utenriks- og energipolitiske vurderinger. I den grad dette har blitt gjort, har det hatt lite med norsk nordområdepolitikk og desto mer med utviklingen i Russland å gjøre. I et scenario der Russland i større grad oppfattes som et utenrikspolitisk problem enn en energisamarbeidspartner, blir Norge en interessant samtalepartner om utviklingen i Russland. Når Russland endrer seg, får dette altså konsekvenser for Norge. Til tross for at nordområdepolitikken har vært et forsøk på å reintrodusere viktigheten av nordområdene og Norge i et annet lys enn under den kalde krigen, ser det dermed ut til at Russland fremdeles legger premissgrunnlaget for Norges relasjoner til viktige allierte.

En sammenligning med Kaspiregionen viser til slutt at Barentshavet i dag ikke har de faktorene som skal til for å påkalle amerikansk engasjement. Disse ser ut til å være enten en kompleks geopolitisk kontekst der amerikansk engasjement vil kunne utgjøre en forskjell i form av beskyttelse og sikring av amerikanske utenrikspolitiske og/eller energipolitiske interesser, eller store energipolitiske muligheter der amerikanerne har utsikter

til å utgjøre en forskjell, slik situasjonen så ut til å være i planleggingen av Murmansk-rørledningen tidlig på 2000-tallet. Et slikt engasjement forutsetter dessuten en tro på et stort ressurspotensial, noe som for norsk side av Barentshavet i dag ikke gjør seg gjeldende. På 1980-tallet var Norge først og fremst av interesse for USA av to grunner – energi og geopolitisk plassering. Mye tyder på at Norge har mistet betydning langs begge dimensjonene, og at nordområdeinitiativet ikke har bidratt til noen signifikant endring i denne trenden.

Litteratur

- Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) (2004) *Impacts of a Warming Arctic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Amundsen, Hans Kr. (2005) «Mellom Russland og USA», *AnalysNorden* 23.2. (www.analysnorden.org/analysnorden/artikkel.asp?id=203).
- Austvik, Ole Gunnar (1991) «Norwegian Energy Policy in an International Context: The U.S.
- Embargo of Soviet Gas in 1982» i Ole Gunnar Austvik (red.) *Norwegian Gas in the New Europe. How politics shape markets*. Norwegian Foreign Policy Studies (76). Oslo: NUPI, Vett og Viten A/S (102–120).
- Bahgat, Gawdat (2003) *American Oil Diplomacy in the Persian Gulf and the Caspian Sea*. Gainesville: University Press of Florida.
- Barentsobserver (2007a) «Gazprom to spend 17,1 billion RUB on the Shtokman field in 2007», 17.1. (barentsobserver.com/index.php?id=422863&xxforcedir=1&noredir=1).
- Barentsobserver (2007b) «Gazprom cuts Shtokman budgets», 25.7. (barentsobserver.com/index.php?id=525525&xxforcedir=1&noredir=1).
- BBC News (2002) «Caspian pipeline dream becomes reality», 17.9. (news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2263611.stm).
- Borgerson, Scott (2008) «Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming», *Foreign Affairs* 87(2).
- Brunstad, Bjørn et al. (2004) *Big Oil Playground, Russian Bear Preserve or European Periphery? The Russian Barents Sea Region towards 2015*. Delft: Eburon Academic Publishers.
- Brzezinski, Zbigniew (1997) *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. New York, NY: Basic Books.
- Bush, George W. (2007) «President's Statement on Advancing U.S. Interests in the World's Oceans», pressemelding 15.5. Washington, D.C.: Det hvite hus www.whitehouse.gov/news/releases/2007/05/20070515-2.html.
- Claes, Dag Harald (1990) *Friend and Foe – a Study of the Relationship between OPEC and Norway in the International Oil Market*. Report 005. Lysaker: Fridtjof Nansen Institute.
- Claes, Dag Harald (1995) «Norsk olje- og gasspolitikk» i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbo & Svein Gjerdåker (red.) *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag (144–60).

- Claes, Dag Harald (2007) «Geopolitiske utfordringer for norsk petroleumspolitik», innspill til Utenriksdepartementets Refleks-prosjekt *Globale Norge – hva nå?* (www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/energi/dhclaes.html?id=491870).
- Crandall, Maureen S. (2006) *Energy, Economics and Politics in the Caspian Region*. Westport: Praeger Security International.
- Det hvite hus (2002) «President Bush, President Putin Announce New Energy Dialogue». Joint Statement by President George W. Bush and President Vladimir V. Putin on the New U.S.–Russian Energy Dialogue, 24.5. (www.whitehouse.gov/news/releases/2002/05/20020524-8.html).
- Eide, Vigleik (1998) «Utvikling og utvidelse: Sikkerhetspolitiske og militære konsekvenser for NATO og Norge», *Internasjonal Politikk* 56(1): 3–12.
- FinancialTimes.com (2008) «Total steps back from investing in Iran», 9.6. (www.ft.com/cms/s/0/26088244-4ded-11d0-820e-000077b07658.html?ncklick_check=1).
- Frydenlund, Knut (1982) *Lille land – hva nå?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Henriksen, Henry (2003) «Venneløs i nord», *Nordlys.no* 12.11.
- Johnsen, Arve (2006) «'Barents 2020' – et virkemiddel for en fremtidsrettet nordområdepolitikk» (www.aksjonsprogrammet.no/vedlegg/Barents%202020.pdf).
- Kalicki, Jan H. & Jonathan Elkind (2005) «Eurasian Transportation Futures» i Jan H. Kalicki & David L. Goldwyn (red.) *Energy and Security. Toward a new foreign policy strategy*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press (149–74).
- Keohane, Robert O. & Joseph S. Nye (2001) *Power and Interdependence*, 3rd ed. New York, NY: Longman.
- Krulykov, Valeriy & Arild Moe (2006) «Hydrocarbon Resources and Northern Development» i Helge Blakkisrud & Geir Hønneland (red.) *Tackling Space. Federal Politics and Russian North*. Lanham, MD: University Press of America (125–42).
- Leira, Halvard (red.) (2007) *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Lodgaard, Sverre (2002) «Helhetsperspektiver på norsk utenrikspolitikk», *Internasjonal politikk* 60(3): 257–83.
- Lodgaard, Sverre (2007) «Helhetsperspektiver på norsk utenrikspolitikk» *Internasjonal politikk* 65(2): 279–88.
- Moe, Arild (2006) «Sjtokman-beslutningen: Forklaringer og implikasjoner», *Nordisk Østforum* 20(4): 389–403.
- Moe, Arild & Elana Wilson Rowe (2008) «Northern Offshore Oil and Gas Resources: Russian Policy Challenges and Approaches», Working paper, Fridtjof Nansen Institute, Norwegian Institute of International Affairs and Econ Pöyry.
- Nanay, Julia (2005) «Russia and the Caspian Sea Region» i Jan H. Kalicki & David L. Goldwyn (red.) *Energy and Security. Toward a New Foreign Policy Strategy*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press (127–47).
- Neumann, Iver (2002) «Norges handlingsrom og behovet for en overgripende sikkerhetspolitisk strategi», *Det sikkerhetspolitiske bibliotek* (3). Den norske Atlanterhavskomiteé.
- Noreng, Øystein (2000) «Rørledninger er storpolitikk. Det nye store spillet om oljen fra Kaukasus og Sentral-Asia», *Internasjonal politikk* 58(2): 161–94.
- Noreng, Øystein (2005) «Oljepolitikk og utenrikspolitikk», *Internasjonal politikk* 63(2-3): 183–215.
- Nordlys.no (2006) «Svalbard-oljen er norsk», 16.6. (www.nordlys.no/nordomradene/

- nytt_i_nord/olje_gass/article2150523.ece).
- NOU 2003:32 *Mot nord. Utfordringer og muligheter i nordområdene*, Norges offentlige Utredninger. Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- Offerdal, Kristine (under publisering) «The European Arctic in US foreign energy policy. The case of the high north», *Polar Record*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ong, John D. (2005) U.S. perspectives on Barents Sea energy issues. Presentasjon på russisk-norsk olje- og gasskonferanse (INTSOK) i Stavanger, 26.1.
- Olje- og energidepartementet & Oljedirektoratet (2007) *Fakta. Norsk petroleumsvirksomhet 2007*.
- Pedersen, Torbjørn (2008) *Conflict and Order in Svalbard Waters*, doktorgradsavhandling ved Universitetet i Tromsø. ISBN 978-82-91636-77-1.
- Petersen, Jan (2008) «Hva jeg faktisk tenkte», *Aftenposten* 26.3.
- Ramm, Hans Henrik (2008) «Politisk fondsmakt», *Offshore.no*. 2.5 (www.offshore.no/nyheter/sak.aspx?Id=21059).
- Soria Moria-erklæringen (2005) Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09. (www.regjeringen.no/upload/kilde/smk/rap/2005/0001/ddd/pdfv/260512-regjeringsplattform.pdf).
- Stern, Jonathan (2006) «The Russian-Ukrainian gas crisis of January 2006», Oxford Institute for Energy Studies (www.oxfordenergy.org/pdfs/comment_0106.pdf).
- St.meld. nr. 30 (2004-2005) *Muligheter og utfordringer i nord*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Stryken, Christian-Marius (2004) «Norsk petro-power og terrorisme: Brennbart og brukbart redskap i norsk sikkerhetspolitikk?», NUPI-notat (667). Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Støre, Jonas Gahr (2005a) «Et hav av muligheter – en ansvarlig politikk for nordområdene», tale ved Universitetet i Tromsø, 10.11.
- Støre, Jonas Gahr (2005b) «Nordområdene – geopolitiske og sikkerhetspolitiske utfordringer», åpningsinnlegg. IFRI – Institut français des relations internationales, Paris, 24.11..
- Torjesen, Stina (2008) «Hva med Russland?» i Iver B. Neumann (red.) *Norge og alliansene – gamle tradisjoner, nytt spillerom*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- UNCLOS (1982) United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10. desember. Konvensjonens tekst i *International Legal Materials*: 21, 1982L: 1,26 1 ff.
- Utenriksdepartementet (2006) *Regjeringens Nordområdestrategi*.
- Whitney, Benson K. (2006) «Pension Fund Divestment: Meeting Norwegian Fairness Standards?» Innlegg ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt 1.9.
- Aasland, Morten (2007) «Selvbilder med begrensninger» i *Internasjonal politikk* 65(2): 289–300.
- Aatland, Kristian (2003) «Russisk nordområdepolitikk etter den kalde krigen: Forholdet mellom næringsinteresser og militærstrategiske interesser», FFI/Rapport 007-13.