

MASTEROPPGAVE

SO330S

Marthe Johansen

Arktisk råd og nye styringsoppgaver

- *En drøfting av argumenter for og imot at militær sikkerhet skal inkluderes i Arktisk råd i lys av sentrale IP-perspektiver*

Master i Samfunnsvitenskap

Dato: 15. mai 2017

Totalt antall sider: 93

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	3
1.1 Problemstilling: Arktisk råd og sikkerhetsspørsmålet	7
1.2 Oppgavens oppbygging.....	8
2. Metode.....	9
2.1 Litteraturstudie	9
2.1.1 Styrker og svakheter ved litteraturstudier	10
2.2 Litteratursøk	11
2.3 Reliabilitet og validitet	12
3. Teoretisk tilnærming	13
3.1 Realismen og internasjonale relasjoner.....	14
3.1.1 Realismen og internasjonale organisasjoners rolle	16
3.2 Liberalismen og internasjonale relasjoner.....	18
3.2.1 Liberalismen og internasjonale organisasjoner	20
4. Sikkerhetsspørsmålet i Arktis.....	22
4.1 Sikkerhetsbegrepet og sikkerhetspolitikk.....	24
4.1.1 Militær sikkerhet og sivil sikkerhet.....	26
4.2 Arctic Governance og sikkerhet	28
4.3.1 Den arktiske styringsstrukturen.....	28
4.2 Stater i Arktis og nasjonale strategier	32
4.2.1 Nykommere?	36
4.2.2 Interesser, tvister og potensielle konflikter	37
4.3 Sikkerhetssituasjonen i Arktis.....	40
4.4 Miljø, energi og økonomi = Ressurser	42
5. Arktisk råd og sikkerhet	45
5.1 Arktisk råd – Formål og funksjon	45
5.2 Arktisk råd og militær sikkerhet.....	49
6. Arktisk råd og sikkerhetspolitikk – Quo Vadis?	53
6.1 Argumenter for å inkludere militær sikkerhet i Arktisk råd.....	53
6.1.1 Nye problemer søker nye løsninger	54
6.1.2 Arktisk råd rolle og posisjon i den arktiske styringsdynamikken	57
6.1.3 Sikkerhetsrelaterte institusjoner i Arktis	61
6.1.4 Russland som viktig samarbeidspartner	63
6.2 Argumenter mot å inkludere militær sikkerhet i Arktisk råd	65
6.2.1 Russland, et «wild card»	66
6.2.2 Arktisk råds økende popularitet og spill-over-effekt	67
6.2.3 Konsensus i Arktisk råd	69
7. Konklusjon	72
8. Litteraturliste	74
8.1 Relevante artikler for studien	81
9. Vedleggsliste	82
9.1 Forkortelser	83
9.2 Arktisk råds medlemmer	84

9.3 Oversikt over avholdte ministermøter i Arktisk råd.....	85
9.4 Utviklingsbekymringer i Arktisk råds ministererklæringer	86
9.5 De arktiske statenes geografiske ansvarsområde etter SAR-avtalen	88
9.6 Arktisk geopolitisk diagram	89
9.8 Havisens utstrekning	90

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på en flott studietid ved Nord universitet. Hele prosessen rundt masteroppgaven, som mange andre før meg har uttrykt, har vært en lang prosess. Det er nærmest utenkelig å være ved veis ende med studietiden (enn så lenge). All skriving, sletting og omskriving viser riktignok ikke alle sidespor og blindveier som har møtt meg underveis, og det fremstår nok så underlig å se hvordan hele prosessen fremkommer på de neste sidene.

Jeg vil rette en stor takk til Håkan T. Sandersen som har vært en god veileder og en inspirasjon gjennom hele prosessen. Du har vært til stor hjelp! Vil også rette en stor takk til mine foreldre og venner som har vært til stor støtte det siste året, spesielt i de periodene da dette virket å være nærmest uoverkommelig, og oppmuntret med støttende ord som: Kjør på! Og en stor takk til min kjære mamma som har bidratt med korrekturlesning.

Bodø 15. mai 2017

Marthe Johansen

Sammendrag

Denne oppgaven er en litteraturstudie som tar for seg Arktisk råd og nye styringsordninger. Samarbeidet i Arktisk råd forgår på tvers av den tidligere frontlinje som eksisterte under den kalde krigen, og er et forum som har etablert seg som det mest sentrale samarbeidet i Arktis. Som et resultat av klimaendringene har Arktis nå blitt mer tilgjengelig og dermed er aktivitetsnivået i området på opptur. Dette har ført til en økt oppmerksomhet blant de arktiske statene, så vel som hos ikke-arktiske stater og aktører. Det knyttes dermed spørsmål til hvordan den kommende utviklingen vil ha innvirkning på de arktiske relasjonene. Riktignok er regionen betraktet som et lavspenningsområde, men det er samtidig knyttet utfordringer relatert til uløste grensetvister, tilgang til ressurser, samt sikkerhetsutfordringer. Dette tyder i så måte på at den arktiske regionen står over betydelige endringer som krever nye løsninger.

Regionen har veletablerte samarbeidsarenaer som er med på å sikre de internasjonale forholdene i regionen, men Arktis mangler institusjoner som kan håndtere de hardere sikkerhetsutfordringene i regionen. Oppgaven konkluderer med at det er svært utfordrende å inkludere militær sikkerhet i Arktisk råd som følge av de sikkerhetspolitiske dreiningene i det internasjonale systemet. I tillegg fremkommer det at det har oppstått nye spenninger mellom Øst og Vest som igjen underbygger antakelsen om at militær sikkerhet bør ekskluderes Arktisk råds mandat. Dette ses i sammenheng med at militær sikkerhet er et kontroversielt sakfelt som kan føre til ytterligere spenninger, samt at motstridende interesser blir mer synlige. Konklusjonen for oppgaven er dermed at militær sikkerhet bør holdes utenfor, men at Arktisk råd kan virke som en diskusjonsarena for slike spørsmål.

1. Innledning

«The time will never be as opportune as it is now to create a new forum to discuss security in the region, one that builds on the good, if incomplete, work of the Arctic Council. For peace does not come from pretending that war is impossible, but rather from the hard and disagreeable work of meeting threats head-on, and collectively mitigating their potential to generate conflicts».

(Myers 2016).

I løpet av de siste årene har Arktis¹ gått i fra å være en glemt avkrok til å bli et sentralt tema på den internasjonale politiske dagsorden². Regionens nyvunne oppmerksomhet kan ses i sammenheng med klimaendringenes effekt på den arktiske regionen. Den globale oppvarmingen har ført til at temperaturøkningen i Arktis skjer dobbel så raskt som i resten av verden. Dette har resultert i at nærmere 40 prosent av regionens isdekke har smeltet siden 1970, og ble målt til sitt laveste omfang i 2012³. Denne tilgjengeligheten bidrar til økt oppmerksomhet for de enorme ressursene på grunn av de store økonomiske mulighetene disse representerer. Det er for eksempel anslått at om lag 22 prosent av verdens uoppdagede petroleumsressurser er lokalisert i Arktis. Klimaendringene vil dermed føre til økt menneskelig- og militær aktivitet, og vil i så måte påvirke regionens natur og lokalbefolkning (Grønning 2016, Tamnes 2010). Konsekvensene av klimaendringene har ført til at spørsmål om sikkerhet, miljø, tilgang til ressurser og uavklarte grenser har fått en viktigere betydning i det internasjonale systemet.

Både miljømessige, økonomiske og menneskelige dimensjoner av sikkerhet er eksempler på de viktigste utfordringene i Arktis. Som mange andre steder avhenger disse faktorene av at både den politiske koordineringen, normsetting og konfliktløsningen er fattet gjennom internasjonale institusjonelle rammer. Det arktiske styringsproblemet handler altså om hvordan de mellomstatlige prosessene medvirker til koordinering og styring for de arktiske aktørene. Et viktig og interessant spørsmål er om de allerede eksisterende styringsordningene i Arktis er tilstrekkelig, sett i sammenheng med at den kommende utviklingen i regionen sannsynligvis fører med seg nye utfordringer som krever nye styringsstrukturer. Det hevdes

¹ «Arktis» eller den «arktiske regionen» vil her bli definert som området nord for Polarsirkelen (66° 33'N).

² http://www.geopoliticsnorth.org/index.php?option=com_content&view=article&id=167:arctic-council-meets-in-nuuk&catid=44

³ Se vedlegg 9.8

blant annet at Arktis opplever et styringsmessig *lacunae (tomrom)*, især innenfor sikkerhet (Tamnes et.al. 2014). De ulike utviklingsaspektene i regionen tydeliggjør dermed et behov for å utbedre regelverket i regionen som kan fylle dette tomrommet. Selv om regionen har godt utviklede samarbeidsforum for håndtering av de mykere politiske områdene som miljø, transport, økonomi, samt søk og redning, kommer Arktisk råd og andre sentrale funksjoner i Arktis til kort når det er snakk om en remilitarisering i regionen.

Dagens situasjon i Arktis står i kontrast til Arktis for om lag 30 år siden, både i forhold til klima, styring og geopolitikk. Da den kalde krigen var på sitt kaldeste hadde Arktis en viktig strategisk betydning for stormaktene USA og daværende Sovjetunionen⁴. På dette tidspunktet ble Arktis primært oppfattet som et område med baner for strategiske kjernefysiske raketter og bombefly, så vel som traséer for strategiske ubåter (Vasiliev 2012). I etterkant av den kalde krigen endret dette seg, og samarbeidsklimaet mellom Øst og Vest gikk inn i en lysere periode. Det ble hevdet at det ikke eksisterte noen reell trussel for kjernefysiske konflikter, ei heller strategiske offensive militære opprustninger i region. Allikevel har Arktis siden 2007 igjen opplevd en økende interesse, og særlig etter den russiske polarforskeren og politikeren Artur Chilingarov plantet det russiske flagget på havbunnen av Nordpolen i 2008. I kjølevannet av denne hendelsen var det flere medieoppslag som omhandlet «kampen om Nordpolen» og om en mulig politisering av Arktis ville oppstå. Dette førte til at de internasjonale relasjonene i Arktis fikk en større rolle innen forskning og politikk (Wilson 2015:1). Flaggplantingen og klimaendringene er riktignok bare to av flere årsaker til at det stilles spørsmål vedrørende den arktiske utviklingen og hvilke konsekvenser dette vil få. Spesielt spørsmålet om Arktis vil forbli en fredfull arena, eller om utviklingen vil resultere i at regionen blir en konfliktarena har i de senere år preget media og den politiske dagsorden (Wilson 2015:1). Dette ble synliggjort etter Russlands annektering av Krim, og viser at det fremdeles eksisterer et potensial for at konfrontasjoner og konflikter som finner sted andre steder i verden kan ha en «spill-over»-effekt på det arktiske samarbeidsklimaet (Wilson 2015:1).

Som et resultat av utviklingen i regionen har flere medier inntatt et konfliktperspektiv og predikert «et kappløp om Arktis», «kappløp om ressursen» og et «gullrush» (Wilson 2015:2). Den økende interessen, aktivitetene og tilgjengeligheten øker også risikoen for sabotasje mot

⁴ Opprettet 30.desember 1922 og oppløst 26.desember 1991

infrastrukturen, smugling, oljeutslipp og skipsulykker. Dette har bidratt til en erkjennelse av at institusjoner, regelverk og samarbeidsordninger i Arktis må endres og forbedres for å kunne håndtere utfordringene som utviklingen fører med seg (Tamnes 2010). Riktignok hevder enkelte at det ikke eksiterer noen form for mellomstatlig ressurskappløp i regionen (FOKUS 2014:7)⁵, et synspunkt basert på at de arktiske statenes rettigheter og ressurser i stor grad allerede er folkerettslig regulert gjennom FNs Havrettskonvensjonen (UNCLOS) og statenes eksklusive økonomiske soner⁶. FNs Havrettskonvensjon er et av de viktigste instrumentene innen styringskomplekset Arctic Governance, og ivaretar den mellomstatlige reguleringen av grenseforholdene i nord. Konvensjonen bidrar til at de arktiske statene kan hevde sine suverene rettigheter i regionen, men legger også føringer for de arktiske statenes plikter i Arktis og instruerer aktørene innen juridiske spørsmål (Melvin et. al. 2016:166). Dermed er ressursene i Arktis er i stor grad allerede fordelt og avklart mellom de arktiske statene. Blant annet har forskere fra Danmark regnet seg fram til at 97% av de utforskede og potensielle naturressursene i Arktis befinner seg innenfor avklarte suverenitets- og jurisdiksjonsområder (Vasiliev 2012). Ressursutnyttelse utenfor statenes EEZ vil i overskuelig fremtid være lite kommersielt attraktiv, og forvaltningen av de tilgjengelige ressursene vil høyst sannsynlig bli ivaretatt gjennom allerede etablerte og institusjonaliserte avtaler (FOKUS 2014:7)⁷. Dermed kan mediernes konfliktperspektiv synes å være grunnløst på bakgrunn av at dagens styrings- og forvaltningsstruktur i Arktis domineres av bilaterale og multilaterale samarbeid, og tyder i så måte på at regionen har få samarbeidsproblemer.

Den mest fremtredende politiske institusjonen i Arktis er Arktisk råd, en institusjon som særlig ivaretar koordineringen av det «nordlige» samarbeidet mellom de arktiske statene. Gjennom Arktisk råd har de arktiske statene Norge, Sverige, Danmark, Russland, USA, Island, Finland og Canada siden etableringen i 1996 klart å kombinere en felles innsats for utbedring og implementering av en fremtidsrettet agenda for den arktiske regionen. Forumet arbeider med «myke» politiske områder som klimaendring, bærekraftig utvikling, sikkerhet til sjøs, og urfolks rettigheter og levekår, og er en viktig agendasetter for arktiske spørsmål.

⁵Etterretningstjenestens vurdering https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/FOKUS-2014.pdf Hentet: 25.09.2016

⁶ EEZ- Exclusive Economic Zone på 200 nautiske mil

⁷Etterretningstjenestens vurdering https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/FOKUS-2014.pdf Hentet: 25.09.2016

Arktisk råd har gjennom sitt arbeid utviklet tre bindende avtaler: Agreement on Cooperation on Ceronautical and Maritime Search and Rescue (SAR)⁸ og Agreement on Cooperation on Maritime Oil Pollution, Preparedness, and Response (OPPRA)⁹, og *Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation* fra 2017I tillegg har A8 utenfor rammene av Arktisk råd støttet opprettelsen av tre nye enheter: Arctic Economic Council (AEC)¹⁰, Arctic Security Forces Roundtable (ASFR) og Arctic Coast Guard Forum (ACGF)¹¹. Til tross for at disse tre forumene ikke er formelt koblet til Arktisk råd, støtter de i stor grad Arktisk råds virksomhet (Conley & Milino 2016:1-2). Siden Arktisk råd er den fremste internasjonale politiske institusjonen i Arktis, utgjør forumet et av de viktigste instrumentene for styringsstrukturen i Arktis, det vil si for Arctic Governance. Den positive organisatoriske utviklingen viser forumets evne til å utvikle en langsiktig og konsensusbasert visjon for Arktis (Conley & Milino 2016:2).

Arktisk råd er et samarbeid som foregår på tvers av en tidligere frontlinje og har fremstått som en bauta i Arktis selv om spenningene i resten av verden har økt. Det kan tenkes at Arktisk råd har vært et så vellykket forum nettopp fordi militære spørsmål er blitt holdt utenfor. Den 19. september 2016 var det 20 år siden Ottawa-erklæringen, også kalt Arktisk råds «grunnlov», ble underskrevet og rådet formelt ble etablert. Ved opprettelsen av Arktisk råd i 1996, var forumets mandat å sikre det arktiske miljøet og en bærekraftig utvikling i Arktis. Forumet skulle dermed være en kunnskapstilbyder og en viktig arena for å utveksle informasjon mellom de arktiske statene. Nå når Arktisk råd er inne i sitt tredje tiår hevdes det fra flere hold at forumet er modent for revisjon på bakgrunn av de ulike utfordringene og dreiningene i dagens sikkerhetssituasjon i Arktis¹². Behovet for endringer i det arktiske styringsstrukturen er dermed aktualisert, og her har flere talsmenn i Arktis tatt til ordet for at Arktisk råd bør påta seg en mer fremtredende rolle når det kommer til koordinering, styring og forvaltning i Arktis (Conley et al. 2012).

⁸ Search and Rescue: underskrevet på Nuuk, Grønland i 12. mai 2011. Inngått mellom de åtte medlemslandene i Arktisk råd. SAR er en juridisk bindende avtale som skal regulere fremtidig sjøberedskap i Arktis. Avtalen må ikke forveksles med IMO-konvensjonen av 1979, om maritimt søk og redning. Denne avtalen forplikter avtalepartene til bistand innen søk og redning i egne områder. Avtalen sannsynliggjør intensivt militært samarbeid for å imøtekomme avtalens intensjon.

⁹ Oilspill Agreement: underskrevet i Kiruna, Sverige i mai 2013

¹⁰ AEC: 2014

¹¹ ACGF: 2015

¹² Berit Enge, 14. April 2016 «Arktisk råd er modent for revisjon». Lastet ned 20.juni 2016 fra <http://www.highnorthnews.com/arktisk-rad-er-modent-for-revisjon/>

«Arctic security is about maintaining the Arctic as an area of stability, predictability and international co-operation».

(Pedersen 2014¹³).

1.1 Problemstilling: Arktisk råd og sikkerhetsspørsmålet

I dag er regionen preget av en kompleks situasjon som blir berørt på internasjonalt nivå (Conley & Milino 2016:3). Om Arktisk råd er den rette for å påta seg oppgaven med å håndtere sikkerhetsutfordringene i Arktis er et omstridt spørsmål. Blant annet hevder flere at de sikkerhetsutfordringene som regionen står overfor, ikke er av en slik karakter at det vil bli nødvendig å løse disse med bruk av militærmakt (Enge 2016, Storholm 2016). Likevel er regionen utsatt for å bli en arena for «strategisk spillover» (Myers 2016). Behovet for å utvikle en organisasjon som kan håndtere militær sikkerhet er tilstede for å sikre åpenhet og for å forhindre misforståelser, samt kriser mellom de arktiske statene (Narvestad 2015:351). På den andre siden hevder Willis (2013) at inkorporering av militære sikkerhetsspørsmål i Arktisk råd ikke vil bidra til å løse problemer, men heller skape dem.

Da Arktisk råd ble etablert i 1996 var det ikke nødvendig å diskutere arktisk sikkerhet siden rådet ble utviklet i en tid med håp og optimisme (Conley & Milino 2016:3). Imidlertid hevdes det at Arktisk råd har oppfylt sin rolle slik den ble planlagt i 1996 og at tiden er inne for at mandatet revideres for å sikre sin relevans i de neste 20 årene (Enge 2016). Alison Ronson (2011) hevder at Arktisk råd kan endre sitt mandat til å inkludere et mer utvidet politisk ansvar for styring. Ronson påpeker at dette kan foregå enten ved å la de etablerte arbeidsgruppene under Arktisk råd håndtere spørsmål relatert til olje- og gassaktivitet i Arktis, eller ved å etablere nye arbeidsgrupper som får til oppgave å håndtere saksfelt innen internasjonale samarbeid. A8's etablering av ulike institusjoner som ASFR viser at statene er i stand til å samarbeide om hardere sikkerhetsspørsmål, selv om utviklingen av dette forumet delvis stoppet opp etter Ukrainakrisen. Til tross for Arktisk råds mange suksesser kan forumet risikere å bli irrelevant dersom forumet ikke følger med i utviklingen i den skiftende arktiske dynamikken innen både økonomi, militære og miljø. Dette kan i så måte resultere i at Arktisk råd for en betydelig mindre rolle som samarbeidsarena for de arktiske statene. Hvilken rolle Arktisk råd bør ha, er spørsmål som stilles med økende frekvens og med hensyn til utviklingen kan det være på tide for Arktisk råd å tenke «out of box».

¹³ Bård Glad Pedersen på Arctic Circle-konferansen i Reykjavik 2. november 2014.

Formålet med denne oppgaven er å bidra til økt kunnskap og forståelse om styring og sikkerhet i Arktis, der særlig Arktisk råds rolle vil bli vektlagt. Bakgrunnen for dette er at det er et interessant spørsmål, og som i tillegg er forsket og skrevet lite om. Problemstillingen som her vil undersøkes er følgende:

«En drøfting av argumenter for og imot at militær sikkerhet skal inkluderes i Arktisk råd i lys av sentrale IP-perspektiver».

Det teoretiske bakteppet for denne oppgaven er avgrenset til perspektivene realismen og liberalismen slik de anvendes i internasjonal politikk. Bakgrunnen for valget er at det er to perspektiver med grunnleggende ulik tilnærming til internasjonale relasjoner, og kan på hver sin måte bidra til å belyse hvordan og hvorfor statene i Arktis forholder seg til hverandre. Oppgaven benytter kvalitativt forskningsdesign der allerede publisert litteratur blir gjennomgått og analysert. Studien er dermed en litteraturstudie.

1.2 Oppgavens oppbygging

Denne oppgaven er organisert i sju kapitler. Oppgavens metodekapittel beskriver forskningsdesignet, datainnsamlingsmetoder og informasjonshåndtering. Datagrunnlaget vil også her bli vurdert, samt at styrker og svakheter ved studien vil bli gjort rede for. Videre følger kapittel tre som er teorikapitlet, der det blir gjort rede for oppgavens teoretiske rammeverk med særlig fokus på realismen og liberalismen, som er aktuelle perspektiver som underbygger analysen. Den empiriske tilnærmingen til analyseenhetene favnes i kapittel fire, der sikkerhetspolitikk og sikkerhetsbegrepet blir gjort rede for. Her vil også Arctic Governance bli gjort rede for, samt de ulike sikkerhetsspørsmålene som preger den arktiske region. Videre følger kapittel fem der Arktisk råd står i fokus. I dette kapitlet blir det gjort rede for Arktisk råds formål og funksjon, men også de ulike utfordringene som knytter seg til rådet og dets framtid. Videre følger en presentasjon av ulike tilnærminger for inkludering av militær sikkerhet i Arktisk råd. Deretter følger kapittel seks hvor empiri blir drøftet opp mot teori for å belyse oppgavens problemstilling. I det sjuende og avsluttende kapitlet for denne oppgaven følger konklusjonen, samt en kort oppsummering av oppgaven.

2. Metode

Samfunnsvitenskapelig metode er et redskap som inngår i forskeres verktøykasse som blir anvendt for å komme fram til ny kunnskap og for å løse problemer (Holme & Solvang 1996:13). Verktøykassen er et viktig hjelpemiddel som benyttes for å gjennomføre en studie systematisk, og i tråd med vitenskapelig anerkjente normer. Metode er mer enn bare undersøkelsesteknikker, og kan også ses på som læren om å samle inn, bearbeide, analysere et materiale, og hvordan man skal tolke informasjon på en systematisk måte som gjør funnene etterprøvbare (Halvorsen 1993:15-16). Mathilda Riley sier det slik:

«Samfunnsvitenskapelig metode omfatter både organisering og tolkning av data som hjelper oss til å få en bedre forståelse av samfunnet».

(Referert i Holme & Solvang 1996:14).

Innen samfunnsvitenskapen skiller vi mellom to hovedformer for metode: kvalitative og kvantitative metoder. I følge Wadel (1991) er den viktigste forskjellen mellom disse to ulike tilnærmingene at de egner seg til å innhente data på ulike måter (Halvorsen 2000:85). Sett ut i fra valgt problemstilling og analysenivå, har man som forsker et vidt spekter av ulike metoder til disposisjon for å komme fram til funn. Innen kvalitative metoder er observasjon, kvalitative intervju og samtaler, samt analysering av eksisterende nedskrevne kilder som vil si dokument- og litteraturstudie og innholdsanalyse, ulike forskningsmetoder. For denne oppgaven ble klassiske kvalitative intervjuer og kvantitative surveyer vurdert som for tids- og ressurskrevende. Tatt i betraktning at det ikke finnes egnede databaser tilgjengelig, og at en intervjuguide ville krevd reiser til flere land og lå dette derfor utenfor rammene til denne oppgaven. På bakgrunn av oppgavens tids- og ressursrammene, og hvilken forskning og litteratur som er tilgjengelig ble litteraturstudie valgt som metode for å besvare oppgavens problemstilling.

2.1 Litteraturstudie

Litteraturstudier egner seg når det ikke er mulig å innhente primærdata eller når man ønsker å få innblikk i hvordan andre har fortolket et fenomen, en situasjon eller en hendelse. Denne typen forskningsmetode egner seg også dersom man søker å få vite hva som faktisk er sagt eller gjort i en situasjon (Jacobsen 2005:164). Fordelen med å gjennomføre en litteraturstudie er at man kan støtte seg på forskning som allerede eksisterer (Gall et al. 2007).

«The selection of available documents (both published and unpublished) on the topic, which contain information, ideas, data and evidence written from a particular standpoint to fulfil certain aims or express certain views on the nature of the topic and how it is to be investigated, and the effective evaluation of these documents in relation to the research being proposed». (Hart 1999: 25).

Ut i fra valgt tema og problemstilling gjennomgås et bredt spekter av litteratur, for deretter å se litteraturen i sammenheng med problemstillingen. En litteraturstudie kan innebære at man som forsker har mulighet til å bygge sin egen studie på allerede eksisterende materiale og som dermed medfører at grunnmuren for egen studie til en viss grad er etablert ved oppstart. Ved å gjennomføre en litteraturstudie gjennomgår man publikasjoner på det temaet man har valgt å undersøke, og får kunnskap gjennom litteraturinnhenting før man oppsummerer og fortolker kildene. Dette betyr at man forsøker å finne fram til konklusjoner som synes å være gyldige (Befring 2007:51). Edvard Befring (2007:51-52) har laget en liste med seks punkt om hva en litteraturstudie kan bidra med til relevant forskning. Disse seks punktene er:

1. Oppsummere sentrale funn, teorier og konklusjoner
2. Klargjøre for hvilke konklusjoner som har sterk og svak støtte i forskningslitteraturen.
3. Avdekker inkonsistente funn og peker på problemstillinger som har vært lite utforsket.
4. Oppsummerer hovedtendenser ved bruk av forskningsmetoder.
5. Avdekker grunnlagspremisser og eventuelle skeivvinklinger ved foreliggende forskning.
6. Gir en vurdering av fremtidige forskningsbehov på området.

2.1.1 Styrker og svakheter ved litteraturstudier

Litteraturstudie som forskningsmetode har sine fordeler og ulemper. En av svakhetene ved forskningsmetoder er at alle studier blir basert på skjønn. I en litteraturstudie betyr dette at man som forsker må ha tilstrekkelig fagkompetanse på temaet, siden vurderingene til den som gjennomfører studien er avgjørende. Dette betyr at man må vurdere kvaliteten på litteraturen man innhenter (Befring 2007:52). Litteraturstudien kan by på utvalgsproblemer når man skal velge litteraturen, samt at det kan oppstå tolkningsproblemer. På bakgrunn av dette stilles det høye krav til forskeres objektivitet og tolkning av litteraturen som blir gjennomgått, siden litteraturen man undersøker ofte har et helt annet siktemål enn det problemstillingen er opptatt av. Materialet som er utviklet og skrevet i en kontekst blir dermed fortolket og satt inn i en ny ramme eller ny kontekst. Imidlertid åpner litteraturstudie som metode opp for å fordype seg i

allerede eksisterende forskningslitteratur på et område. En styrke, men som også kan ses på som en svakhet ved å gjennomføre en litteraturstudie, er at kartleggingen og utvelgelsen av forskningen kan være en svært krevende prosess. Informasjonstilgangen kan være stor og man kan oppleve at det blir «kaos i systemet» i søken etter den «riktige» informasjonen. Det kan dermed fremstå som nærmest umulig å få full oversikt over all litteraturen og forskningen som eksisterer på temaet. Siden man heller ikke behøver direkte tilgang til informantene, har man heller ingen god kontroll over mulige feilkilder. Dermed er det spesielt viktig å være kritisk ved informasjonsinnhenting (Jacobsen 2005).

2.2 Litteratursøk

Det eksisterer etter hvert en mengde faglitteratur på temaene Arktis, Arktisk råd, sikkerhet og internasjonale relasjoner. Betydelig mye av forskningslitteraturen er utført på engelsk, til tross for at en god del av forskningen som er gjort på disse områdene, er gjort av skandinaviske forskere som Svein Vigeland Røttem og Geir Hønneland, for å nevne noen. Imidlertid er militær sikkerhet i Arktis, slik det studeres her, et nokså nytt felt, og det er forsket lite og skrevet lite om militær sikkerhet i Arktis opp mot Arktisk råd.

Ved oppstart av litteratursøkingsprosessen var kriteriene at litteraturen på en eller annen måte skulle være essensiell i forhold til det problemstillingen spør etter. I startfasen av litteraturinnhenting var det en del usystematisk litteratursøking der Arktisk råd og militær sikkerhet var sentrale søkeord. Etter hvert gikk litteratursøkingen over til å bli en mer systematisk prosess der hovedfokus var å finne relevant faglitteratur for problemstillingen. Litteraturen som er blitt brukt har i hovedsak vært i bokform eller artikkelform, og det er dermed utført et selektivt utvalg av kilder. Sannsynligheten for å fange opp alle nyanser og argumenter ved temaet er nokså minimal, meg jeg har likevel fanget opp hovedtendensen gjennom litteraturinnhenting.

Under internettsøkingen var de mest brukte søkeordene for oppgaven «Arktis», «Arktisk råd», «sikkerhet», «militær sikkerhet», «internasjonale relasjoner» og «Arktisk råds rolle i fremtiden». Et google-søk på «Arktisk råd» ga 196 000 resultater¹⁴, noe som viser at informasjonstilgangen er enorm. Imidlertid ga «Arktisk råd og militær sikkerhet» betraktelig færre resultater etter ett google-søk, der om lag 9640 resultater ble funnet per. 8. januar 2017.

¹⁴ Pr. 8.januar 2017

I tillegg til en mengde internettsøk, har litteratursøkingen vært basert på biblioteksøk og bibliografisk søking som Google Scholar og ORIA. En annen litteratursøkemetode som aktivt ble brukt for denne oppgaven var kjedesøking, som innebærer å forfølge en referanse i studier som er relevante for problemstillingen.

2.3 Reliabilitet og validitet

Når man har samlet inn litteratur og kommet fram til de kildene man ønsker å anvende kan man støte på utfordringer i forhold til litteraturens reliabilitet og validitet. Uansett hvilken forskningsmetode man anvender vil det være vanskelig å si hvor pålitelig informasjonen er. Reliabilitet kommer fra det engelske ordet *reability*, som betyr pålitelighet (Kirkeby 1996:515). I samfunnsvitenskapelige undersøkelser er reliabilitet en målingsenhet av en egenskap uten å si noe om hva som måles (Bø, 2008:259). Reliabilitet siktes i så måte til hvor pålitelige målingene er (Halvorsen 2000:44). Høy reliabilitet betyr at uavhengige målinger skal gi nærmest identiske resultater, og betyr at et hvert ledd i måleprosessen må være fri for unøyaktigheter. Når man benytter seg av litteraturstudie som forskningsmetode, er en viktig komponent å være kritiske til kildene man innhenter, samt vurdere disse i forhold til reliabilitet. I denne studien, hvor tekster er blitt studert, er det avgjørende for studiens reliabilitet at flere forskere har kommet fram til de samme resultatene før man kan si noe sikkert. Når man benytter seg av ulike kilder må man være bevisst på at alle kilder ikke nødvendigvis er like pålitelige.

Validitet vil si forskningenes gyldighet (Halvorsen 2000:43). Dette vil si at man tar for seg de faktiske forholdene, og at funnene ikke tillegges noe ekstra, enten informasjon eller egenskaper som de utvalgte kildene faktisk ikke har. I så måte betyr dette at man som forsker må strebe etter å forholde seg objektiv under hele forskningsprosessen. Man må dermed være mer bevisst på å tolke resultatene uten å gi dem en subjektiv mening. Dermed er objektivitet svært viktig, og man må være bevisst på å ikke tolke funnene ut i fra personlige synspunkt. For at dataenes validitet skal være høy må både reliabiliteten og den definisjonsmessige validiteten være høy, som vil si hvorvidt en valgt indikator faktisk måler det som forskeren ønsker å måle¹⁵.

¹⁵ Store Norske Leksikon.

3. Teoretisk tilnærming

Internasjonalt samarbeid er viktig for å løse grenseoverskridende problemer på flere områder, både innenfor klima- og miljøproblemer og sikkerhetspolitikk. I dag eksisterer det internasjonalt samarbeid på flere nivåer, både lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Samarbeid gjennom internasjonale organisasjoner vil bidra til at statlige, så vel som ikke-statlige aktører kan oppnå felles målsettinger, samt sørge for at interesser på ulike saksområder innfris. Interessen for å inngå i en internasjonal organisasjon bygger på en antakelse om at de vil ha betydning for staters atferd, samt for utfallet av internasjonale politiske prosesser, og for menneskers levevilkår (Hovi & Underdal 2008:199). Internasjonale samarbeid via organisasjoner kjennetegnes ved at de er formelle og fysiske enheter som er karakterisert ved sitt mandat, lokalisering og deltakere, og har ofte en juridisk personlighet som bistår i internasjonale politiske prosesser (Hovi & Malnes 2001:271). På områder med motstridende interesser, for eksempel innen sikkerhetspolitikk, kan dette utgjøre en reell mulighet for aggresjon mellom aktører. Her kan internasjonale samarbeid inneha en viktig rolle, som kan bidra til at aktørene søker bærekraftige løsninger fremfor eskalerende konfrontasjoner. Internasjonale organisasjoner vil bidra til at relasjonene mellom statene i det internasjonale systemet i større grad oppleves som forutsigbare og stabile, samt influere til læring mellom stater.

I det internasjonale systemet blir det til enhver tid tydeliggjort at verden er full av farer og konstante sikkerhetstrusler som kan skade statenes suverenitet. Dette kan ses i sammenheng med det at det internasjonale systemet ofte blir betraktet som et anarki, som er moderert av normer og regler for mellomstatlig atferd (Heier & Kjølberg 2015:177). I dag utgjør for eksempel folkeretten en del av det etablerte normsystemet og som danner spillereglene for aktørene i verdenssystem (Heier & Kjølberg 2015:177). Disse velkjente og etablerte spillereglene skaper forutsigbarhet og stabilitet i internasjonal sikkerhetspolitikk, og preger forholdet mellom statene. I europeisk kontekst er det kun Russland som setter spørsmålsteget ved deler av dette normsystemet fordi staten hevder normene er blitt formulert av den vestlige verden, og hevder at disse må settes til side dersom nasjonale interesser trues (Heier & Kjølberg 2015:177). Til tross for de etablerte normene og reglene er velkjent blant statene i det internasjonale systemet har disse ved flere anledninger blitt utfordret, blant annet ved to verdenskriger, og i nyere tid under USAs invasjon i Irak i 2003 og Russland annektering av Ukraina i 2014 som fremdeles pågår.

Innen den statsvitenskapelige internasjonale politikk-tradisjonen eksisterer det et mylder av teoretiske perspektiver som på hver sin måte bidrar til å forklare internasjonale forhold. Teoriene fremstår mer eller mindre som solide rammeverk som bidrar til å strukturere og organisere letingen etter og analysen av de komplekse sammenhengene. I lys av internasjonale politikk-tradisjonen har internasjonale organisasjoner kun interesse i den grad de kan ivareta minst én av tre roller: rollen som *arena*, rollen som *aktør* og rollen som *redskap* for en eller flere andre aktører (Archer 1992, ref. Hovi & Underdal 2008:34). Realismen, liberalismen, marxismen og sosial strukturalismen er ulike tilnærminger som på hver sin måte forklarer hvordan og hvorfor stater velger å samarbeide med hverandre (Kalnes et.al. 2011:57).

I denne delen av oppgaven avgrensner jeg meg til realismen og liberalismen. Perspektivene blir benyttet som teoretisk rammeverk for analysen på bakgrunn av deres ulike syn på internasjonalt samarbeid. Realismen har en *konservativ* tilnærming til internasjonale forhold og fokuserer på *maktbaserte teorier*, der hegemonisk makt i ulike former, samt utøvelse av lederskap i det internasjonale systemet spiller en sentral rolle. Realismen hevder at statens motivasjon for å inngå i et internasjonalt samarbeid er å oppnå høyere gevinst enn de andre, og betrakter de andre statene som nyttige for å nå gevinstene (Kalnes et. al. 2011:57). I motsetning til realismen har liberalismen en *normativ* tilnærming til internasjonale forhold, og er *reformativ* i den forstand at den søker å forbedre det eksisterende systemet (Kalnes et. al. 2011:58). Liberalismen hevder at reform vil bidra til at verden blir et bedre sted, siden gode internasjonale forhold vil gi økt velferd, samarbeid, velstand og fred. Dermed står *interessebaserte teorier* i fokus, og aktørens vilje til samarbeid og avtaleinngåelse fremmes som den underliggende motivasjonen for jevnt fordelte goder og gevinster.

3.1 Realismen og internasjonale relasjoner

Realismens «*tidløse visdom*» kan dateres tilbake til Antikken og Thukidyds verk om Peloponneserkrigen (Kalnes et. al. 2011:59). Krigen brøt ut som følge av den skjeve maktfordelingen mellom athenerne og spartanerne (Østerud et.al. 1997:231). I nyere tid har andre bidragsytere dannet grunnpilarene for realismeperspektivet, blant annet Niccolò Machiavelli og hans fokus på makt, og Thomas Hobbes' fokus på staten som den viktigste aktøren. Freden i Westfalen i 1648 markerte slutten på 30-årskrigen og la grunnlaget for det moderne statssystemet der suverenitetsprinsippet fikk sin eksplisitte betydning (Nuttall & Murray 2013:30). «*Det westfaliske statssystemet*» etablerte spillereglene for det internasjonale systemet og skulle medvirke til å skape forutsigbarhet og stabilitet for statene. Henry

Kissinger hevdet at forholdet mellom stormaktene under den kalde krigen var basert på den «*westfalske verdensorden*», der «*national independence, sovereign statehood, national interest and non-interference*» var de viktigste prinsippene (Kissinger 2014:6, ref. Heier & Kjølberg 2015:37).

Realismen søker å avsløre og vil vise makten som hviler seg bak det idealistiske slør og den moraliserende tåke som preger liberalismen og idealismen (Østerud 2002:221). Innen realismeperspektivet søker man å forklare samhandling mellom statene gjennom makt- og anarkiperspektiv der internasjonal politikk (IP) fremstår som et *null-sum-spill*. Realismens syn på det internasjonale systemets anarkiske naturtilstand og maktbegrepets rolle er avgjørende faktorer for hvordan stater kan og vil opptre i det internasjonale systemet. Statene etablerer internasjonale relasjoner gjennom institusjoner og organisasjoner med egennytteverdi for øyet. Dermed kan slike organisasjoner ses på som en refleksjon av stormaktenes egeninteresser på gitte saksområder (Baylis et. al. 2014:254). Teorier om anarkiet innen internasjonal politikk kjennetegnes ved en manglende overordnet maktinstans som kan utforme og håndheve lover og regler for samhandling mellom statene (Hovi & Malnes 2001:343). Fraværet av en overordnet makt, en såkalt verdensregjering, gir grobunn for frykt og mistenksomhet mellom statene. Noe som bare kan møtes gjennom militære styrker og militære allianser og maktbalanse siden felles moral, normer og rettsregler har lite feste i det internasjonale systemet. Stormaktenes konkurranse om makt og frykt for hverandre medvirker til at statenes øverste prioritet til enhver tid er å ivareta egen sikkerhet (Baylis et. al. 2014:101). Kenneth Waltz (1959) hevder at anarkiet i seg selv er en medvirkende årsak til at konflikter oppstår, men dette betyr ikke at økonomisk-, strategisk- og militærmakt er det eneste av betydning for forholdet mellom statene i det internasjonale systemet, men at sikkerhetspolitikken er primær siden internasjonal politikk utspiller seg i et selvhjelp-system (Pease 2012:76; Hovi & Malnes 2001:159-160). Dette kan i så måte bidra til at stater velger å ruste seg for mulig aggresjon, og der kjøp av våpen og økende militarisering kan bli sett på som en provoserende handling av andre stater. Dermed oppstår lett *sikkerhetsdilemmaet*, der en stat velger å svare med tilsvarende handlinger for å unngå å bli den tapende part, og på denne måten skapes en farlig og kostbar *rustningsspiral*.

Statens oppgave er å sikre borgere i samfunnet og redde dem fra den begredelige naturtilstanden som preger anarkiet. Knutsen (1997) at den anarkiske naturen i verdenssystemet kan tones ned ved maktbalanse, samarbeid og samhandling mellom statene. I

dag blir realismen delt inn i retningene klassisk realisme, nyrealisme, strukturell realisme og ny-merkantilisme (Pease 2012:74). Uavhengig av deres motsetninger og ulikheter hviler de alle på de samme forutsetningene om at staten er den viktigste aktøren i det internasjonale systemet. Staten betraktes som en enhetlig og rasjonell aktør som taler på vegne av sine borgere, dermed har staten det siste og avgjørende ordet når det kommer til politiske beslutninger innenfor sine territorielle jurisdiksjoner. Staten streber etter å opprettholde makt og sikkerhet og gjennomfører dermed en politikk som er fordelaktig for sine kjerneinteresser, såkalt «high politics»¹⁶.

Realismens antakelse om at koordinering er den høyeste form for samarbeid som kan oppnås mellom statene i det internasjonale systemet, kan ses i sammenheng med at realismen betrakter menneskene som inngår i et samfunn som egoistiske og aggressive. Det ligger altså latent i menneskenaturen å handle ut i fra egoistiske hensikter, og dermed er det internasjonale systemet en refleksjon av menneskenaturen og der statene handler ut i fra egeninteresser (Pease 2012:76). Den pessimistiske vurderingen av menneskenaturen medfører at internasjonale relasjoner blir betraktet som konfliktfylte. Samarbeid på tvers av nasjonale grenser vil fremprovosere militære konfrontasjoner siden statene handler ut fra egeninteresser og maktfokus, og ikke moralske prinsipper og juridiske forpliktelser (Donnelly 2005:48). Innen ny-realismen hevdes det at samarbeid blir inngått med tanke om *relative gevinster* som følge av at man ønsker å komme best ut av samarbeidet (Baylis et. al 2014:120). Realismen har dominert som teori innen internasjonale relasjoner på bakgrunn av deres evne til å forklare spenningstilstandene som preger det internasjonale systemet (Dunne & Schmidt 2014:99). Dunne & Schmidt (2014:107) henviser til de tre S-ene (-statism, survival and self-help), der blant annet Murray og Nuttall (2014:9) viser til at de tre S-ene blir stadig viktigere blant de arktiske statene i deres valg av strategier.

3.1.1 Realismen og internasjonale organisasjoners rolle

I følge Robert Giplin (1981) blir internasjonale organisasjoner etablert av de samme grunnene som et hvert politisk system blir skapt: aktørene utvikler sosiale relasjoner og sosiale strukturer for å fremme et sett av politiske, økonomiske eller andre interesser (Pease 2012:80). Realismen hevder at internasjonale relasjoner fremstår som en konstant kamp for å overleve som følge av den anarkiske verdensstrukturen på bakgrunn av at alle aktørene i det

¹⁶ «High Politics er retten til selvstendig utenrikspolitikk, et sterkt og selvstendig forsvar, grensekontroll og generelt hva som anses som statens vitale interesser» (Kalnes et al., 2011:72).

internasjonale systemet er gjensidig mistenksomme til hverandre (Clackson 2011). Dermed går ofte forbindelser og samarbeid til begges fordel ofte hånd i hånd med skepsis og mistillit (Heier & Kjølberg 2015:17). Det internasjonale systemets manglende suverene autoritet for å lage og håndheve forpliktende avtaler mellom statene gir stormaktene mulighet til å handle ut fra egeninteresser. Dermed er det nærliggende å mistenke at valg av beslutningsregler avspeiler ønskene til de mektigste medlemsstatene (Hovi & Underdal 2008:134). Dette fører til at internasjonale samarbeid blir betraktet som utfordrende å gjennomføre, og vil resultere i at stater vil forsøke å øke sin beskyttelse ved å søke kontroll, øke sin militære kapasitet og inngå allianser med andre stater (Clackson 2011).

Internasjonale organisasjoner blir ofte skapt som følge av at en dominerende stat eller *hegemon* ønsker å fremme sine egeninteresser, og blir dermed benyttet som et redskap for de mektigste statene i verden (Hovi & Underdal 2008:134). For å gjøre samarbeidet attraktivt for andre stater kan den dominerende stat gi insentiver som sikkerhetsgarantier eller økonomisk bistand (Pease 2012:87). Realismen hevder at internasjonale organisasjoner aldri gir en garanti mot at noen velger å trekke seg ut av samarbeidet dersom deres interesser ikke blir innfridd eller at deres umiddelbare sikkerhet trues. Internasjonale organisasjoner har i tillegg liten effekt når det kommer til å opprettholde fred og sikkerhet i det internasjonale systemet siden slike organisasjoner ikke har mulighet til å begrense statlig atferd på områder der interessene er mangfoldige og tidvis motstridene (Pease 2012:87). Realismen hevder at internasjonale organisasjoner bare vil kunne overleve som funksjonsdyktig enhet så lenge dens viktigste medlemsstater tilfører den ressurser og tilkjenner den myndighet (Hovi & Underdal 2008:201). Dermed kan det forstås som at en organisasjons overlevelsessevne bare finner sted så lenge de største medlemmene tjener på samarbeidet. På denne måten blir internasjonale organisasjoner i henhold til realismen ofte betraktet som skjøre. Velger de største medlemmene å trekke seg ut av samarbeidet vil dette resultere i at samarbeidet forfaller og i verste fall kollapse som følge av at organisasjoner har liten eller ingen makt og selvstendighet i det internasjonale systemet. Dette kan ses i sammenheng med at internasjonale organisasjoner og samarbeid har liten selvstendighet og autonomi. Realismen poengterer at internasjonale organisasjoner vil gjøre mest nytte for seg på ukontroversielle områder. Generelt sett vil slike organisasjoner i realisme perspektivet har begrenset påvirkningskraft, og har kun en mellomliggende rolle for å fremme egne interesser og for å opprettholde eksisterende orden, samt bidra til å utøve kontroll over småstatene som inngår i en internasjonal organisasjon (Pease 2012:87).

3.2 *Liberalismen og internasjonale relasjoner*

Liberalismen utfordrer realismens pessimistiske verdenssyn ved å male et mer oppmuntrende bilde av forholdet mellom statene. Innen internasjonal politikk er liberalismen et produkt av opplysningstidens tro på at fornuft og samarbeid er til det beste for fellesskapet. Immanuel Kant er en av liberalismens bidragsytere og hevder at det internasjonale systemet kan oppnå *evig internasjonal fred* ved å demokratisere, siden demokratiske stater er mindre tilbøyelig for å gå i krig mot hverandre da dette anses å ha liten nytteverdi (Kalnes et.al. 2011:61). Richard Cobden er en av liberalistene som koblet fred og frihandel sammen, og hevder at frihandel vil føre til at det internasjonale systemet blir en mer fredfull arena (Baylis et. al. 2014:117). John Locke og Thomas Hobbes betrakter stater som et tvangsapparat, der samfunnet består av flere frivillige sammenslutninger av aktører. Staten oppfattes dermed som et nødvendig onde der dens oppgave er å tilstrebe beskyttelse og rettshåndhevelse for sine borgere, og dermed besørge at det eksisterer juridisk bindende rammeverk som er til det beste for å forbedre velferden i samfunnet (Østerurd 2002:43). Liberalismen opplevde en opptur i etterkant av den første verdenskrig da Woodrow Wilson gikk i bresjen for den liberalistiske tilnærmingen og hevdet at liberalt demokrati la grunnlaget for diplomati og ansvarlighet i internasjonale organisasjoner (Hovi & Malnes 2001:324).

I dag skiller man mellom klassisk liberalisme som anses for å være den opprinnelige tilnærmingen, og nyliberalismen som kritiserer den klassiske liberalismen og hevder den undergraver ikke-vestlige kulturer og de grunnleggende verdiene om demokrati og kapitalisme (Pease 2012:101). Liberalismen kjennetegnes ved såkalt «low politics»¹⁷ og vektlegger staten som den viktigste aktøren i det internasjonale systemet. Riktignok fremmer liberalismen på samme tid demokratiet som en viktig aspekt for å forbedre politiske og økonomiske styringsstrukturer (Kalnes et. al. 2011:61). Den anarkiske verdensstrukturen blir heller ikke forkastet innen liberalismeperspektivet, men tilbakeviser realismens kyniske menneskesyn. Liberalismen betrakter ikke staten som en enhetlig eller rasjonell aktør, men mener at myndighetene er sammensatt av individer og byråkrati som på hver sin side har ulike og konkurrerende interesser. Fokuset på individet, interessegrupper, myndigheter og internasjonale relasjoner hevdes å kunne påvirke internasjonale spørsmål som følge av deres mulighet til å spre felles normer og verdier. Dermed kan dette medføre at det oppstår en

¹⁷ I motsetning til *High Politics* som ifølge realistene omfatter militære og sikkerhetsspørsmål (forsvars og utenrikspolitikk) dreier *Low Politics* seg om økonomiske, sosiale og andre, gjerne «mykere» saksfelt (Kalnes et.al.2011:81)

moralsk avhengighet mellom statene og som følgelig kan nedtone den anarkiske verdensstrukturen.

Internasjonale samarbeid blir sett på som et *pluss-sum-spill* som medfører at alle som inngår i et samarbeid tjener på det. De *absolutte gevinstene* man oppnår i et samarbeid med andre stater er en medvirkende årsak til at stater kan forbedre sin velferd (Kalnes et.al. 2011:144). Individuell frihet og et deltakende demokrati bestående av statlige, så vel som ikke-statlige aktører utgjør en sentral rolle i utformingen av det internasjonale systemet. Kollektive samarbeidsarenaer har dermed en viktig betydning for det fredsbevarende aspektet ved internasjonale relasjoner, til tross for at slike relasjoner fremstår som en sammensetning av samarbeid og konflikt. Bakgrunnen for denne antakelsen er at individene er like opptatt av sine egeninteresser, så vel som de er samarbeidsvillige aktører. Innen liberalismen viser *liberal institusjonalisme* til at internasjonale institusjoner utgjør de primære arenaene for å senke spenningsnivået i det internasjonale systemet, og der samhandling vil bidra til at det oppstår samarbeid som er til det beste for å oppnå kollektive goder. Bova (2010:21) hevder at institusjoner og regimer i samarbeid med organisasjoner kan skape en enighet om at ikke-vold viser veien mot fred.

Gjensidig avhengighet og integrasjon er to viktige begreper innen liberalismen. Her har Robert Keohane og Joseph Nye utarbeidet begrepet «*complex interdependence*», som kan betraktes som et motsvar til realismen. De påpeker at statenes komplekse gjensidige avhengighet til hverandre i det internasjonale systemet vil føre til at aktørene innser at samarbeid er det beste for å oppnå felles målsetninger, og dermed føre til at konflikt- og spenningsnivået mellom statene modereres. *Integrasjon* viser til en prosess som oppstår når flere aktører samarbeider på et saksfelt, som igjen fører til samarbeid på andre og nærliggende områder. Aktørene vil fremme inkludering av nye saksområder i det eksisterende samarbeidet dersom det er hensiktsmessig for videre utvikling (Kalnes et.al. 2011:90). Den komplekse gjensidige avhengigheten bidrar dermed til at maktforhold og interessekonflikter blir mer tvetydig som følge av sammenvevingen av interesser på tvers av nasjonale grenser (Kalnes et. al. 2011:23). Dette fører til en internasjonal institusjonalisering i de mellomstatlige relasjoner. I dag eksisterer slike internasjonale institusjonaliseringer på flere nivåer, blant annet Folkeretten som består av formaliserte og uformaliserte regler som utgjør rammeverket for reguleringen av forholdet mellom statene og som dermed er med på å skape en institusjonalisert orden (Kalnes et.al. 2011:68).

3.2.1 Liberalismen og internasjonale organisasjoner

Liberalismens tilnærming til internasjonale relasjoner i internasjonale organisasjoner utfordrer ideen om at det internasjonale systemet bare er tuftet på militær makt (Pease 2012:90).

Liberalismen vektlegger internasjonale organisasjoner som et viktig aspekt for å fremme og etablere en fremgangsrik og fredelig verdensorden (Nuttall & Murray 2014:51).

Internasjonale organisasjoner blir etablert for å utvide rekkevidden og myndighet i det internasjonale systemet, siden avnasjonaliseringen av næringsliv og kulturliv svekker den enkelte stats styringskapasitet (Hovi & Underdal 2008:202). Internasjonale organisasjoner hevdes her å ikke blir opprettet for å fremme kun én dominerende stats interesser, siden det ikke er nødvendig med en hegemon for at et samarbeid skal fungere og vedvare. Liberalismen hevder at internasjonale organisasjoner vil kunne bane vei for diplomati, samarbeid og internasjonal fred, som igjen kan gi positive insentiver for de som inngår i samarbeidet. Internasjonale organisasjoner blir sett på som selvstendige aktører som opparbeider en egentyngde og autonomi utover den som gis fra medlemmene. Organisasjonene blir ofte opprettet for å ivareta bestemte oppgaver, men som etter hvert inntreer en egen dynamikk som virker til å frigjøre organisasjonens «tilbud» fram medlemsstatenes «etterspørsel» (Hovi & Underdal 2008:202).

Liberalismen fremmer og illustrerer den positive effekten internasjonale organisasjoner kan ha på internasjonale spørsmål ved å presentere menneskerettighetsorganisasjoner, miljøpolitikk, økonomisk samarbeid og via gjensidig samarbeid. Gjennom internasjonale organisasjoner hevder liberalismen at man kan løse internasjonale spørsmål ved å etablere felles arenaer der kollektive handlinger i større grad vil bidra til et raskere resultat. Den økende avhengigheten mellom statene gjennom blant annet frihandel, utgjør et større behov for å etablere internasjonale organisasjoner som kan bidra til informasjonsutveksling i henhold til samarbeidsinnsats og koordinering (Pease 2012:98). Slike organisasjoner blir sett på som mer robuste i liberalismeperspektivet kontra realismeperspektivet, siden de utgjør viktige arenaer for samarbeid, koordinering og integrering.

Idealistene hevder at verden kan bli et mer fredelig sted ved å etablere internasjonale organisasjoner som fremmer nedrusting og internasjonal lov. Stater som er bundet sammen av lover og regler som er opprettet av institusjoner vil ikke ha noe annet valg enn å samarbeide for å oppnå målsetninger. I dag er det internasjonale systemet en del av et globalisert miljø som består av både transnasjonale selskaper og frivillige organisasjoner, og legger dermed til

rette for gjensidig avhengighet og integrasjon mellom statene som viktige faktorer for å fremme et fredelig internasjonalt system (Clackson 2011). Internasjonale organisasjoner er følgelig sentrale aktører for å fremme demokrati, samt utvikle normer og verdier som har en effekt for å løse konflikter på et fredelig vis, gjennom kompromiss, multilateralisme og rettssikkerhet.

4. Sikkerhetsspørsmålet i Arktis

Arktis og det «høye nord» står over en utvikling som mer eller mindre kan betraktes som en renessanse. Sammenhengen mellom klimaendringene, den økende tilgangen til regionen og ressursrikdommen, samt andre utviklingstrekk vil påvirke Arktis på flere områder. Den arktiske regionen blir imidlertid betegnet som et ugjestmildt område, med hardt klima og enorme avstander. Dette antyder at regionen er et utfordrende område å operere i, samt at infrastrukturen er mindre utviklet. Den nye utviklingsetappen som Arktis står over, har ført til at flere stiller spørsmål om utviklingen vil fremprovosere en ny kald krig, eller om det vil oppstå en kamp om ressursene (Rottem 2010:183).

I løpet av det tjuende århundret opplevde verden flere kontroversielle hendelser som utfordret forholdet mellom statene i det internasjonale systemet, blant annet ved to verdenskriger, en kald krig og flere andre hendelser. Under den kalde krigen økte interessen for Arktis og regionen fikk en militær betydning som følge av spenningen som vokste frem mellom stormaktene USA og daværende Sovjetunionen (Heininen 2010:221). Dette resulterte i at det oppsto en redsel for at de militære spenningene skulle gå over til eskalerende konfrontasjoner, men ble imidlertid ikke tilfellet for Arktis. Trusselbildet under den kalde krigen var utslagsgivende for flere staters sikkerhetspolitiske veivalg. Motsetningene mellom Sovjetunionen og Vesten, samt Moskvas overtakelse av kontroll, som senere ble en del av Warszawapakten¹⁸ førte til at blant annet Norge og Danmark, i motsetning til Sverige og Finland, valgte å bli medlem av North Atlantic Treaty Organization (Heier & Kjølborg 2015:30).

Verdiene og ideologien som var viktige for statenes identitet under den kalde krigen, men som ikke fikk påvirke de bilaterale relasjonene mellom stormaktene på en sånn måte som kunne undergrave stabiliteten, endret seg etter den kalde krigen. Delvis som et resultat av USA og Vestens «seier» i den kalde krigen (Heier & Kjølborg 2015:37). Dette førte til at Arktis fikk en ny betydning for internasjonale relasjoner, og bidro til at flere strukturelle og regionale endringer ble gjennomført som følge av at de arktiske statene viste større vilje til å inngå i internasjonale samarbeid enn tidligere. I dag er samarbeidsrelasjonene i Arktis

¹⁸ Warszawapakten er en tidligere militær- og sikkerhetspolitisk allianse mellom Sovjetunionen og de kommunistiske land i Øst-Europa. Allianses grunnlag var en «traktat om vennskap, samarbeid og gjensidig bistand» som ble undertegnet 14. mai 1955. Warszawapakten ble formelt oppløst 1.juli 1991 (www.snl.no)

konstruert gjennom praksis og samhandling på bakgrunn av påvirkning av institusjoner i det internasjonale systemet. Samarbeidsinstitusjoner som preger den arktiske styringsstrukturen og som har en sentral rolle for den arktiske forvaltningen er blant annet Arktisk råd, Det nordlige forum og Det Euro-Arktiske Barentsrådet. De nevnte samarbeidsinstitusjonene konsentrerer i hovedsak sitt arbeid på sivile områder, men har også berørt militære saker i enkelte tilfeller.

Etableringen av samarbeidsinstitusjoner i Arktis indikerer at dagens situasjon er preget av optimisme, mulighet og næringsvirksomhet, og maler dermed et mer nyansert bilde av regionen enn slik den fremsto for om lag 30 år siden, da motsetninger og fiendtlighet preget Arktis. Maktbalanse, geopolitikk og en stilltiende aksept av motpartens interessesfærer og avståelse fra åpen maktbruk som var viktig under den kalde krigen, har ikke like stor enighet i dag. Til tross for at det lå en grunnleggende ustabilitet til grunn under den kalde krigen, og der statene hadde evne til gjensidig utslettelse (*MAD- mutual assured destruction*), var likevel Arktis og sikkerhetspolitikken preget av stabilitet (Heier & Kjølberg 2015:177). I etterkant av den kalde krigen mistet «spillereglene» fotfeste, og har dermed ikke lengre samme konsensus blant de arktiske statene i dag. Likevel fremmes Arktis som en region preget av stabilitet og forutsigbarhet, men vil på den andre siden fortsatt ha en strategisk betydning så lenge kjernefysiske våpen opererer i regionen.

Klimaendringene bidrar til at ressursrikdommen og nye transportruter blir tilgjengelig, og utgjør dermed en antakelse om at regionens strategiske betydning også vil øke. På bakgrunn av utviklingstrekkene i regionen knyttes det tradisjonelle bekymringer til blant annet militære spørsmål, men også spørsmål relatert til miljø og samfunn. Særlig spørsmål om forurensing og helse har fått en større betydning og betraktes som vesentlige utfordringer for fremtidens Arktis. De nye problemstillingene som regionen står over, indikerer at synet på sikkerhet og hva som betraktes som sikkerhetspolitiske utfordringer har endret karakter. Fremtiden for Arktis er blant annet blitt predikert av Rolf Tamnes (2010:279), som hevder at:

«I overskuelig fremtid synes mulighetene for et sivilisert Arktis å være større enn faren for dype konflikter og eskalerende maktbruk. Men himmelen er ikke skyfri, og det er dessuten grunn til å understreke at det dynamiske samspillet mellom lokale, regionale og globale faktorer gjør det uhyre vanskelig å identifisere utviklingsforløp. Sommerfuglens vingeslag over Beijing kan utløse storm, ikke bare i Washington, men også i nord.»

Selv om Arktis er en region som i dag preges av gode internasjonale samarbeid, har det igjen oppstått nye spenninger mellom Vesten og Russland. Dette er synliggjort av Russland ved flere anledninger, som har vist både evne og vilje for å benytte seg av militærmakt for å oppnå sine utenrikspolitiske mål (Koivurova 2016). Opptøyene i Georgia i 2008, anneksjonene av Krim og krigen i Øst-Ukraina i 2014 er eksempler på dette. Riktignok er det ikke bare Russland som har vist vilje til å benytte seg av militærmakt for å oppnå utenrikspolitiske mål. USA viste samme evne og vilje ved invaderingen av Irak i 2003, og i år (2017), da USA natt til 7.april 2017 angrep en syrisk flybase. I kjølevannet av denne hendelsen uttalte den russiske presidenten, Vladimir Putin via sin talsmann Dmitry Peskov, at denne hendelsen var et ulovlig angrep, og som brøt med normer og internasjonale regler (Folkeretten) (Christoffersen et.al. 2017)¹⁹. Russiske myndigheter var raskt ute med uttalelser om at USAs angrep ville komme til å skade forholdet dem imellom, og valgte dermed å trekke seg ut i fra luftsikkerhetsavtalen de hadde med USA i Syria. Det er imidlertid ikke mulig å si noe om hvorvidt denne hendelsen vil påvirke det arktiske samarbeidsklimaet, men en antakelse kan være at slike hendelser i svært stor grad vil øke faren for en spill-over-effekt til Arktis. Dette kan ses i sammenheng med at de arktiske statene er tilbøyelig for å iverksette sanksjoner mot USA, på samme måten som Russland har møtt sanksjoner etter Ukraina. Riktignok er USA en del av det vestlige sikkerhetsfellesskapet, og samarbeider med flere av de andre Arktiske statene innenfor rammene av NATO.

4.1 Sikkerhetsbegrepet og sikkerhetspolitikk

I denne delen av oppgaven vil det være hensiktsmessig å gå inn på sikkerhetsbegrepet og sikkerhetspolitikk. Dette er den politikken som er rettet mot å beskytte statens kjerneinteresser (Buzan & Wæver 2003:489-91). Statenes sikkerhetspolitikk blir sett på som de ulike tiltakene som iverksettes for å beskytte eget territorium, regjeringens handlefrihet, sikring av befolkningens trygghet og velferd fra utenforstående trusler, herunder militære angrep, terror, økonomisk- og sosiale kriser og miljø- og klimakriser. Militære-, økonomiske-, sosiale og miljømessige ressurser inngår i en stats sikkerhetspolitikk (snl.no).

Innen faglitteraturen om sikkerhetspolitikk eksisterer det flere begrepsdefinisjoner. Blant disse finner vi Johan Jørgen Holsts definisjon, som hevder at sikkerhetspolitikk handler om de ulike tiltakene og aktivitetene som er med på å influere de ulike maktmessige forholdene

¹⁹Jonas Fabritius Christoffersen, Lars Barth-Heyerdahl & Andrea Tviberg Frammarsvik. Tv2, 7.april 2017 «Putin raser etter Trumps Syria-angrep». 7. april 2017 fra: <http://www.tv2.no/nyheter/9049627/>

mellom statene (Østerud et.al. 1997:249-50). Heier & Kjølberg 2015:28) hevder sikkerhetspolitikk handler om å forebygge og å håndtere trusler og konflikter som kan skade vitale nasjonale interesser. En annen kjent definisjon på sikkerhetspolitikk finner vi hos den svenske statsviteren Nils Andrén som definerer det som:

«En sammenfattende betegnelse på de politiske aktiviteter som en stat utfører for å kunne virkeliggjøre sine målsettinger også i situasjoner der den står overfor trusler fra andre aktører, spesielt fra andre stater, i det internasjonale systemet»

(Østerud et.al. 1997:249-250).

Sikkerhetspolitikk fremstår dermed som et begrep som ikke er entydig definert, og dermed skiller man gjerne mellom et «tradisjonelt» og et «utvidet» sikkerhetsbegrep (Heier & Kjølberg 2015:28). Den tradisjonelle forståelsen av sikkerhetsbegrepet omgår forhold som relateres til trusler mot staters sentrale samfunnsverdier, suverenitet eller territorium (Heier & Kjølberg 2015:28). I det utvidede sikkerhetsbegrepet inngår også trusler mot samfunnet, men knyttes også til andre forhold som klima, miljø, forurensning og kriminalitet. Aktørenes interesser er i svært stor grad med på å definere hva som inngår i den sikkerhetspolitiske konteksten, i den betydning at aktørenes interesser kan være motstridende og konfliktskapende.

Sikkerhetsspørsmålene som er rettet mot Arktis blir belyst i forhold til sikkerhetspolitisk logikk, men dette er imidlertid spørsmål som vil variere over tid, omgivelser og mellom statene, som følge av kulturelle-, økonomiske- og ressursforskjeller. For enkelte stater kan miljø sikkerhet og økonomisk sikkerhet bli betraktet som irrelevante sikkerhetsområder, mens for andre stater vil disse ulike formene for sikkerhet i svært stor grad bli vektlagt i deres utforming av sikkerhetspolitikk. Til tross for at statene i det internasjonale systemet har ulike og til dels motstridende interesser, har flere stater i fellesskap utviklet ulike internasjonale organisasjoner som har bidratt til å vedta ulike standarder for blant annet respons og beredskap i Arktis. Dette styrker inntrykket om at det eksisterer en internasjonal konsensus knyttet til dagens sikkerhetstrusler i regionen.

Sentrale bidragsytere i dette samarbeidet er blant annet internasjonale organisasjoner som *The North Atlantic Treaty Organization (NATO)*, *De forente nasjoner (FN)* og *Den Europeiske Union (EU)*. Dette er internasjonale organisasjoner som fokuserer deler av sitt arbeid på de ulike sikkerhetsutfordringene som viser seg innen terrorisme, naturkatastrofer og storulykker

(Burgess et. al 2010). Det spesialiserte FN-organet International Maritime Organization (IMO) har utviklet konvensjonen om søk og redning, og har arbeidet for å utvikle et bindende regelverk for å sikre skipsfart i polare farvann. Denne har fått navnet «Polarkode» og skal gjelde for fart, operasjon og aktivitet i Arktis og Antarktis. «Polarkoden» forventes å tre i kraft i løpet av 2017 (Nærings- og fiskeridepartementet 2014²⁰, Høgestøl 2014). Dette har i så måte bidratt til å sette premisser for de arktiske statenes prioriteringer innen samfunnsikkerhetsaspektet ved å implementere regelverk som omfatter statens sikkerhet (Burgess et. al. 2010).

4.1.1 Militær sikkerhet og sivil sikkerhet

I denne delen av oppgaven er det hensiktsmessig å tydeliggjøre skillet militær sikkerhet og sivil sikkerhet. Dette er to ulike tilnærminger som på hver sin side tydeliggjør utfordringene som regionens aktører står over. Sikkerhetsbegrepet fremstår dermed som et relativt begrep som kan fortolkes og relateres til flere områder (Heininen 2010:224).

Militær sikkerhet relateres til de til evnene og ambisjonene en stats militære styrker innehar og utøver. Militær sikkerhet i den sikkerhetspolitiske konteksten handler om å sikre egen stat mot utenforstående trusler, maktbruk og vold. Måten dette søkes oppnådd på, samt hvilke underliggende delmål det gir utslag i, varierer fra stat til stat, og har hatt variert betydning over tid (Skogan 2009:71). For å oppnå sikkerhet for egen stat og suverenitet blir militære styrker sett på som det kraftigste virkemidlet som man kan benytte seg av ved kriser og krig. Dette innebærer en finansiell uttelling av midler, blant annet ved våpenkjøp og militært materiell (Skogan 2009:71). Militær sikkerhet kan kategoriseres som «high politics» og er viktig middel for alle staters maktbestrebelsler, og har i tillegg en sentral rolle som retningslinje for politisk handling (Hovi & Malnes 2011:90). Bruken av militært forsvar omfatter avverging, og er nødvendig for å tilbakevise militær aggresjon. Dette betyr i så måte at militært forsvar blir benyttet ved avskrekking, nektelse og mulig vinstreduksjon (Hovi & Malnes 2001:84).

I Arktis blir militær sikkerhet betinget ut fra tilstedeværelse og troverdighet, som igjen betyr at statene i den arktiske regionen må evne å avskrekke truende hensikter og handlinger fra utenforstående aktører. Dette betyr at de militære kapasitetene i Arktis må være tilstede og

²⁰ Regjeringen, Nærings- og fiskeridepartementet: Nye kjøreregler i Arktis.

synlige for å avskrekke. Likevel er statens drivende ambisjon i internasjonal politikk å opprettholde egen sikkerhet, og kan i så måte bidra til at statene føres inn i det som betegnes som et sikkerhetsdilemma. I slike situasjoner vil maksimering av egen sikkerhet gjennom militære forsvar føre til lignende reaksjoner fra andre stater i det internasjonale systemet (Rottem 2007:67).

Sivil sikkerhet relateres til mykere områder ved sikkerhetspolitikk. Her er fokuset på miljø, den sosiale, politiske og økonomiske sikkerheten. Sivil sikkerhet relateres i så måte mot «low politics» og legger vekt på å at mennesker er borgere i et samfunn med rettigheter og plikter (Heininen 2010:224). I den arktiske styringsdynamikken har miljø sikkerhet, økonomisk sikkerhet, infrastrukturens sikkerhet og sikkerhet for menneskene en sentral rolle. Begrepet samfunnsikkerhet kan derfor relateres til den sivile sikkerheten. *Samfunnsikkerhet* oppsto som begrep da grensen mellom indre og ytre sikkerhet ble mer flytende. Denne formen for sikkerhet handler om hvordan et samfunn er i stand til å håndtere trusler, enten det er dagligdags eller ekstraordinære hendelser som krever ressurser ut over det vanlige (Burgess et.al. 2010:4). Dette illustrerer i så måte en egenskap ved et samfunn, og kan beskrives ut fra dikotomien sårbarhet versus robusthet (Burgess et.al. 2010:4).

Miljø sikkerhet har fått en utvidet betydning som følge av klimaendringene. Dette kan ses i sammenheng med at den arktiske befolkningen har nytte av naturen i regionen, men må samtidig beskyttes mot dens ekstremiteter (Bailes 2016:24). Miljø sikkerhet blir desto viktigere da effektene av klimaendringene medvirker til at dyrelivet i regionen blir utfordret, samt villmarks- og jaktmarkene, som er viktige for den arktiske befolkningen eksistens. Det økende fokuset mot regionen relateres mot de økonomiske mulighetene og gevinstene som søkes oppnådd innen fiske, olje og gass, og vil i så måte utfordre regionens miljø. Imidlertid skaper det skiftende værmønstret ekstreme temperaturer og vindhastigheter, som øker den generelle uforutsigbarheten som knyttes til naturkatastrofer. På denne måten blir regionens bosetting utfordret da dette pålegger menneskene store byrder som blir vanskeligere å håndtere (Bailes 2016:25). Planer om å øke den kommersielle aktiviteten i Arktis kan dermed være drevet fram av behovet for å finne nye sysselmuligheter og kilder til rikdom for regionens lokalsamfunn.

Menneskelig sikkerhet har fått en utvidet rolle i den arktiske sikkerhetsdynamikken. Tatt i betraktning den økende tilgjengelighet i Arktis, samt økte aktiviteten, vil menneskelig

sikkerhet bli viktigere. Det handler således om å beskytte den arktiske befolkningen mot klimaendringer, forurensning, samt storskala ressursutvinning (Heininen 2010:223).

Energisikkerhet opptar produsent og mottaker i like stor grad. Energiforsyning i form av elektrisitet, olje og gass er blitt viktige elementer innen de arktiske staters sikkerhetspolitikk. Både Norge og Russland har etablert seg som olje- og gasseksportører, og bare Island er selvforsynt med nærmere 80 prosent energi takket være vannkraft og geotermiske ressurser (Bailes 2016:26). Flere av de andre arktiske statene er avhengige av etterforsyninger for å tilfredsille sitt energibehov, dermed kan energisikkerhet knyttes til om man er produsent, eller om man er avhengige av forsyninger fra andre stater. Energisikkerhet vil dermed ha en utvidet betydning i tiden som kommer, da klimaendringene indikerer at dette vil få en større strategisk betydning.

4.2 Arctic Governance og sikkerhet

Begrepet *governance* kommer fra det latinske ordet *cybern* (Pierre & Peters 2000:23). Governance relateres til en prosess eller en struktur som blir benyttet ved koordinering og styring innen et gitt saksområde. Bötzel og Risse hevder at Governance handler om de institusjonaliserte formene for koordinering som er bindende ved implementering av kollektive avtaler (Hafterdorn 2013:13). Begrepet har imidlertid ingen universell akseptert definisjon, men har derimot en felles oppfatning om at begrepet handler om at organisasjonene og institusjonene som inngår i det internasjonale systemet administrerer kollektive avtaler på vegne av samfunnet (Pelaudeix 2015:413). *Arctic Governance* kan betraktes som den samlede styringen og forvaltningen i Arktis. Her er FNs Havrettskonvensjon et av de viktigste instrumentene innen juridiske spørsmål, mens Arktisk råd er den viktigste politiske institusjonen.

«It is important to recognize that the Council is but one element in the governance of the Arctic. States will be the most important actors and UNCLOS the guiding framework».

(Rottem 2016:11).

4.3.1 Den arktiske styringsstrukturen

I den arktiske regionen eksisterer det flere internasjonale avtaler, fora og institusjoner som har en sentral funksjon for styring og forvaltning. De fleste ordningene preges av en multilateral struktur som er utformet gjennom et nett av politiske, juridiske og institusjonelle strukturer.

I Arktis er Folkeretten en av de mest sentrale og viktigste funksjonene som har betydning for den arktiske styringsstrukturen. Folkeretten underlegger de arktiske statene en rekke konvensjoner som blant annet omhandler navigasjon og avgrensning, ferdsel og uttak av ressurser i regionen. I dag utgjør FNs Havrettskonvensjon fra 1982 og FN-avtalen om fiske på det åpne hav fra 1995 grunnpilarer for arktisk havrett, og står dermed sentralt i den arktiske styringsstrukturen, som består av et mangfold av globale, regionale og bilaterale ordninger (Tedesen et.al. 2014:5).

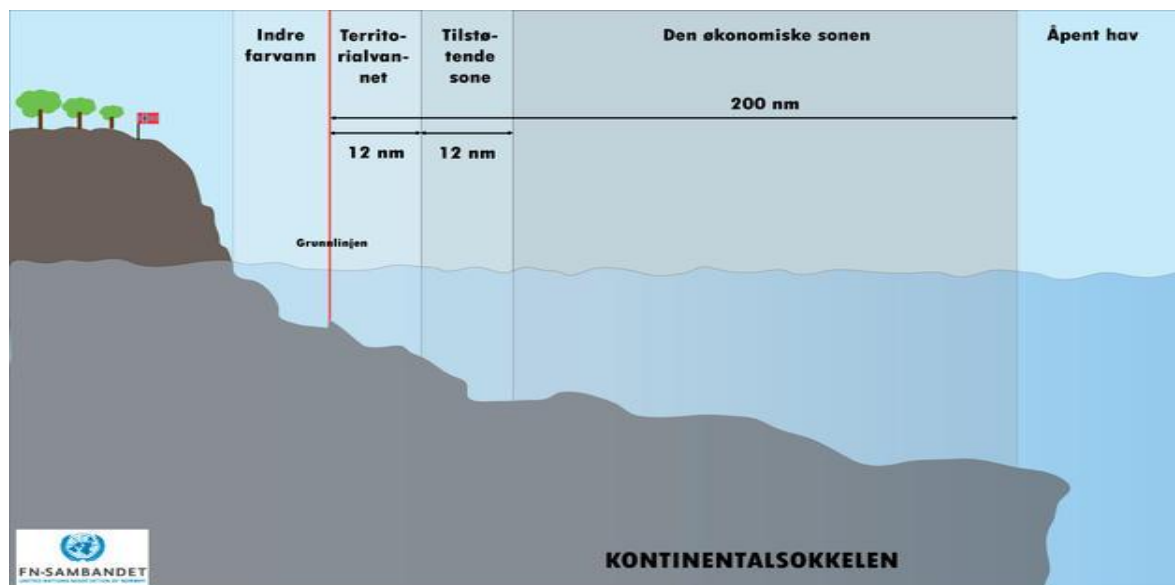
De Forente Staters Havrettskonvensjon fra 10. desember 1982 blir delvis opprettholdt og kodifisert av tidligere sedvane- og traktatsrett, og delvis ved fastleggelse av ny havrett (Nærings- og fiskeridepartementet 2014). Havrettskonvensjonene består av forskrifter og regler som omfatter alle havområder, luftrommet over, havbunnen og dens undergrunn. Gjennom konvensjonen blir statenes rettigheter og plikter regulert, samt regler om fiske og fangst, skipsfart, oljevirkosomhet, miljøvern, vitenskapelig havforskning og teknologioverføring. I dag er blant annet sjøtransport og fiskeri regulert av et spesialisert FN-organ, *Den internasjonale skipsfartsorganisasjonen (IMO)*. Riktignok berører ikke Havrettskonvensjonen militære forhold, men har etablert et tvisteløsningssystem som skal medvirke til at tvister blir håndtert på fredelig vis. Dette systemet består av tre internasjonale organer: *Den internasjonale havrettsdomstolen i Hamburg*, *Den internasjonale havbunnsmyndighet i Jamaica* og *Kommisjonen for kontinentalsokkelens yttergrense i New York* (Nærings- og fiskeridepartementet 2014).

Gjennom Havrettskonvensjonens tillates statene en maksimal bredde på sjøterritoriet på 12 nautiske mil, og presiserer samtidig at tradisjonell rett til uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet er gjeldende. Norge, Russland, USA, Danmark og Canada utgjør de arktiske fem (A5) og er de eneste arktiske statene som har legitime krav til sokkel i Polhavet (Hønneland 2012:69). I dag er Havrettskonvensjonen ratifisert av 166 stater²¹, der bare USA er den eneste av de arktiske statene som ikke har ratifisert konvensjonen²². Statene med kystlinje har en eksklusiv økonomisk sone (EEZ) på 200 nautiske mil som blir målt fra statens grunnlinje. En stats kontinentalsokkel blir definert som den naturlige forlengelsen av landterritorium og undergrunnen under denne. Grunnlinjen er ofte identisk med lavvannslinjen, men det kan

²¹ Pr. 10.mai 2017.

²² Norge ratifiserte konvensjonen i 1996, Russland i 1997, Canada i 2003 og Danmark i 2004.

også være mulig å trekke grunnlinjen mellom punkter langs kysten²³. Innenfor disse sonene har en kyststat suverene rettigheter innen forskning og utnyttelse av ressursene, samt jurisdiksjon til å utøve sine rettigheter (Se Artikkel 76 i Havrettskonvensjonene 1982). Imidlertid har havområdet utover EEZ begrensede rettigheter og mulig deltakelse blir regulert gjennom fiskeriforvaltningsorganisasjoner eller arrangementer i henhold til 1995-avtalen²⁴.



(Hentet fra Fn.no den 23. januar 2017).

Polhavstatene (A5) anses for å være de dominerende aktørene innen økonomi, politikk og militære i Arktis. A5 blir også betegnet som den «uformelle arktiske klubben», og møttes for første gang i mai 2008 i Ilulissat, Grønland, hvor Ilulissat-erklæringen ble underskrevet (Bochkarev 2012:221). Gjennom Ilulissat-erklæringen proklamerte A5 sin lojalitet til den eksisterende styringsstrukturen, og tydeliggjorde samtidig at A5 sto i en unik posisjon for å håndtere konsekvensene av de biokjemiske og sosioøkonomiske endringene i Arktis. Dermed ble det påpekt at et folkerettslig regime som UNCLOS var tilstrekkelig for å håndtere den arktiske styringen, og at det ikke eksisterte et behov for å utvikle et juridisk regime eller en arktisk traktat, som Antarktistraktaten som regulerer Antarktis. Bakgrunnen for dette var at A5 via Ilulissat-erklæringen antok at mulige spørsmål som ville krysse staters interesser i de arktiske farvann ville la seg løse på en sivilisert måte, ved et forhandlingsbord i tråd med

²³ Bestemmelsene om grunnlinjer, herunder de rette grunnlinjene, gjenspeiler internasjonal sedvanerett på området. For de rette grunnlinjenes vedkommende bygger bestemmelsen på en dom som ble avsagt av Den internasjonale domstolen i Haag i den såkalte fiskerijurisdiksjon-saken av 1951 mellom Norge og Storbritannia. Her ble Norge gitt rett til å trekke rette grunnlinjer mellom punkter på hver side av innløpet i en fjord. For å kunne danne grunnlag for rette grunnlinjer må den aktuelle kyststrekningen ha dype innbuktninger og innskjæringer, eller det må finnes en rad av øyer i umiddelbar nærhet

²⁴ 1995-avtalen om fiske på det åpne hav.

folkeretten. I tillegg ble Arktisk råd og Barents-Euro Arktiske råd utpekt som de viktigste nøkkelinstitusjonene i rammeverket for det arktiske samarbeidet (Bochkarev 2012:222).

A5 har tatt førerretet i utformingen av dette samarbeidet. Riktignok arbeidet Hilary Clinton i svært stor grad for å samle A8, og greide dette langt på vei. Imidlertid møtte A5 misnøye fra de resterende arktiske statene som ikke kategoriseres som polhavstater. Dette viste seg da utenriksministerne fra A5 møttes for andre gang 29.mars 2010 i Chelsea, Canada, for å styrke det regionale samarbeidet. Finland, Sverige og Island anså dette som en ekskludering og som et forsøk fra polhavstatene til å hevde sin suverenitet i nordområdene. Dette var med på å skape en splittelse mellom A5 og A8, og blir understreket av Kraska (2011:xxiv):

«However, while the ice states proclaim their loyalty to existing governance systems and especially the arrangements established under UNCLOS, there is no getting around the gap that has opened between the Arctic Five and the Arctic Eight in political terms».

I dag er Arktisk råd et viktig tillitsskapende tiltak i Arktis og har en positiv innflytelse på sikkerhetspolitikk til tross for at militære spørsmål ikke berøres innenfor forumets rammer. Arktisk råd har vært med på å etablere en arena der felleskapet står i fokus og der sentrale beslutningstakere i Arktis samles. Forumet har i fellesskap etablert flere avtaler og institusjoner som er sentrale bidragsyttere i forvaltningen og for styringen i Arktis, blant disse er *Arktisk Økonomiske råd (2014)*, *Arktisk Kystvaktforum (2015)* og *Arctic Offshore Regulator Forum* som skal bidra til å heve sikkerhetsnivået for petroleumsvirksomhet i Arktis (Koivurova 2016). Innenfor rammene av Arktisk råd har de arktiske statene vist en enorm samarbeidsvilje, både når det kommer til etableringen av *Søk og Redning* i Arktis og *Deteksjon av oljesøl*. Slike samarbeid har en positiv effekt i den grad at de medvirker til å holde militariseringen i den arktiske regionen til et minimum (Schaller 2014:4).

De mellomstatlige relasjonene i Arktis er først og fremst preget av dialog. Dette betyr i så måte at forholdet mellom Arktisk råd og FNs Havrettskonvensjon vil få en større betydning i fremtiden for forvaltningen og styringen i Arktis. Regionens forventede og til dels synlige virkninger har klimaendringene har aktualisert behovet for å etablere rettslige bindende avtaler (Nilsson & Koivurova 2016:135). I FNs Havrettskonvensjon, avsnitt to i artikkel 197 står følgende:

«Statene skal på global, og eventuelt også på regional basis, direkte eller gjennom kompetente internasjonale organisasjoner, samarbeide om å utforme og utarbeide internasjonale regler, standarder og anbefalte framgangsmåter og prosedyrer som er forenlige med denne konvensjon, for vern og bevaring av det marine miljø, idet tas hensyn til regionale særtrekk»²⁵.

4.2 Stater i Arktis og nasjonale strategier

Den sirkumpolare kystlinjen langs Polhavet er 45,389 kilometer lang, og det er bare A5-statene som grenser til en slik kystlinje (Åtland 2010:15). Klimaendringene ble for alvor definert som en utfordring på den internasjonale politisk dagsorden på første halvdel av 2000-tallet, og medførte at de arktiske statene lanserte sine nasjonale strategier (Hønneland 2012:104). I denne delen av oppgaven blir Polhavstatene og de resterende medlemsstatene av Arktisk råd sine nasjonale strategier for Arktis gjort rede for, samt hvilke egeninteresser statene har i regionen. I tillegg blir nykommere i Arktis gjort rede for og hva som utgjør konfliktpotensialet i regionen.

Canada har en uttalt posisjon og identitet som arktisk nasjon. Da Canada tok initiativ til å utvikle Arktisk råd var det i hovedsak for å styrke samarbeidet i den arktiske regionen (Hønneland 2012:105). Canadas arktiske strategi ble lagt fram i 2009²⁶ og vektlegger fire forutsetninger som de viktigste for deres strategi. Disse er suverenitetshevdelse, fremme sosial- og økonomisk utvikling, samt beskytte det arktiske miljøet og forbedre arktisk styring og ledelse (Offerdal 2014:75). Canadas vektlegging av suverenitetshevdelse står i kontrast til de andre arktiske statene, som i større grad fokuserer på internasjonalt samarbeid (Bergh & Klimenko 2016:43). I 2007 annonserte Canada at de ville utføre flere store militære investeringer i Arktis for å styrke deres suverenitet. Tradisjonelle harde sikkerhetsspørsmål syntes å være pådriveren for denne politikken og var en reaksjon på den økende menneskelige aktiviteten som den smeltende havisen og klimaendringene førte med seg. I dag er flere av Canadas annonserte investeringen skalert ned og fokuset er nærmest utelukkende på den økonomiske utviklingen i Arktis (Bergh & Klimenko 2016:43). Canada vil gjennom sin strategi forsøke å vise lederskap, og samarbeide med andre stater for å sikre den arktiske

²⁵ UNCLOS Artikkel 197 Samarbeid på global eller regional basis

²⁶ *Canada's Northern Strategy: Our, North, Our Heritage, Our Future*, Ottawa: Ministry of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non- Status Indians, 2009.

forvaltningen, men samtidig ivareta egne interesser og gripe inn dersom disse trues (Hønneland 2012:106).

USA er definert som en arktisk polhavstat som følge av deres suverenitet over Alaska. USAs politikk i Arktis handler på den ene siden om økonomisk og sosial utvikling i Alaska, mens på den andre siden handler den om sikkerhet i et større internasjonalt rom (Offerdal 2014:78). Etter den andre verdenskrig har sikkerhet vært et viktig aspekt ved USAs arktiske politikk²⁷, men nasjonen har også vært den største pådriveren for å holde det arktiske samarbeidet uforpliktet. Dette endret seg imidlertid da Barack Obama ble president, og Hilary Clinton ble den første amerikanske utenriksministeren som deltok på ministermøtet i Arktisk råd i 2011 (Hønneland 2012:104). I 2013 kunngjorde Obama-administrasjonen en ny «*National Strategy for the Arctic Region*». Strategiens tre viktigste aspekter var å avansere USAs sikkerhetsinteresser i Arktis, fortsette en ansvarlig forvaltning og styrke det internasjonale samarbeidet²⁸. Under Obama-administrasjonen sto Arktis høyt på den politiske dagsorden i USA og tok i så måte sine forpliktelser til Arktisk råd mer på alvor enn tidligere (Bergh & Klimenko 2016:45). Imidlertid er USA den eneste av de arktiske åtte som ikke har ratifisert Havrettskonvensjon. Til tross for at Obama-administrasjonen gjorde gjentatte forsøk for å få den ratifisert, sørget de konservative kreftene i Senatet for at dette ble nedstemt (Bergh & Klimenko 2016:47). USA kan dermed ikke gjøre krav på kontinentalsokkel utover 200 nautiske mil, men kan stille sokkelkrav på grunnlag av sedvanerett²⁹ (Hønneland 2012:105).

Russland er den eneste arktiske supermakten og har lengst kystlinje her, samt en betydelig større befolkning og en mer utbygd næringsvirksomhet i nord enn de andre arktiske statene. I løpet av President Putins to første perioder (2000- 2008) opplevde Russland en konjunkturoppgang som førte til økt militarisering i Arktis (Offerdal 2014:84). Russlands arktiske strategi ble lagt fram i 2008³⁰ med varighet til 2020. Flere analytikere tolket en del av strategidokumentet som et forsøk på å etablere nye militære enheter i Arktis, mens den trolige hensikten var for å styrke den russiske kystlinjen og kystvakten (Offerdal 2014:84). Russland vektlegger suverenitet, sikkerhet og økonomi i betydelig større grad enn de andre arktiske

²⁷ Nixon's 1971 National Security Decision Memorandum, Reagan's 1983 National Security Directive, Clinton's 1994 Presidential Directive on Arctic and Antarctic regional policy, Bush 2009 national security and homeland presidential directive og Obama administrations 2013 Arctic Strategy.

²⁸ White House, *National Strategy for the Arctic Region* (White House: Washington, DC, 10 May 2013).

²⁹ USA gjorde sokkelkrav allerede i 1945.

³⁰ *Osnovy gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federatsii na period do 2020 goda i dalnejsjuju perspektivu*. Den russiske føderasjonens sikkerhetsråd, 18. september 2008.

statene i sin arktiske strategi (Hønneland 2012:107). Russlands viktigste mål i sin strategi er å opprettholde sin rolle som ledende makt i Arktis, definere bruk av arktiske ressurser til sosioøkonomisk utviklingen av landet, bevare regionens gode samarbeid, ta vare på det sårbare økosystemet, ivareta urfolks interesser og videreutvikle Den nordlige sjøruten (DNS) (Hønneland 2012:107, Bergh & Klimenko 2016:49).

Norge erklærte sin satsing på nordområdene som sin høyeste utenrikspolitiske prioritet etter at den rødgrønne regjeringen kom til makten i 2005. Norge la fram sin arktiske strategi i 2006³¹ der de overordnede målene var å sikre politisk stabilitet og bærekraftig utvikling i regionen (Offerdal 2014:83). Norges strategi omfattet en troverdig, konsekvent og forutsigbar politikk som skulle oppnås gjennom tilstedeværelse, aktivitet og kunnskap. I forkant av Norges presentasjon av sin nordområdestrategi annonserte det russiske selskapet Gazprom at de ville utvikle Stockman-feltet uten å inkludere aktører fra utlandet. Dermed ble petroleumsaspektet ved Norges strategi nedtonet og kunnskapsbygging fikk en større prioritet (Hønneland 2012:113, Nuttall & Murray 2014:248), selv om det norske selskapet Statoil ble en del av prosjektet året etter. I dag er Norge en av verdens ledende petroleumsnasjoner og har jurisdiksjon over et maritimt område som er seks ganger størrelsen av eget landterritorium (Åtland 2010:18). Forholdet mellom Norge og Russland trekkes også frem i strategien, der det påpekes at deres samarbeid skal styrkes om blant annet miljø- og ressursforvaltningen og «folk-til-folk-samarbeidet» (Hønneland 2012:113). I 2017 lanserte den norske regjeringen en ny nordområdestrategi som i større grad enn tidligere, vektlegger å opprettholde Arktisk råd som det viktigste mellomstatlige samarbeidsorganet for arktiske spørsmål³².

Danmark regnes er en polhavstat som følge av deres suverenitet over Grønland. Grønland er et tynt befolket område som blir styrt fra det danske fastlandet. I 2011 la Danmark fram sin arktiske strategi³³ frem til 2020. I likhet med Canadas arktiske strategi preges den danske strategien i stor grad av en samarbeidsvisjon for Arktis (Hønneland 2012:109). Sikkerhet, suverenitetshevdelse og overvåkning fremmes som sentrale saksfelt i strategien, og i tillegg understrekes det at den militære tilstedeværelsen i Arktis er et viktig verktøy for dette (Offerdal 2014:81). Danmark ønsker å styrke Arktisk råd og modifisere rådet fra å være et

³¹ *Regjeringens nordområdestrategi*, Oslo: Utenriksdepartementet, 2006

³² *Norge: Nordområdestrategi – mellom geopolittikk og samfunnsutvikling 2017-2030*.

³³ *Danmark, Grønland & Færøerne: Kongeriget Danmarks strategi for Arktis 2011-2020*, København: Udenrigsministeriet, Nuuk: Udenrigsdirektoratet & Torshavn: Udenrigsministeriet 2011

beslutningsskapende til å bli et beslutningstakende organ (Hønneland 2012:109). Strategien fremmer også A5s relevans i Arktis og deres særstilling.

Islands nordlige identitet har ikke hatt en fremtredende rolle i deres utenrikspolitikk (Offerdal 2014:85). Island ser den økende tilgjengeligheten i Arktis som en økonomisk mulighet og som en mulighet for å øke samarbeidet med globale makter som Kina (Bergh & Klimenko 2016:63). I 2011 ble deres arktiske strategi lagt fram der et sentralt mål for strategien var å oppnå annerkjennelse som arktisk kyststat³⁴, samt forhindre en økende militarisering i Arktis. I tillegg vektlegger strategien å styrke Arktisk råd og gjøre forumet til et beslutningstakende forum (Offerdal 2016:84). Den islandske regjeringen hevder at Island vil få en større strategisk betydning som følge av issmeltingen og den kommende gjennomseilingen (Offerdal 2014:86). Islands økende interesse for Arktis kan ses på som et forsøk på å finne en ny utenrikspolitikk de kan identifisere seg med etter den kalde krigen og etter USAs tilbaketrekning fra Keflavikbasen i 2006.

Sverige hadde frem til sitt formannskap i Arktisk råd (2011-2013) den minst spesifiserte arktiske politikken (Offerdal 2014:87). Sverige er en stat med få definerte interesser i Arktis og Stockholm har en såkalt *ad hoc* tilnærming til arktiske saker (Offerdal 2014:87). Riktignok ble Sveriges arktiske strategi lagt frem i 2011, der klima- og miljøpolitikk ble prioritert, samt næringsvirksomhet og styrking av Arktisk råds rolle. Sverige har også vært positive til å inkludere EU i det arktiske samarbeidet.

Finland er en ledende aktør innen polarforskning og eier den største isbryteren som er lokalisert i Østersjøen utenfor Russland (Bergh & Klimenko 2016:62). Finland la fram sin arktiske strategi i 2013³⁵. Strategien vektlegger å sikre vitale funksjoner i regionen gjennom nære relasjoner mellom de arktiske statene, industri, frivillige organisasjoner og befolkning. Strategien definerer også Arktisk råd som det primære samarbeidsforumet for arktiske utfordringer (Nuttall & Murray 2014:328). Finland vil også forsterke Barentssamarbeidet gjennom folk-til-folk samarbeid der EU også er inkludert. Finlands støtte til EU og ønske om å inkludere EU i det arktiske samarbeidet kan ses på som en utfordring.

³⁴ Den islandske regjeringen har gjentatte ganger påpekt at Island er den eneste arktiske staten som ligger helt innenfor den arktiske regionen (Bergh & Klimenko 2016:86).

³⁵ Finnish Prime Minister's Office, *Finlands Strategy for the Arctic Region 2013*. (Prime Minister's Office: Helsinki 2013).

4.2.1 Nykommere?

Kina har vist en økende interesse for Arktis og har særlig vist interesse innen klima- og polarforskning. Under Sikkerhetspolitisk konferanse i 2013 hevdet Ivar Kristiansen at et «kinesisk vogntog» var på tur nordover (Rottem 2012). Kina har et økende fokus på utvikling og ressursene i Arktis, og hevder at de arktiske ressursene er «allemannseie» og tilhører dermed verdenssamfunnet (Tamnes et.al. 2014:90). Kina ble tildelt observatørstatus i Arktisk råd i 2013, men har ikke utviklet en ensrettet arktisk strategi. Likevel fokuserer staten på å sikre seg ressurstilgang i Arktis og har allerede hatt kvoterettigheter i Barentshavet.

Den Europeiske Unionen la fram sin arktiske strategi i 2012 der fokuset var på kunnskap, ansvarlighet og engasjement i regionen. EUs interesser har primært fokusert på tilgang til ressurser, især innen fiskeri. EU har ytret ønske å observere status i Arktisk råd, men har bare blitt tildelt midlertidig observatørstatus.

North Atlantic Treaty Organization fremstår som den naturlige kandidaten for å påta seg håndteringen av sikkerhetsutfordringene i Arktis (Conley et. al. 2013:30). Bakgrunnen for denne antakelsen er som følge av at om lag 50 prosent av den sirkumpolare regionen befinner seg innenfor territoriet til en NATO-stat og der fire av A5 er NATO-medlemmer. For Canada, Norge, Island, Danmark og til en viss grad USA er Arktis en viktig komponent i deres nasjonale sikkerhetsprioriteringer og der NATO spiller en sentral rolle i deres forsvar- og sikkerhetsstrategier. NATOs grunnleggende oppgave er å garantere medlemmene frihet og sikkerhet med politiske og militære midler (Heier & Kjølberg 2015:100). Dette fremkommer ikke bare i Atlanterhavspakten³⁶, men også i NATOs strategiske konsept som ble vedtatt på toppmøtet i Lisboa i 2010. Allikevel eksiterer det en uenighet om hvorvidt Arktis kan omtales i NATO-dokumenter, til tross for at alliansen en uomstridt rolle til de NATO-arktiske statene. Dersom en eller flere NATO-stater oppfatter seg truet, kan den eller de øvrige medlemsstatene anmode om konsultasjoner i NATO i henhold til artikkel 4 i Atlanterhavstraktaten (NATO 1994, ref i Heier & Kjølberg 2015:100). Dermed kan NATO-statene i Arktis fatte tiltak for å støtte og berolige, og samtidig avskrekke truende aktører. I henhold til Artikkel 5 av Atlanterhavstraktaten er NATO forpliktet til å reagere. Likevel virker nokså usannsynlig at andre stater enn Russland vil forsøke å utfordre NATO-statene (Heier & Kjølberg 2015:100). Flere talsmenn fra den arktiske regionen hevder at NATO-

³⁶ Traktat som legger til grunn for forsvarssamarbeidet i NATO. Undertegnet i Washington 4.april 1949 av USA, Belgia, Canada, Frankrike, Island, Italia, Luxembourg, Nederland, Norge, Portugal og Storbritannia.

alliansen må fornye sin oppmerksomhet og se i retningen av kjernen i området og rettet blikket mot Arktis i like stor grad som NATO vender blikket mot øst og vest, og på denne måten forbedre sine kollektive forsvarsaktiviteter (Conley et.al. 2013:30). NATO har på den andre siden avviklet hovedkvarteret på Reitan i Norge som NATO-kommando, og har dermed gitt alliansen en mindre synlig rolle i nordområdene.

4.2.2 Interesser, tvister og potensielle konflikter

Som alle andre steder i verden kan tvister og spenninger mellom stater være en kilde til konflikt. Tatt i betraktning regionens økende økonomiske betydning for de arktiske statene og resten av verden, utgjør dette en antakelse om at det kan oppstå nye konflikter i Arktis. Delelinjene mellom statene vil i fremtiden få en større betydning på grunn av ressursens økende tilgjengelighet, og hvordan man skal kunne benytte seg av disse. Dette kan resultere i at det oppstår en nervekrig mellom statene, der uoverensstemmelsene kan søkes løst på udiplomatiske måter, som inkluderer militær sikkerhet (Åtland 2010:18). Imidlertid er de kollektive erfaringene etter den kalde krigens slutt er at de arktiske statene har hatt en pragmatisk tilnærming til mulige konflikter, og dermed ser situasjonen foreløpig lovende ut (Offerdal 2014:93).

Listen over uløste tvister og uenigheter om grenser og jurisdiksjoner i de arktiske farvann omfatter problemstillinger som den juridiske statusen til fiskevernesonen og sokkelen rundt Svalbard. Dette angår primært Norge og Russland. Statene hadde fram til 2010 hatt en pågående grensetvist i 40 år, som riktignok ikke påvirket samarbeidsklimaet i Arktis. Tvisten om Barentshavet kan fortsatt skape konflikt siden delelinjen gjelder havbunnen, og ikke for vannmassen da dette betegnes som internasjonalt farvann. I tillegg tolker Norge og Russland Svalbardtraktaten fra 1920 ulikt (Se artikkel 1 Svalbardtraktaten). Svalbardtrakten ga Norge suverenitet over Svalbards landområder og havområdet rundt, mens andre stater, deriblant Russland hevder at havområdene rundt Svalbard er åpent hav (Hønneland 2012:60). Russland har også et nokså anspent forhold til NATO, og dette ble tydeliggjort da NATOs parlamentarikerforsamling inviterte til seminar på Svalbard den 9. og 10. mai i 2017. Russland møtte invitasjonen med misnøye, og hevdet at dette var i strid med Svalbardtraktaten fra 1920³⁷, og uttalte den 19. april 2017 at Svalbard var «et upassende sted

³⁷ Traktaten ble inngått 9.februar 1920 og trådte i kraft 14.august 1925. Internasjonal avtale som sikre Norge suverenitet over Svalbard, men med vise begrensninger når det gjelder militæranlegg og retten til å drive næringsvirksomhet.

for et slikt møte» (Jentoft 2017³⁸). NATOs seminar ble også sett på som en politisk markering av forsvarsalliansen, som nå ønsker å rette et større fokus mot Arktis. Russiske myndigheter uttalte videre at i en tid der NATO konfronterer Russland andre steder i verden, samt styrker sin militære oppbygging nær russiske grenser, så samsvarer det å dra Spitsbergen inn under NATOs vinger ikke med ånden i Svalbardtraktaten. Russland kaller møtet på Svalbard som en provoserende handling og uttrykker at møtet vil være med på å øke spenningen mellom Russland og NATO i nord (Jentoft 2017).

Russland strides med USA om avgrensingen i Beringhavet og om statusen til Nordøstpassasjen. Avgrensingen av Beauforthavet, samt den juridiske statusen til Nordvestpassasjen er sentrale problemstillinger mellom USA og Canada. En annen sentral problemstilling som særlig berører Russland, Canada og Danmark er avgrensing av deres arktiske kontinentalsokkel utover 200 nautiske mil (Åtland 2010:19). Norges yttergrense av kontinentalsokkelen ble fastsatt av FNs Kontinentalsokkelkommisjon i 2009. Her la Norge fram relevante vitenskapelige argumenter og gjennomførte forhandlinger som er i tråd med folkeretten. Denne fastsettelsen foregikk uten konflikter.

Russland og USA har også en uløst maritim grensetvist i Nord-Øst. I likhet med Barentshavet er Beringhavet svært rik på levende maritime ressurser. Statene har fremforhandlet en grenselinje som dermed representerer et kompromiss mellom den ekvidistanselinjen og sektorlinjen som går ca. 2575 kilometer fra Beringhavet og inn i Polhavet. Denne avtalen er fremdeles ikke blitt ratifisert av Russland (Åtland 2010:20). Russland, Canada og Danmark er uenige om avgrensningen av kontinentalsokkelen mot Nordpolen på de tre undersjøiske fjellryggene som forbinder sokkelen utenfor kysten av Sibir med den utenfor Grønland og Canada (Offerdal 2014:85).

I Beauforthavet har USA og Canada en pågående tvist om et maritimt område på 21436 kvadratkilometer som er lokalisert nord for Alaska og Canadas Yukon (Åtland 2010:21). Statene har fremdeles ikke kommet til enighet, delvis på bakgrunn av at USA ikke har ratifisert Havrettskonvensjonen. Imidlertid hevdes det at denne tvisten ville latt seg løse av en internasjonal domstol, dersom USA ratifiserer konvensjonen, men blir i dag mer eller mindre håndtert av såkalt «managed disagreement», som vil si at statene er enige om å være uenige

³⁸ Morten Jentoft (2017). "Ny spenning i Arktis?" NRK Urix, 23.april 2017. Lastet ned 24. april 2017 fra https://www.nrk.no/urix/ny-spenning-i-arktis_-1.13484927

(Åtland 2010:21). Canada og Danmark delte sokkelen mellom seg allerede i 1973, men det er fortsatt uenighet mellom Canada og Danmark angående statusen av Hansøya i Naresstredet som ligger mellom Grønland og Ellesmereøya i Canada. Denne uenigheten søkes nå løst gjennom en plan som gjør Hansøya til et felles territorium. I tillegg er Danmark det eneste EU-landet som står i posisjon til å sende inn krav på sokkelområder utenfor deres sone på 200 nautiske mil (Åtland 2010:18). Både Danmark, Canada og Russland har sendt inn krav til Kontinentalsokkelkommisjonen. Danmarks krav som ble sendt inn i 2014 inkluderte deler av Nordpolen, men dette er imidlertid et krav som sannsynligvis overlapper Canadas og Russlands krav (Bergh & Klimenko 2016:61).

Finland, Sverige og Island er pådrivere for å kanalisere de politiske diskusjonene til Arktisk råd som følge av deres motstand til at A5- «den arktiske klubben» skal fatte de viktigste beslutningene i Arktis. Statene utenfor A5, men også Norge og Danmark (og EU) er også sentrale pådrivere for å styrke Arktisk råds fullmakter og gjøre forumet til et beslutningstakende organ (Bergh & Klimenko 2016:63). Her kan Canadas motstand til å inkludere EU i det arktiske samarbeidet trekkes frem. Bakgrunnen for denne motstanden er at Canada hevder at EU er mindre følsomme for de tradisjonelle levemåtene i den arktiske regionen, synliggjort gjennom EUs syn på hval- og selfangst (Bergh & Klimenko 2016:63).

Et av de viktigste aspektene ved den arktiske fremtid er Russlands politikk i Arktis, men det hevedes likevel at dette ikke utgjør en reell utfordring for det arktiske samarbeidets fred og stabilitet. Dersom dette endres eller blir utfordret ved at Russlands relasjon til Vesten fortsetter å svekkes, kan dette etter hvert bli en situasjon som ikke lar seg håndteres i tråd med folkeretten. Dette kan ses i sammenheng med Russlands handlinger i blant annet Ukraina og dens spill-over-effekt på det arktiske samarbeidsklimaet. Likevel er det pr. dags dato lite som tyder på at dette vil føre til alvorlige konflikter mellom de arktiske statene. Utfordringer mellom grupperinger og sektorer står imidlertid sentralt, og samtidig som adgangen til petroleumsressursene, de marine ressursene og de nye transportrutene på hver sin side utgjør en mulighet for konflikt. Miljø- og økonomiaspektet er ikke blitt betraktet som et direkte sikkerhetsproblem, men har likevel hatt en fremtredende rolle i de arktiske styringsdokumentene. Implementering av disse områdene kan i så måte tyde på at de arktiske statene ser at disse faktorene vil få en større strategisk signifikans i årene som kommer (Bailes 2016:24).

4.3 Sikkerhetssituasjonen i Arktis

Den direkte virkningen som klimaendringene vil ha på det fysiske miljøet i Arktis vil også påvirke regionen på en rekke indirekte måter (Åtland 2010). Mange av de nye sikkerhetsutfordringene som mer eller mindre er blitt tilrettelagt av dynamikken til klimaendringene er knyttet til olje- og gassutvinning, fiskeri og transportruter (Åtland 2010). Dermed kan en antakelse her være at den arktiske situasjonen som er preget av stabile og fredfulle samarbeidsarenaer, og som er velkjent langt ut over de arktiske statenes landegrenser kan endre regionens sikkerhetssituasjon på sekunder. Imidlertid hevdes det at regionen er langt unna et arktisk våpenkappløp som følge av regionens endrede geopolitiske betydning for sikkerhet og forsvar de siste 30 årene (Hilde 2014). I dag består den arktiske sikkerhetsstrukturen av internasjonale forsvarsstrukturer, internasjonale allianser og sikkerhetsorganisasjoner, og har siden den kalde krigens slutt i hovedsak konsentrert seg om *low politics*. Miljø, økonomi, urfolk og menneskelig sikkerhet er de områdene ved sikkerhetsbegrepet som er viet størst oppmerksomhet til innen det arktiske samarbeidet, der Arktisk råd i dag har en sentral rolle.

Endringene underbygger behovet for å sikre livsgrunnlaget til befolkningen i regionen, samt investere og legge til rette for næringsvirksomhet. Regionens utfordrende plassering og karakter tydeliggjør behovet for å iverksette militære tiltak, spesielt innen søk- og redningsoppgaver for å sikre den økende skipstrafikken. Dette argumenterer for at statens kystvakter vil få en større betydning som sikkerhet- og beredskapspolitisk instrument i Arktis. Endringene krever således at det forekommer en utbedring av den arktiske sikkerhetsstrukturen for å kunne håndtere den kommende aktiviteten, samt potensielle trusler. Statene i arktisk har uttalt at de, så langt det lar seg gjøre, vil respondere på sikkerhetsutfordringene ved å forbedre de regionale samarbeidsrelasjonene, snarere enn å investere i sikkerhetsinfrastrukturen i regionen (Zagorski 2016:99). Bailes (2016:100) påpeker at:

«Arctic security capabilities, activities, and relationships are fragmented between different national jurisdictions, bilateral relationships and groupings».

De arktiske statenes investeringer i nye sikkerhetstiltak i regionen kan ses på som en logisk respons til klima- og miljøendringene, samt sikring av ressursene. Russlands militære investeringer hevdes å ha en slik karakter, og ble presisert av den russiske viseministeren Dmitry Rogozin i 2013. Rogozin uttrykte at det var en selvfølge for Russland å ivareta sine

økonomiske ambisjoner i regionen ved å øke sine militære installasjoner, som følge av at store deler av de arktiske ressursene er lokalisert langs den russiske kystlinjen (Schaller 2014). Russlands økende militarisering i Arktis oppleves som et sikkerhetsdilemma for de andre arktiske statene. Norge har blant annet uttalt at Russlands økende militarisering i Arktis vil føre til en rekke harde sikkerhetsutfordringer for regionen (Åtland 2010). Dette kan i så måte tyde på at de arktiske statene velger å øke sine militære investeringer i regionen for å kompensere, samt verne om sine interesser og ambisjoner i Arktis (Deutsch et.al. 1957 ref. i Kjølberg 2015:27). I tillegg er Russland den eneste av de arktiske statene som ikke inngår i det «vestlige sikkerhetsfellesskapet». Et slikt fellesskap henviser til en gruppe land som ikke ser omfattende militær bruk som et virkemiddel i forholdet dem imellom (Deutsch et.al. 1957 ref. Heier & Kjølberg 2015:27). Dersom en stat ikke er en del av det samme sikkerhetsfellesskapet, som Russland versus A7, blir ofte hendelser og utspill fra partene tolket i en sikkerhetspolitisk kontekst, som vil si hvordan de påvirker det sikkerhetspolitiske forholdet dem imellom (Heier & Kjølberg 2015).

Global oppvarming, ny teknologi og dypere integrasjon i den internasjonale økonomien indikerer at regionen blir tilgjengelig. I tillegg vil dette gjøre at regionen blir mer utsatt for utviklinger og hendelser som ikke nødvendigvis finner sted i selve Arktis, men vil kunne ha en «spill-over»-effekt. Dette ble blant annet tydeliggjort etter Russlands handlinger i Ukraina i 2014. Denne hendelsen berørte ikke Arktis i direkte forstand, men påvirket likevel den arktiske styringsstrukturen i den grad at det ble mindre kontakt mellom statene, mer mistillit, politisk, og militært, så vel som det daglige «folk-til-folk»-samarbeidet mellom Russland og Vesten (Heier & Kjølberg 2015). Likevel representerer situasjonen i Arktis en unik mulighet for de arktiske statene til å bygge opp et gjensidig og fordelaktig forhold seg imellom, men på bakgrunn av at Russland anses for å være et uforutsigbart «wild card» medvirker dette til at situasjonen er mer usikker (Offerdal 2014). Russlands tilsynelatende uforutsigbarhet som synes å ligge i russisk politikk og samfunnsliv har vist seg siden begynnelsen av 2000-tallet, der Russland siden den gang har ført en ekspansiv utenrikspolitikk for å gjenvinne sin internasjonale posisjon (Heier & Kjølberg 2015). Russlands ambisjoner i nordområdene har ført til en gjenoppbygging av sine væpnede styrker, og forutsetter store økonomiske overføringer til væpnede styrker og forvaret (Heier & Kjølberg 2015). En oppgradering av de væpnede styrkene gir Russlands ambisjoner om å gjenerobre sin stormaktsposisjon et mer troverdig innhold. Det er imidlertid lite som tyder på at Russland ville vært tjent med å destabilisere forholdene i Arktis, ut i fra regionens ressursrikdom og den strategiske rollen

regionen vil fortsette å ha både innen det militære, politikk og økonomi (Heier & Kjølberg 2015).

I Arktis overlapper militær sikkerhet, økonomisk sikkerhet og miljø sikkerhet hverandre, og er dermed et godt eksempel på en postmoderne arena for verdenspolitikken, der kortsiktige nasjonale interesser står i konflikt med langsiktige globale mål som relateres til vedlikehold av sikkerhet og stabilitet i Arktis (Järvenpää & Tomas Ries 2012). De arktiske statene er tjent med å opprettholde fred og stabilitet siden dette vil påvirke deres nasjonale interesser i positiv retning (Tamnes et. al. 2014). Til tross for den økende militariseringen i regionen, er det likevel en økende overenstemmelse blant statene som viser at:

«The increased military attention in the High North may therefore, at least in part, be securitization of the region rather than militarization».

(Zagorski 2016:99).

De fleste sikkerhetsutfordringene og truslene i Arktis har ikke militær karakter, og kan mest sannsynlig lar seg løses gjennom internasjonale samarbeidsinstitusjoner som Arktisk råd. På samme tid har rådet begrenset handlekraft som følge av at hardere sikkerhetsspørsmål ble utelatt rådets mandat ved opprettelsen (Rosamond 2011). Siden det bare er noe få sider ved sikkerhetsbegrepet som blir håndtert på bilateralt nivå, betyr ikke dette nødvendigvis at Arktisk råds avståelse fra å føre en dialog om militær sikkerhet vil føre til et stabilt og strategisk miljø for samarbeid blir opprettholdt (Rosamond 2011).

4.4 Miljø, energi og økonomi = Ressurser

Da Arktis for alvor ble gjenoppdaget ved inngangen av det nye årtusenet som følge av klimaendringene, medførte dette også at endringer innen politikk og kultur ble mer tydelig. Endringene var med på å danne påstander om at Arktis ville bli en ny energiprovins, og dermed føre til et «kappløp om Arktis». Dette taler for at regionen står over et geopolitisk sjokk, og kan i så måte bli en arena hvor geopolitiske konflikter utspiller seg (Koivurova 2016). Regionen er allerede en ansett oljeprovins, og de arktiske ressursrikkdommene er et velkjent fenomen som resten av verden anser for å være et mulig reservoar (Heininen 2010). Den russiske regjeringen omtaler Arktis som en «Ali Babas hule» for naturressurser (Heier & Kjølberg 2015). Dette kan ses i sammenheng med at om lag 13 prosent av verdens oljeressurser og nærmere 30 prosent av gassressursene befinner seg i Arktis (Rottem 2010).

Siden 1975 har nærmere 40 prosent av isdekket som eksisterte i 1970 smeltet bort. I september 2007 var Nordøstpassasjen for første gang isfritt og i 2012 ble isdekket målt til sitt laveste noensinne (Heininen 2010:249, Blunden 2009: 122). Issmeltingen er den mest fremtredende indikatoren for at aktivitetsnivået i Arktis vil øke som følge av at nye territorier blir mer tilgjengelig. I kjølevannet av utviklingen er det allerede påbegynt ressursutvinning i regionen, der Norge var den første av de arktiske statene som har satt i gang storskala petroleumsvirksomhet i Barentshavet på henholdsvis Snøhvitfeltet som ligger 140 kilometer utenfor Finnmarkskysten (Åtland 2010:18). Den påbegynte ressursutvinningen i regionen, samt andre utviklingstrekk utgjør en utfordring for den menneskelige sikkerheten og befester behovet for utbedring av søk- og redningstiltak. Barry L. Campbell (ref. Åtland 2010:41) som er en amerikansk marine offiser uttalte i 2007:

«When you go through the Panama Canal, every terrorist and his brother knows you're there. When you go through the Arctic, no one knows you're there»³⁹

Dersom polarruten etter hvert blir helt isfri, kan dette resultere i at avstanden mellom Rotterdam og Yokohama kan bli redusert med opptil 40 prosent sammenlignet med ruten gjennom Suezkanalen (Blunden 2009: 122). Historisk har slike endringer ofte blitt assosiert med et skifte mellom økonomiske og politiske krefter, og antyder at dette vil påvirke den geopolitiske situasjonen i Arktis. Interessen for denne ruten er fremdeles liten, siden den foreløpig anses som usikker siden sannsynligheten for å overholde et strengt tidsskjema er liten (Hønneland 2012:67). Imidlertid vil Nordøstpassasjen komme til å bli en viktig handlesåre for den globale varetransporten for fremtiden (Heier & Kjølberg 2015:15). I dag er det bare 20 til 30 dager i løpet av sesongen hvor gjennomseiling er mulig, men på et senere tidspunkt vil det være mulig å seile tvers igjennom Nordpolen (Gadihoke 2012:169). Ettersom Nordøstpassasjen strekker seg langs den norske og den russiske kystlinjen, har Russland, i motsetning til Norge, allerede påbegynt forbedringer av sine havneanlegg i de områdene som etter alt å dømme vil bli isfritt i sommerhalvåret i løpet av de neste 20 til 30 årene.

For de arktiske statenes energisikkerhet kommer petroleum og fiske inn, som er to av de viktigste ressursene i Arktis og har stor verdi både for produsent og mottaker (Heier & Kjølberg 2015). Ressursrikdommens økende tilgjengelig utgjør en av grunnene til at regionen

³⁹ Barry L. Campbell, Head of Operations at the US Navy Arctic Submarine Laboratory in San Diego, California, cited in Caitlin Harrington: "Eyeing up the new Arctic: competition in the Arctic Circle", Jane's Defence Weekly, Vol. 45, No. 3 (16 January 2008), p. 26.

vil få en økt strategisk betydning, der blant annet Storbritannia, Japan og Kina er noen av de ikke-arktiske statene som har rettet et større fokus mot denne ressursrikdommen og som vil sikre seg deler av denne. Dermed tydeliggjøres behovet for å utbedre de arktiske infrastrukturene, samt sikre transportrutene for å besørge at ressursene og transportering av disse foregår innenfor forsvarlige rammer. De arktiske samarbeidsinstitusjonene har til dels påbegynt arbeidet med dette, og her blir militære tiltak innen redningsoppgaver (SAR) sett som et viktig aspekt for å sikre den kommende sjøtrafikken blant annet langs den nordlige sjøruten.

Utviklingen har ført til en markant økning i antall artikler og forskningsrapporter som diskuterer konsekvensene av klimaendringen, og i hvilken grad dette vil komme til å påvirke statene, men også den samfunnsmessige og den menneskelige sikkerheten (Åtland 2010:7). Mange av deltakerne innen den arktiske debatten har uttrykt bekymringer for at det skal oppstå en økende rivalisering over tilgangen til naturressursene, i tillegg til at transportrutene kan føre til politiske så vel som militære motsetninger mellom de arktiske statene, eller mellom de arktiske og ikke-arktiske. Imidlertid kan en antakelse her være at sikkerhetssituasjonen i Arktis vedrørende de arktiske ressursene er relativt uproblematisk ettersom det meste av ressursene er lokalisert innenfor ubestridte områder, det vil si innenfor statenes EEZ. Dette kan i så måte bety at det antatte ressurskappløpet er mindre sannsynlig siden det ikke er noen reelle eller åpenbare ressurser å strides om, og utgjør dermed ingen grobunn for konflikt dersom de allment aksepterte spillereglene og normene i folkeretten ikke endres (Vasiliev 2012).

5. Arktisk råd og sikkerhet

19. september 2016 markerte 20-årsjubileum for signeringen av Ottawa-erklæringen og Arktisk råd ble formelt opprettet. Gjennom Arktisk råd har de åtte arktiske statene Norge, Sverige, Danmark, Russland, USA, Island, Finland og Canada klart å kombinere en felles innsats for utbedring og implementering av en positiv, samlet og fremtidsrettet agenda for Arktis.

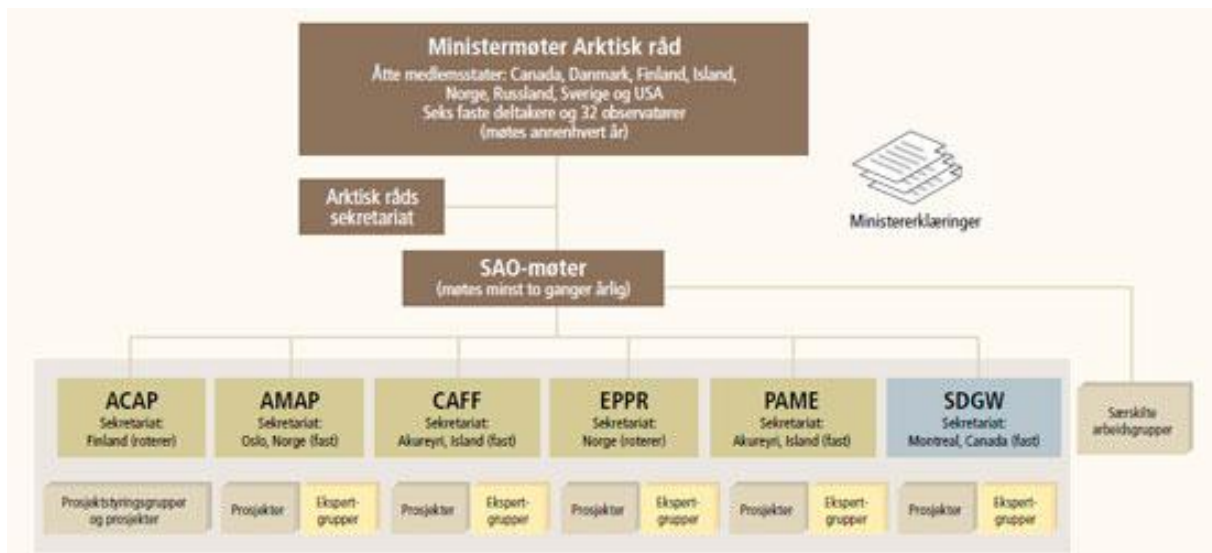
5.1 Arktisk råd – Formål og funksjon

Arktisk råd er en sirkumpolar samarbeidsordning som ble etablert i 1996 og er en videreføring av *Den arktiske miljøvernstrategien (AEPS)*⁴⁰. Den arktiske miljøvernstrategien ble etablert på finsk initiativ i 1989 og ble underskrevet av A8-statene i Rovaniemi i 1991. Rovaniemi-prosessen var et større internasjonalt miljøinitiativ i nordområdene som etter hvert ledet til etableringen av Arktisk råd (Hønneland 2012:28). AEPS var i stor grad drevet fram av forskningssamarbeid, særlig innen miljø, og skulle være et forum for å øke samarbeidet i og om Arktis. Siden begynnelsen av 1980-tallet hadde Canada argumentert for å etablere en sirkumpolar samarbeidsordning som skulle fokusere på miljøaspektet, som var kjernen i AEPS, samt at urfolk skulle få et større fokus. Dette møtte motstand fra USA, men staten godtok likevel å etablere et nytt internasjonalt forum mellom A8 i 1995. USA satte visse premisser for etableringen av Arktisk råd og la føringer for at det skulle være et forum med ikke-bindende erklæringer der medlemmene ikke var forpliktet til å gi økonomiske bidrag. Dermed ble Arktisk råd et rådgivende og koordinerende forum som ikke var juridisk bindende for medlemsstatene (Hønneland 2012:76).

Ved etableringen av Arktisk råd var forumet det eneste sirkumpolare samarbeidsorganet i Arktis som knyttet alle A8 sammen. Arktisk råd hadde ved oppstart hatt fokus på de allerede eksisterende samarbeidsordningene som ble etablert under APES, men la til nye aspekter til Arktisk råds mandat. Arktisk råd skulle jobbe for å øke samarbeidet mellom de arktiske statene, forbedre urfolkets status og den øvrige befolkningen i regionen. Forumet skulle også i større grad samarbeide om den miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i regionen. Forumet skulle også sikre en bærekraftig utvikling for regionen der også urfolket skulle få en større innflytelse i de arktiske relasjonene. Urbefolkningens statusforbedring var en av de viktigste modifikasjonene ved omdannelsen fra AEPS til Arktisk råd. I dag er

⁴⁰ Arctic Environmental Protection Strategy

urbefolkningen i en eller flere av de arktiske statene representert gjennom flere organisasjoner, og har en unik status som følge av Ottawa-erklæringen (Koivurova 2016). I tillegg til A8 har flere deltakere fått tildelt permanent status i rådet, blant annet *Den sirkumpolare inuittkonferansen*⁴¹ (ICC), *Samerådet* (SC) og *Den russiske assosiasjonen for nordlige urfolk* (RAIPON) (Hønneland 2012:76). I etterkant av etableringen av Arktisk råd har *Den internasjonale aleutassosiasjonen* (AIA), *Den arktiske athabaskan rådet* (AAC) og *Det internasjonale rådet for Gwich'in* (GGI) også blitt tildelt status som fullverdige medlemmer (Hønneland 2012:77). Arktisk råd åpner også opp for at ikke-statlige organisasjoner, internasjonale organisasjoner og ikke-arktiske stater kan søke observasjonsstatus i rådet.



Riksrevisjonen 2014-2015.

Arbeidet i Arktisk råd foregår på tre nivåer: ministernivå, Senior Arctic Officials⁴² og i seks arbeidsgrupper. Ottawa-erklæringen understreker at Arktisk råd skal møtes annethvert år på ministernivå, som er det høyeste nivået i rådet der de viktigste beslutningene fattes. Tidligere ble medlemsstatene representert av embetspersoner på disse møtene, men ministermøtene har i dag fått en større betydning. Dette ble, som nevnt tidligere, tydeliggjort da USAs daværende utenriksminister Hilary Clinton deltok på ministermøtet på Nuuk, Grønland i 2011. Dette indikerer at forumet arbeider innenfor rammene av «*high politics*». På ministermøtene blir

⁴¹ 2006 - endret navn til Det sirkumpolare inuittrådet

⁴² SAO

nye deklarasjoner utformet og blir dermed gjeldende styringsdokumenter for forumet og er en indikator på at medlemsstatene ønsker å utvikle Arktisk råd (Young 2011:333). Alle beslutningene som fattes i forumet er basert på konsensus, som vil si at medlemsstatenes synspunkter og meninger blir ivaretatt i beslutningsprosesser, og at et hvilket som helst forslag kan blokkeres.

Under ministernivået er SAO-nivået, som er et bindeledd mellom ministernivået og arbeidsgruppene. På dette nivået møtes medlemsstatenes representanter hver sjette måned, også oftere de årene det er ministermøter. SAO-enes ansvar er å koordinere, rettlede og overvåke arbeidet i Arktisk råd. Under SAO-nivået er arbeidsgruppene og representerer det laveste, men kanskje også det aller viktigste nivået for arbeidet i Arktisk råd. I Ottawa-erklæringen blir det tydeliggjort at Arktisk råd skulle ha et overordnet blikk og koordinere programmene som ble videreført fra AEPS. De videreførte arbeidsgruppene er *Det arktiske overvåknings- og vurderingsprogrammet (AMAP)*, *Programmet for bevaring av arktisk flora og fauna (CAFF)*, *Krisehåndterings-, beredskaps- og responsprogrammet (EPPR)* og *Programmet for beskyttelse av arktiske marine miljø (PAME)*. Siden etableringen i 1996 er to nye arbeidsgrupper etablert: *Arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling (SDWG)* som ble etablert i september 1998 og *Arbeidsgruppen for forurensende stoffer (ACAP)* som ble etablert i 2009 (Hønneland 2012:78). Fem av arbeidsgruppene har klima og miljø som sine hovedområder, mens det kun er SDWG som har bærekraftig utvikling som hovedområde. Arbeidsgruppene blir betraktet som det viktigste maskineriet i Arktisk råd og er viktige bidragsyttere ved implementeringen av det praktiske arbeidet. Bidragene fra arbeidsgruppene anses for å være enten konkrete prosjekter eller kunnskapsspredning gjennom vitenskapelige utredninger. I kraft av arbeidsgruppenes faglige arbeid blir Arktisk råds anbefalinger formulert gjennom ministererklæringer. Herunder har AMAP bidratt til flere publikasjoner om klimasituasjonen i Arktis (Young 2009:433). Arktisk råd anses for å være en kunnskapstilbyder der blant annet arbeidsgruppene ACIA og AMSA har bidratt til å tydeliggjøre problemstillingene i Arktis og har i så måte påvirket den internasjonale agendaen i debattene og problemstillingen som omhandler den arktiske regionen. Klimarapporten fra november 2004 er et av høydepunktene i Arktisk råds arbeid som gjorde rede for effektene som den globale oppvarmingen hadde på Arktis, samt inngåelse av SAR-avtalen i 2011. Anbefalingene som Arktisk råd gir til sine medlemsstater er ikke folkerettslig bindende, men er i stor grad politisk bindende. Dette betyr at medlemsstatene må anerkjenne anbefalingene og slutte seg til internasjonale erklæringer og dermed ta hensyn til anbefalingene i sin praktiske

politikk. Disse anbefalingen kan også være rettet mot SAO-nivået og arbeidsgruppene for videre faglig arbeid (Riksrevisjonene 2014-2015:7).

Ottawa-erklæringen konkretiserer ikke hva Arktisk råd skal beskjeftige seg med, men åpner opp for at nye saksfelt skal innlemmes og at rådet skal være en samarbeidsarena hvor de arktiske statene fremmer koordinering og samhandling. Hovedfokuset for Arktisk råd ble rettet mot miljøvern og klimautfordringer i nordområdene, og skulle gjennomføre utviklingsprosjekter, distribuere informasjon og fremme interesser på arktiske saksområder. Gjennom Arktisk råds finansiering, som er basert på en *ad hoc-tilnærming* har dette bidratt til at et høyt antall mindre prosjekter er blitt gjennomført (Riksrevisjonen 2014-2015:61). Sekretariatfunksjonen i Arktisk råd skulle begrenses til et minimum, men det ble likevel opprettet et eget permanent sekretariat i Tromsø i 2013 som medvirker til en institusjonell forbedring av Arktisk råd (Hønneland 2012:76).

Siden etableringen har rådet møtt kritikk som i stor grad har omhandlet forumets evne til å gi substansielle bidrag til Arctic Governance (Enge 2016). Riktignok har ikke Arktisk råd møtt kritikk fra statene som er tildelt observatørstatus, men den franske ambassadøren for polarområdene Michel Rochard uttalte i forbindelse med ministermøtet på Nuuk i 2011 at:

«Hvis eierne av Arktis fortsetter å ignorere omverden, må vi brukere av Arktis finne et annet sted å drøfte våre interesser i Arktis»⁴³.

Arktisk råd er det eneste mellomstatlige organet som dekker hele den arktiske regionen (Nuttall & Murray 2014:442). Fra den innledende fasen av AEPS har Arktisk råd bidratt til en vesentlig styrking av samhandling og tillitsbygging i etterkant av den kalde krigen. Selv om Arktisk råds manglende evne til å etablere rettslig bindende vedtak, har rådet vist seg å være et suksessfullt forum ved å løse ulike utfordringer gjennom relevante institusjoner. Imidlertid har medlemstatene av Arktisk råd et delt syn når det kommer til spørsmålet om Arktisk råd skal fungere som et beslutningsskapende organ, eller bli et beslutningstakende organ. Likevel er Arktisk råds betydning som institusjon først å fremst deres evne til å generere kunnskap og stimulere innovasjon på tilnærminger til utfordringene som knyttes til prediksjoner av konsekvensene av klimaendringene. Dette gjøres først og fremst ved å gi veiledning og kompetanse til andre internasjonale fora der beslutninger tas (Nuttall & Murray 2014:443).

⁴³ Referert fra artikkelen «Kinesisk kritikk av Arktisk råd» på NRKs nettsider (Hønneland 2012:80).

5.2 Arktisk råd og militær sikkerhet

I en fotnote i Ottawa-deklarasjonens paragraf 1 blir det presisert at militær sikkerhet ikke var et område som rådet skulle beskjeftige seg med og ble dermed ekskludert fra rådets mandat⁴⁴.

«The Arctic Council should not deal with matters related to military security».

(Arctic Council 1996:2).

Allerede fra opprettelsen frakobles Arktisk råd gjennom Ottawa-erklæringen muligheten til å inngå i og håndtere sikkerhetssamarbeid som relateres til militære spørsmål. Tradisjonelle og utfordrende sikkerhetsspørsmål ble unngått for å ikke skape spenninger mellom medlemsstatene. Dermed er både sensitive temaer som militær sikkerhet og spørsmål, som blant annet omhandler utnyttelse av naturressurser, særlig sjøpattedyr, utelatt og unngått fra rådets dagsorden (Heininen 2010:280). Samarbeidet i Arktisk råd har i så måte medført at medlemmene har vært i stand til å forholde seg til hverandre uten å måtte ta stilling til kontroversielle spørsmål. De arktiske statene har dermed ingen tradisjoner for militært samarbeid i Arktis, og har heller ikke opprettet regionale våpenkontrollanlegg, ei heller ingen *confidence- and security-building measures (CSBM)* som dekker hele den arktiske regionen (Bailes 2016:20).

Arktis er den regionen i verden der både forskere, statsvitere og utenriksdepartementer mer eller mindre er låst til forestillingen om at regionen er en fredelig arena som blir styrt av lover og som i stor grad er immune mot det geopolitiske sjokket (Myers 2016). Dette blir tydeliggjort i blant annet USAs arktiske strategi fra 2012 som blir innledet med *«the Arctic region is peaceful, stable and free of conflict»*. Det vekket derfor oppsikt da den danske regjeringen oppfordret de andre arktiske statene til å undersøke muligheten for å utvikle et forum der sikkerhetspolitiske spørsmål kunne håndteres i 2013 (Myers 2016). Dette kan ses i sammenheng med at de arktiske statene ikke kan overse behovet for å opprette ytterligere tillitsbyggende tiltak og regler for militær oppførsel i fremtiden dersom den militære moderniseringen fortsetter i Arktis. Grønning (2016) hevder at slike tiltak bør utføres utenfor Arktisk råd for å kunne minimere de mulige effektene som dette ville ha for rådets arbeid på grunnlag av:

⁴⁴Ottawa-deklarasjonen av 19.september 1996. Lastet ned 21.februar 2017 fra https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCS-1752-v2-ACMMCA00_Ottawa_1996_Founding_Declaration.PDF?sequence=5&isAllowed=y

« In times when tensions between Russia and the West are rising in the rest in the world, it is particularly important that these tensions do not spoil one of the few remaining arenas where these countries still participate in constructive cooperation; the Arctic. That being said, arctic states must still be prepared to face the new security challenges that are arising in the region».

(Grønning 2016).

Tatt i betraktning Ukrainakrisen og andre hendelser er Arktisk råd en av få arenaer der de arktiske statene fremdeles har et konstruktivt samarbeid. Selv om det ble presisert i rådets mandat at militære spørsmål ikke skulle berøres, har rådet likevel kommet et langt stykke på vei ved håndteringen av de mykere sikkerhetsutfordringene. Dette er blitt eksemplifisert i to juridiske bindende avtaler, *Search and Rescue-avtalen* fra 2011 og *Marine Oil Pollution Preparedness and Response-avtalen* fra 2013 (Grønning 2016). Utviklingen av de to avtalene viser at Arktisk råd er på god vei mot å inkludere ulike sikkerhetsdimensjoner i sitt arbeid. Høsten 2015 etablerte de åtte arktiske statene *Arctic Coast Guard Forum (ACGF)*. ACGF er ikke underlagt Arktisk råd, men utfyller flere av arbeidsgruppens oppgaver. ACGF ble etablert for å forbedre responsen på kystvaktoppdragene i den arktiske regionen på områder som søk og redning, håndhevelse av regelverk og beredskap. I dag utfører kystvakten viktige oppgaver innen nasjonal rettshåndhevelse og opprettholder den marine tilstedeværelsen i de arktiske farvann (Grønning 2016). Etableringen av ACGF viser at de åtte arktiske statene er i stand til å samarbeide om sikkerhetsspørsmål med militære komponenter selv om nåværende internasjonale politiske dagsorden er nokså turbulent. ACGF kan ses på som et tillitsbyggende tiltak som vil være med på å utvikle og styrke relasjonene mellom de arktiske statene og kan bidra til informasjonsutveksling på tvers av grensene.

Arctic Security Forces Roundtable ble etablert i 2011 og er dermed en nyetablert institusjon innen samarbeid og sikkerhet i Arktis. ASFR ble etablert på amerikansk initiativ av USEUCOM⁴⁵ i samarbeid med Norge. ASFR består av de åtte arktiske statene, samt Tyskland, Nederland og England. Forumet har siden etableringen forsøkt å implementere seg som et viktig samarbeidsforum for de militære enhetene med tilstedeværelse og interesse i Arktis. I etterkant av ASFRs etablering ble det knyttet en del forventinger til hvordan dette forumet skulle virke for å samarbeide om definerte saksområder:

⁴⁵ The United States European Command: en del av USAs militære kommandostruktur og er etablert i Stuttgart, Tyskland.

«New partnership structures are gradually emerging, too. One is the Arctic Security Forces Roundtable (ASFR), a semi-annual gathering of senior military officers from the Arctic Eight and selected allies, which looks at how to improve co-operation, particularly in term of SAR and domain awareness. Highly informal at present, the ASFR could gradually develop into a more structured forum for international coordination».

(Willis 2013).

Møtene i ASFR skjer en gang i løpet av året og der representanter på høyt nivå fra medlemsstatenes sikkerhetsstyrker deltar (Willis 2013). Medlemsstatene og de allierte møtes for å se hvordan man kan forbedre samarbeidet mellom de militære enhetene med tilstedeværelse og interesser i Arktis. ASFR har jevnt over hatt en bra oppslutning blant deltagerstatene, men som følge av Russlands annektering av Krim er Russland blitt ekskludert fra møtene i både 2014, 2015 og 2016. Dette forumet viser på lik linje med ACGF at de arktiske åtte viser evne og vilje til å samarbeide om sikkerhetsspørsmål med militære komponenter, men her har altså Russland delvis falt ut. Dermed kan man sette spørsmålstegn ved ACFG og ASFR overlevelsessevne.

Utviklingsprosessen av ACGF stoppet opp etter annekteringen av Krim som følge av at russiske representanter ikke ble inkludert i to av ekspertmøtene i 2014 (Østhagen 29/04/2014)⁴⁶. Canada boikottet også et møte i regi av Arktisk råd i Moskva på grunnlag av Russlands handlinger i Ukraina. I tillegg kunngjorde USA kort tid etter annekteringen av Krim at de ville avbryte den planlagte militære øvelsen *Northern Eagle Exercise* med Russland og andre arktiske stater (Grønning 2016). De russiske handlingene medførte også at flere sikkerhetssamarbeid mellom vestlige land og Russland ble kansellert, eller Russland ble nektet deltakelse som for eksempel Arctic/Northern Chiefs of Defence-møter og *Arctic Security Forces Roundtable (ASFR)*. Imidlertid har ikke Ukrainakrisen så langt hatt noen negative ringvirkninger på det Arktisk råd. Både ACGF, ASFR og Arktisk råd vil i realiteten være nokså meningsløse dersom Russland ikke var medlem (Grønning 2016). Om Arktisk råd hadde vært i stand til å løse militære sikkerhetssaker under Ukrainakrisen kan man realistisk sett ha forventet at de påfølgende spenningene mellom Russland og Vesten hadde ført til en lammelse av Arktisk råd (Keil 2016). Et tenkt scenario ville vært at medlemsstatene av

⁴⁶ Ukraine Crisis and the Arctic: Penalties or Reconciliation?

Arktisk råd hadde valgt å boikotte SAO-møter eller ministermøter, og på denne måten kunne Arktisk råds rolle som nøkkelinstitusjon i Arktis blitt utfordret (Keil 2016).

Da A5 i 2008 proklamerte sin forpliktelse til å støtte og overholde dagens institusjonelle rammeverk via Ilulissat-erklæringen⁴⁷, ga dette et uttrykk for en gjensidig enighet om å skape forventinger til hvordan de arktiske utfordringene skulle håndteres. Arktisk råd har vist seg å være et vellykket forum for samarbeid i og om Arktis, men nå som den geopolitiske situasjonen endres, hevder flere at forumet må implementere flere saksområder i sitt arbeid (Grønning 2016). Det har blant annet blitt hevdet at den økende militære tilstedeværelsen har ført til at behovet for at en mellomstatlig struktur må ta en mer fremtredende rolle for å håndtere de sikkerhetspolitiske spørsmålene som berører Arktis (Grønning 2016). Utviklingen i Arktis impliserer at det eksisterer muligheter for at det vil oppstå en rustningsspiral mellom de arktiske statene. Denne rustningsspiralen vil bidra til økt militarisering i Arktis og økt militær sikkerhet som betinges ut i fra tilstedeværelse og troverdighet. Dette indikerer at de militære instrumentene må være tilstedeværende og synlig for å kunne avskrekke utenforstående aktørers hensikter og handlinger (Rottem 2007). Endringene i det militære forsvaret som har kommet til i regionen har i de senere år blitt heftig debattert på den internasjonale politiske dagsorden, uten at det har medført til noen avvikende konklusjoner (Rottem 2007).

⁴⁷ Ilulissat-deklarasjonen av 28. mai 2008. Lastet ned 21.februar 2017 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/080525_arctic_ocean_conference_outcome.pdf

6. Arktisk råd og sikkerhetspolitikk – Quo Vadis?

I de foregående kapitlene er det gjort rede for de ulike sikkerhetsspørsmålene som den arktiske regionen står over, og deretter gitt et generelt overblikk over Arktisk råd og militær sikkerhet. I denne delen av oppgaven vil Arktisk råd rolle innen Arctic Governance-konteksten bli drøftet, samt de veivalgene som forumet nå står over som følge av utviklingen. Det teoretiske rammeverket for analysen er realismen og liberalismens ulike syn på internasjonale organisasjoner. I lys av perspektivene blir det drøftet hvorvidt Arktisk råd har tilstrekkelig evne til å påta seg et utvidet mandat, der militær sikkerhet blir tildelt som nytt saksfelt, eller om det er mest hensiktsmessig for Arktisk råd å fortsette sitt arbeid uten militær sikkerhet på sin agenda. Dette blir sett i forhold til de ulike utfordringene den arktiske regionen står over, samt hvordan forumet kan bidra til å løse disse sett ut i fra at regionen trusselbilde har endret karakter i løpet av de siste 30 årene.

Den arktiske regionen er preget av store avstander, mørketid og til tider ekstreme værforhold. Som følge av klimaendringene opplever Arktis nå raske endringer innenfor flere felt som stadig blir mer synlig, og som medvirker til at naturen og befolkningen utsettes for et sterkt press (Arktiske Samarbejdsprogram 2015-2017). Regionens styrings- og forvaltningsstruktur står dermed over flere nye, og til dels ukjente problemstillinger som i ulik grad påvirker det arktiske samarbeidsklimaet. Regionens utvikling setter premisser for samarbeidet mellom statene innen den sikkerhetspolitiske konteksten, noe som kan ses i sammenheng med at alle de arktiske statene har nasjonale interesser i regionen som de ønsker å beskytte mot utenforstående aktører og trusler som kan skade disse.

6.1 Argumenter for å inkludere militær sikkerhet i Arktisk råd

Arktisk råd bør revidere sitt mandat til å inkludere nye styringsordninger knyttet til håndteringen av regionens sikkerhetsutfordringer. Dette er begrunnet av flere forskningsinstitusjoner som påpeker at Arktisk råd må revideres for å følge med i den tydelige utviklingen relatert til blant annet ressursutvinning og militarisering i den arktiske regionen (Grønning 2016). Regionens utviklingsetappe tyder på at nye problemene søker nye løsninger. Veien videre for Arktisk råd analysert av henholdsvis *Center of Strategic and International Studies* i Washington og av *Fridtjof Nansens Institutt* i Oslo. CSIS og FNI beskriver to ulike syn på hvilke endringer som forumet bør gjennomgå, og hvordan

revideringen av Arktisk råd bør foregå (Enge 2016)⁴⁸. CSIS hevder at endringene i Arktisk råd bør skje i den nærmeste fremtiden for å sikre forumets relevans i det internasjonale systemet. Forumet bør omstruktureres til en OSSE-lignende⁴⁹ struktur, hvor Arktisk råd blir inndelt i tre hovedområder: et økonomisk, et menneskelig og et sikkerhetsområde (Grønning 2016). På den andre siden hevder FNI at det utspiller seg en uenighet mellom Arktisk råds medlemmer, og påpeker videre at forumets omstrukturering bør skje over tid (Enge 2016). Revideringen av Arktisk råd kan ses i sammenheng med liberalismen som synliggjøre at regionens utfordringer kan søkes løst gjennom samarbeid siden en kollektiv tilnærming er det beste for fellesskapet.

6.1.1 Nye problemer søker nye løsninger

Klimaendringene har resultert i en betydelig reduksjon av havisens utstrekning, og har dermed gjort regionens ressursrikdom mer tilgjengelig, men også medført at regionens trusselbilde har endret karakter. Følgelig vil regionen oppleve en økt aktivitet siden den økende tilgjengeligheten til ressursrikdommen skaper økonomiske muligheter. Dette vil bli tydeliggjort innen økt olje- og gassvirksomhet, fiskeri, forskning, kommersiell transport og økt turisme. De globale konsekvensene som følge av klimaendringene har vært med på å tydeliggjøre utfordringer og problemstillinger relatert til miljø sikkerhet, statssikkerhet, transportsikkerhet, økonomisk sikkerhet og menneskelig sikkerhet. Endringene vil også ha en effekt på det globale aspektet, som vil føre til at Øst og Vest blir knyttet tettere sammen via blant annet Nordøstpassasjen og utveksling av ressurser. Prediksjonene om et «kappløp om Arktis» synes dermed å være reelle, og man kan til en viss grad påstå at kappløpet er i ferd med å tilspisses. Dette tydeliggjøres gjennom den økende militariseringen i regionen, samt ikke-arktiske aktørers økende oppmerksomhet rettet mot Arktis. Dette legger føringer i retning av at samarbeidsordningene i Arktis bør utbedres, og at et mer omfattende regelverk som kan regulere den kommende aktiviteten, ratifiseres av aktørene i regionen. Utviklingen vil ha en bakenforliggende effekt på den arktiske styringsdynamikken i årene som kommer, og støtter i så måte antakelsen om at konfliktnivået vil øke. Dette kan ses i sammenheng med at uløste grensetvister mellom statene, tilgang til ressursene, og hvem som kan benytte seg av disse har fått et stadig større fokus i det internasjonale systemet.

⁴⁸ High North News, Arktisk råd er modent for revisjon

⁴⁹ Organisasjon for sikkerhet og samarbeid i Europa: Opprettet 1.januar 1995. Arbeider for sikkerhetspolitikk, sikkerhets- og tillitsskapende tiltak, konfliktavverging, krisehjelp, menneskerettigheter, økonomisk, teknisk og økologisk samarbeid.

Transportsikkerhet blir stadig mer aktuelt i Arktis, som følge av isdekkets tilbaketrekning. Dette krever at regelverket forbedres for å bidra til at gjennomseilingen foregår innenfor forsvarlige og sikre rammer. Nordøstpassasjen forventes å være nærmest isfri i løpet av de neste 20 til 30 årene. På 2000-tallet var det knyttet store forventinger til bruken av Nordøstpassasjen, deriblant seilte to lasteskip fra Sør-Korea gjennom Nordøstpassasjen uten hjelp av isbrytere i 2009 (Skagestad 2009). Imidlertid har prediksjoner om at den økende kommersielle aktiviteten gjennom Arktis, samt at Nordøstpassasjen kom til å bli en viktig handlesåre ikke slått til. Dette kan ses i sammenheng med at sikkerhetsdreiningene i Arktis har medvirket til at den antatte virksomheten er blitt nedskalert (FOKUS 2016:19). Riktignok har Russland påbegynt oppgradering av sine havneanlegg for å møte den kommende næringsvirksomheten, samt styrke sine militære infrastrukturer i arktiske farvann. Russlands militære investeringer er likevel ikke en entydig indikator på at staten vil øke sin militære tilstedeværelse kun for å sikre sine nasjonale interesser i Arktis (Lanteigne 2016:2). Dette kan ses på som en logisk respons for å sikre sine nasjonale interesser i de arktiske områdene. Russlands militære investeringer kan derfor tolkes som en nødvendighet, der Russland søker å ivareta egen statssikkerhet i egne jurisdiksjonsområder. Dette kan begrunnes ut i fra regionens klimatiske forhold, samt regionens begrensede satellittfunksjon som krever utbedret infrastruktur, så vel som sikkerhetsstrukturer. Regionens økende næringsvirksomhet er en av faktorene som medvirker til at bosettingen i Arktis står over betydelige problemstillinger, og påvirker dermed deres sikkerhet. For å sikre befolkningen i regionen, kan en antakelse være at det militære sikkerhetsaspektet også blir viktig for menneskene. Den økende tilgjengeligheten vil føre til en enorm menneskelig aktivitet, dermed er det svært viktig å sikre at dette ikke går på bekostning av befolkningens levemåte i Arktis. Ressursutvinning og forurensing vil komme til å påvirke deler av befolkningens tradisjonelle levesett, siden jakt og fiske har stor betydning. I tillegg knyttes det problemstillinger til uforutsigbare hendelser som kan utfordre deres levesett, høyre vannstand, ustabil vær, i tillegg til at Golfstrømmen kan endre retning er utfordringer som vi per i dag ikke kan forutse effekten av. Naturkatastrofer knyttet til klimaendringene er allerede et faktum, blant annet opplevde Svalbard i 2016 ekstreme nedbørmengder som førte til jordskred og evakuering av Longyearbyen (Foss 2017). Slike hendelser bekrefter at utfordringene knyttet til klimaendringer også bør ivaretas innenfor rammene av samfunnssikkerhet.

Den arktiske ressursrikdommen er likevel et av de mest tungtveiende argumenter for at Arktisk råd bør utvide sitt mandat ved å inkludere sikkerhetssamarbeid på sin agenda. Dette kan ses i sammenheng med at A8, så vel som de ikke-arktiske statene og aktørene betrakter ressursrikdommen som svært attraktiv, og at utnyttelse av disse vil gi høye økonomiske gevinster. Kina er en nokså ny observatør i Arktisk råd, og betrakter ressursene i Arktis som allemannseie (Tamens et. al. 2014:90). Kinas syn på ressursene kan tyde på at staten vil forsøke å påberope seg eierskap til deler av regionens ressursrikdom ved hjelp av sin observatørstatus i Arktisk råd. Slik det fremkommer i realismens tilnærming til internasjonale organisasjoner blir samarbeid inngått for å sikre, samt fremme sine nasjonale interesser og målsettinger på et gitt saksområde. En deltakelse i et anerkjent forum som Arktisk råd vil ha nytteverdi for ikke-arktiske stater på bakgrunn av at dette vil gi betydelig større informasjonstilgang fra de resterende medlemmer. Dette kan bidra til at ikke-arktiske stater og aktører velger å investere i områder som er beriket med for eksempel enorme olje- og gassressurser, som igjen vil bidra til å forbedre en stats energisikkerhet og geopolitiske situasjon. Imidlertid er det bare A8 som kan betegnes som arktiske stater, og som kan benytte seg av ressursrikdommen innenfor sine jurisdiksjonsområder. I tillegg til er nærmere 97 % av de arktiske ressursene fordelt mellom polhavstatene (A5) i henhold til FNs Havrettskonvensjon av 1982. Likevel kan ikke-arktiske stater i tråd med internasjonale lover og regler utvinne og importere ressurser fra Arktis, men dette er riktignok regulert gjennom anerkjente lover, som bidrar til at regionen ikke fremstår som et lovløst område preget av den sterkeste rett.

Regionens ressursrikdom, samt endringer i den arktiske dynamikken gir grobunn for en antakelse om økt spenning og potensial for konflikt (Keil 2013). Dette har resultert i at regionen opplever en økt og mer synlig militær tilstedeværelse, men som også kan betraktes som en logisk respons fra de arktiske statene til å bevare regionens ressurser og jurisdiksjonsområder. I lys av realismeperspektivet, som hevder at ubeskyttede ressurser er en konfliktfremmende faktor, kan man betrakte den militære tilstedeværelsen som en viktig komponent for å ivareta egen statssikkerhet, som alltid er øverste prioritet. Blant A8 er det Russland som har investert mest midler i sin militære tilstedeværelse i Arktis, noe som har skapt grunnlag for økt spenning mellom de arktiske statene. Dermed kan en antakelse at det kan oppstå et sikkerhetsdilemma, siden statene i det internasjonale systemet er gjensidig mistenksomme til hverandre og hverandres handlinger.

Åtland (ref. Narvestad 2015:359) hevder at:

«The underlying problem seems to be a persisting lack of certainty about actors' peaceful intentions».

Med andre ord kan det virke som at regionens nøkkelproblem er at det ikke eksisterer et forutsigbart forhold mellom de arktiske statene som relateres til den militære tilstedeværelsen. Slik det fremkommer i liberalismen kan man bygge opp et forutsigbart og tillitsfullt forhold ved hjelp av internasjonale organisasjoner. Den arktiske styringsdynamikkens manglende institusjoner for håndtering av det militære aspektet ved utviklingen har ført til prediksjoner om den manglende styringen ville føre til at regionen ble en arena for geopolitiske konfrontasjoner. Dette har per nå ikke skjedd. Likevel gir dette motiver for at de arktiske statene må samarbeide for å sikre regionenes trygghet og sikkerhet (Grønning 2016). Dette tydeliggjør behovet for at statene må skape en felles arena, der statene møtes for å drøfte og håndtere felles eller motstridene interesser. En etablert samarbeidsarena for kontroversielle spørsmål bli en svært viktig meklingsarena i møte med de nye problemstillingene. Likevel er det flere faktorer som tvert imot underbygger antakelser om at det forventede ressurskappløpet ikke vil finne sted i den nærmeste fremtid. Dette kan ses i sammenheng med at energiprisene har falt, samt vedvarende restriktive tiltak mot Russland, i tillegg til at bruken av transportrutene gjennom Arktis ser ut til å være mindre interessant for omverden enn forventet (FOKUS 2016:19).

6.1.2 Arktisk råd rolle og posisjon i den arktiske styringsdynamikken

Da Arktisk råd ble etablert i 1996 ble militær sikkerhet ekskludert, som følge av ordlyden i Ottawa-erklæringen. Arktisk råds arbeid har dermed vært holdt innenfor rammene av «soft law», og har i tillegg blitt definert som et lite forpliktende samarbeid med manglende evne til å bidra med substansielle bidrag til den arktiske styringsdynamikken (Hønneland 2012:76, Enge 2016). Dette gir uttrykk for at forumet foreløpig ikke er godt nok utbygd eller utrustet for å håndtere oppgaver som er relatert til kontroversielle sikkerhetsspørsmål.

Murray og Nuttall (2014:463) hevder at Arktisk råd er i stand til å ta på seg større oppgaver, siden forumet fremstår som den viktigste og mest sentrale samarbeidsinstitusjonen i Arktis. Dette kan ses i sammenheng med at forumet kobler alle de arktiske statene sammen på en felles arena, og dermed kan en antakelse være at forumet kan styrke sin legitimitet og posisjon

ved å utvide sitt mandat, samt å inkludere suverenitetsutfordringer og sikkerhet. Likevel bør det trekkes fram at:

«However, it is only one of the pillars of regional governance architecture»

(Murray & Nuttall 2014:463).

Møtene mellom medlemsstatens ministere, samt SAO-møtene foregår på et strategisk politisk nivå, og indikerer at forumet samarbeider innenfor rammene av «high politics». Møtene på ministernivå i Arktisk råd tydeliggjør at medlemsstatene tar samarbeidet innenfor forumets rammer på alvor, og indikerer at Arktisk råd fremstår som en stabil og fremtidsrettet arena for det arktiske samarbeidet. I 2013 opprettet Arktisk råd et fast sekretariat som i dag er lokalisert i Tromsø. Opprettelsen av den faste sekretariatfunksjonen har vært med på å styrke forumets struktur, samt medvirket til at forumet fremstår som et mer robust samarbeid. Arktisk råd bør etterstrebe opprettholdelsen av sin karakter som fleksibelt og tilpasningsdyktig for å møte de nye utfordringene som klimaendringene fører med seg, men også i møte med de globale forholdene. Dette kan ses i sammenheng med at det internasjonale systemet ikke er rustet for å tåle et styringsmessig vakuum, som i aller høyeste grad vil forsøkes fylt på et eller annet tidspunkt. Siden Arktis preges av et styringsmessig tomrom innen militær sikkerhet, vil det være hensiktsmessig at Arktisk råd påtar seg oppgaven for å fylle dette tomrommet. Likevel bør dette være en endring som foregår over tid, for å sikre forumets «bottom-up»-karakter.

Arktisk råd er veletablert og har flere suksesser bak seg, i tillegg til at det eksisterer en gjensidig respekt mellom statene for arbeidet som foregår innenfor rammene av Arktisk råd. Forumet er kommet et langt stykke på vei i møte med de mykere sikkerhetsutfordringene som regionen står over, spesielt innen miljø og forurensning. Dette er synliggjort etter forumets etablering i 1996 gjennom etablering av tre juridisk bindende avtaler: *Search and Rescue* fra 2011, *Marine Oil Pollution Preparedness and Response Agreement* fra 2013 og *Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation* fra 2017. Avtalene er fremtredende indikatorer på at Arktisk råd søker å møte utfordringene i regionen ved å forbedre den eksisterende styringsstrukturen, og tyder på at Arktisk råd er kommet et godt stykke på vei for å utvikle sitt mandat til å inkludere utfordrende sikkerhetsspørsmål. SAR-avtalen er etablert innenfor rammene av samfunnssikkerhet, og påberoper at de arktiske statenes militære kapasiteter må være tilstede og synlige i Arktis. I tillegg har SAR-avtalen gitt de arktiske statene forpliktelser relatert til søk- og redningsoppgaver i regionen, samt bidratt til å forenkle

dialogen og kontakten mellom statene ved å opprette en kollektiv samarbeidsarena for denne problematikken.

«Although the AEPS and the Arctic Council were not created as institutions focus strictly on security, they have nonetheless played an important role in building and ensuring stability and security (at least the likelihood of conflicts) ».

(Murray & Nuttall 2014:463).

Medlemsstatenes evne og vilje til å utvikle forumets rolle innen den arktiske styringskonteksten indikerer at Arktisk råd kan være godt nok rustet for å påta seg militære sikkerhetsspørsmål. En kollektiv samarbeidsarena omkring dette saksfeltet vil bidra til at utfordringene blir møtt gjennom fellesskap, og minimerer i så måte muligheten for misforståelser og motstridende interesser relatert til statenes militære investeringer i Arktis. Selv om det ble manifestert ved oppstarten at forumet ikke skulle være et juridisk forpliktende samarbeid, er forumet blitt et anerkjent forum i den arktiske styringsstrukturen, og har i tillegg blitt noe mer og større enn det var tiltenkt i starten:

«The mandate included common Arctic issues, in particular environmental issues and the sustainable development of resources, and promoted the dissemination of information».

(Ronson 2011:97).

Arktisk råds dominerende status i det sirkumpolare nord hevdes likevel å ikke være tilstrekkelig i møte med det nye trusselbildet (Klimenko 2016). Dette utgjør en viktig komponent for å integrere robuste styringsmekanismer, både for de arktiske statene, så vel som de ikke-arktiske. Oran Young (2011) hevder at Arktis står over betydelige endringer, og at det blir stadig viktigere å utvikle en institusjon som ivaretar interessene innenfor gitte rammer på en forsvarlig og effektiv måte, og følgelig bør Arktisk råd ta på seg denne oppgaven. Arktisk råds rolle, samt anbefalinger om å utvide sitt mandat tyder på at forumet bør rette et større fokus mot militær sikkerhet i Arktis. En kollektiv arena som kan håndtere de hardere sikkerhetsutfordringen vil medvirke til stabilitet, og en kollektiv, fremtidsrettet visjon for samarbeidet i Arktisk råd. Håndtering av militær sikkerhet innenfor rammene av Arktisk råd vil kunne ha en positiv effekt for informasjonsutvekslingen og informasjonstilgangen mellom statene, og vil bidra til at mistilliten som realismen hevder preger forholdet mellom statene i det internasjonale systemet minkes. Følgelig har dette

resultert i et økende behov for å forbedre de mellomstatlige relasjonene i Arktis. Slik det fremkommer i liberalismens tilnærming til internasjonale relasjoner, vil det være hensiktsmessig å forbedre de eksisterende styringsordningene siden dette vil bidra til økt stabilitet og forutsigbarhet mellom statene i det internasjonale systemet.

De arktiske statene har gjennom sine arktiske strategier annonsert at de vil holde militariseringen i regionen til et minimum og arbeide for at regionen skal forbli en fredfull samarbeidsarena. Samtidig har A8 annonsert at de også vil beskytte sine nasjonale interesser dersom de trues. Statenes strategier kan ses ut i fra liberalismens syn på internasjonale relasjoner, der samarbeid og informasjonsutveksling skaper forutsigbarhet og stabilitet. Strategiene gir innblikk i hverandres interesser og ambisjoner for Arktis, men kan likevel ha en negativ effekt. Statenes strategier kan føre til at konfliktnivået øker siden statens motsetninger og interesser blir tydeligere.

Det vil være hensiktsmessig for Arktisk råd å utvide sitt mandat for å møte utfordringene i Arktis, siden reform blir fremmet som det viktigste aspektet for å skape orden og stabilitet mellom statene. Forumet fremstår også som et robust samarbeid siden sannsynligheten for at nye og alternative strukturer i Arktis vil kunne marginalisere Arktisk råds posisjon er minimal, men kan likevel ikke utelukkes. Arktisk råd har vist enrom samarbeidsvilje for å styrke det institusjonelle og substansielle aspektet ved det arktiske samarbeidet. Likevel har hendelser andre steder i verden utfordret samarbeidet innenfor rammene av Arktisk råd. Tatt i betraktning at ulike hendelser har hatt en «spill-over»-effekt til samarbeidet i Arktis kan tyde på at Arktisk råd ikke er godt nok rustet for å håndtere kontroversielle spørsmål. Russlands handlinger i Ukraina resulterte i at de andre arktiske statene i Arktisk råd opprettet et sanksjonsregime rettet mot Russland, både innenfor rammene av EU og NATO kan trekkes fram som et godt eksempel på dette (Grønning 2016). De vestlige sanksjonene mot Russland etter Ukraina har ført til at de russiske olje- og gasselskapene må klare seg uten vestlige partnere på energiprosjekter i Arktis. Til tross for sanksjonene mot Russland, har staten vært opptatt av å fremstå som en ansvarlig aktør i Arktis som følger havretten. Moskva har interesse av å opprettholde samarbeidet mellom statene i regionen, og ønsker å bidra til at regionens stabilitet og forutsigbarhet vedvarer. Siden Russland er avhengig av disse forutsetningene for å utvinne sine ressurser lokalisert lengst nord (FOKUS 2016:19). I henhold til realismen er statene nyttemaksimerende aktører som søker å oppnå egne interesser i det internasjonale systemet. Det kan dermed tenkes at Russlands søken etter å opprettholde

regionens stabilitet og forutsigbarhet er avgjørende for å kunne utvinne sine ressurser, som igjen vil gi økonomisk gevinst for staten. Mye tydet på at dette ville svekke samarbeidet i Arktisk råd, men har likevel pr. dags dato hatt minimale virkninger.

6.1.3 Sikkerhetsrelaterte institusjoner i Arktis

De arktiske åtte har *utenfor* rammene av Arktisk råd klart å utvikle sikkerhetssamarbeid gjennom etableringen av *Arctic Coast Guard Forum* og *Arctic Security Forces Roundtable*. Disse nokså nyetablerte forumene vil bidra til substansielle bidrag i håndteringen av de nye sikkerhetsutfordringene, og gir uttrykk for at de arktiske statene er i stand til å samarbeide på områder som fremstår som vanskelige i Arktis, til tross for det utfordrende politiske samarbeidsklimaet. ACGF og ASFR utgjør viktige arenaer for å etablere en kollektiv og helhetlig tilnærming i møte med de hardere sikkerhetsutfordringene i regionen.

Da A8 høsten 2015 etablerte Arctic Coast Guard Forum var hensikten å forbedre responsen til kystvaksoppdragene i Arktis, blant annet innen søk- og redningsoppgaver, håndhevelse av forskrifter, og forbedre beredskapen i den arktiske regionen. ACGF er riktignok ikke underlagt rammene av Arktisk råd, men bidrar likevel med substansielle bidrag til Arktisk råd. ACGF utgjør en sentral rolle for utførelsen av militære og semi-militære oppgaver, kan dermed betegnes som et avskrekkende, men også beroligende middel.

«So by the eight countries coming together and sharing their knowledge, sharing their best practices and the expertise they have developed we will be much more efficient to deal with what we can expect in the future»

(Mario Pelletier 2016)⁵⁰

Da ASFR ble etablert etter initiativ fra USA var dette på bakgrunn av endringene i Arktis, og hvordan dette ville påvirke regionen. Det kan tenkes at drivkraften bak USAs initiativ var som følge av deres egeninteresser, og for å gjøre seg kjent med de andre arktiske statenes ambisjoner i nordområdene. Likevel bør det trekkes fram at USA så et reelt behov for å etablere et slikt forum som følge av regionens manglende samarbeidsforum for håndtering av utfordrende sikkerhetsspørsmål. ASFR ble dermed etablert for å utvide partnerskap og samarbeid mellom de arktiske nasjonene med strategiske interesser og ansvar i Arktis.

⁵⁰ Deputy Commissioner of Operations for the Canadian Coast Guard (2016) <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2016/06/10/arctic-coast-guard-forum-nations-deepen-cooperation/>

Dermed fremstår det som naturlig at A8 inngikk i ASFR, mens de ikke-arktiske statenes rolle i ASFR har virket å være nokså uklare. Likevel kan en antakelse være at inkluderingen av Nederland, Tyskland, Storbritannia og Frankrike underbygges av deres militære styrker vil komme til å spille en sentral rolle dersom Arktis ble helt isfri.

ACGF og ASFR har fremdeles en nokså forsiktig tilnærming til dialog overfor temaer som kan oppleves som kontroversielle og utfordrende. I henhold til liberalismeperspektivet kan etableringene av ACGF og ASFR vise at statene søker å opprette forum som kan ha en stabiliserende effekt på det arktiske samarbeidsklimaet. Innen Keohane og Nyes tilnærming til gjensidig avhengighet, vil integrasjon av nye saksområder bidra til å utvikle nye kanaler for internasjonalt samarbeid. Dette kan knytte statene tettere sammen gjennom et forpliktende samarbeid, og bidra til at regionens sikkerhetsdilemma minimeres. Liberalismen viser også at statene er mer tilbøyelig til å inngå samarbeid og avtaler på områder som kan føre til jevnt fordelte goder, noe som kan underbygges av at de arktiske statene har kollektiv interesse for å sikre regionen og dens ressurser. Likevel fremstår dette som et dilemma, siden slike samarbeid i henhold til realismen er motivert ut i fra at man søker å oppnå høyere gevinster enn de andre som inngår i samarbeidet.

Russlands rolle innen ACGF og ASFR, samt Arktisk råd er viktig som følge av deres territoriale områder i Arktis. For mindre stater som Norge og Island vil inkludering av ikke-arktiske stater i forumene bidra til å skape motvekt, og kan knyttes til realismeperspektivet. Dette vil ha en positiv effekt for småstatene, siden dette kan medvirke til etablering av relasjoner med andre stater. En småstat som Norge kan til en viss grad føle en større grad av trygghet ved slike relasjoner siden, Norge innehar store havområder og enrom ressursrikdom innen olje og fiske. I henhold til realismen vil det være hensiktsmessig for småstatene i den arktiske konteksten, slik som Norge og Danmark, å inngå internasjonale samarbeid for å styrke sine relasjoner, både innenfor rammene av Arktisk råd, men også innen NATO-alliansen og de nyetablerte sikkerhetssamarbeidene i Arktis. For stormakten Russland er ikke dette like viktig, siden staten betraktes som en stormakt, med alle «godene» som følger med denne statusen (Rottem 2007). Småstatene er mer avhengige av å opprettholde en god dialog innenfor rammene av Arktisk råd, og er i større grad opptatt av at samarbeidet skal vedvare, til tross for spenninger og motstridene interesser. Russland betrakter ikke småstatene som en reell trussel, men likevel bør det fremheves at flere av småstatene også er medlem av NATO-alliansen. Småstatene kan ved hjelp av NATO utgjøre en dominerende aktør siden alliansen er

nokså vestlig dreid, samtidig som forholdet til Russland er anspent. Russlands kjølige forhold til NATO ble tydeliggjort da NATOs parlamentarikerforsamling inviterte til seminar på Svalbard i mai 2017. Protesten fra Moskva ble begrunnet ut i fra de motstridene interessene og tolkningen som Norge og Russland har om ånden i Svalbardtraktaten fra 1920. Norge og Russland tolker Svalbardtraktene på forskjellige måter, der Norge hevder traktaten gir dem suverenitet over Svalbard, mens Russland utfordrer den norske suvereniteten.

Utviklingen av ACGF og ASFR stoppet noe opp etter Ukrainakrisen, og som en del av sanksjonsregimet mot Russland ble de ekskludert fra møtene i henholdsvis ASFR i 2014, 2015 og 2016. Dette kan tenkes å ikke ha vært tilfellet dersom sikkerhetsspørsmål ble håndtert innenfor rammene av Arktisk råd med sin anerkjente rolle og status blant de arktiske statene. ACFG og ASFR er til dels overlappende funksjoner med Arktisk råd, dermed kan en antakelse være at en helhetlig tilnærming til de militære sikkerhetsutfordringene ville forenklet utviklingen av Arktisk råd ved å inkludere militær sikkerhet i sitt mandat.

Regionens militære utvikling, samt det utfordrende politiske klimaet utgjør et viktig aspekt til hvorfor de arktiske statene bør vurdere militært samarbeid eller andre sikkerhetstiltak der også Russland er inkludert. ASFR og ACGF har til dels overlappende funksjoner med Arktisk råd. Dermed kan det en helhetlig tilnærming til militær sikkerhet ville forenklet utviklingen av et Arktisk råd med militær sikkerhet i sitt mandat. Jo lengre statene venter med å opprette et slikt forum, desto mer utfordrende vil det bli å etablere en arena som håndtere militær sikkerhet (Grønning 2016).

6.1.4 Russland, en viktig samarbeidspartner

Russland er den største aktøren i Arktis, og er viktig samarbeidspartner for de andre arktiske statene. Dette kan begrunnes i at Russland har en velutviklet infrastruktur som de andre arktiske statene kan nytte godt av, så fremt samarbeidsklimaet mellom statene ikke forverres. I etterkant av den kalde krigen ble flere av de russiske militære basene forlatt, men i dag har Moskva gjenopprettet tilstedeværelsen på flere av basene, samt påbegynt modernisering av sine militære installasjoner i Arktis. Dette kan begrunnes ut i fra et økende behov for å sikre sine nasjonale interesser og suverenitet, samt beskytte seg mot utenforstående trusler, siden den kommende aktiviteten i regionen fører med seg en frykt for terrorangrep, ulovlig fiske og våpentransport, i tillegg til at Russland har enorme ressurser i Arktis (Grønning 2016). Dette kan ses i sammenheng med realismens syn på det internasjonale systemet, der aktørene er

gjensidig mistenksomme og frykter hverandre. Dermed må statene til enhver tid ha egen nasjonal sikkerhet som øverste prioritet for å ruste seg for en mulig aggresjon fra andre stater, samt beskytte seg mot utenforstående trusler som kan true statens suverenitet. Det fremkommer dermed som at de arktiske statenes militære styrker har en definert rolle når det kommer til å ivareta egen statssikkerhet innenfor sine jurisdiksjonsområder. Russlands investering i sitt militære forsvar kan riktignok også ses på som en respons på klimaendringene, siden dette gjør grensene mer sårbare. De militære utspillene kan i så måte være mer brautende i den forstand at staten i større grad vil vise fram sitt militære forsvar for å oppnå prestisje, snarere enn at dette har et strategisk bakenforliggende mål (Lanteigne 2016:2).

*«Military means could be used to reinforce claims of sovereignty, and accidents may be misinterpreted as a provocation, escalating tensions which military confrontation could be an outcome».*⁵¹

Russlands økende militarisering har en effekt på de resterende medlemmene av Arktisk råd, siden Russland bidrar med enorme ressurser innenfor rammene av SAR-avtalen. Russlands militære kapabiliteter bidrar i så måte med tilstedeværelse, som i dag er avgjørende faktorer for å skape forutsigbarhet og stabilitet i Arktis. Russlands militære tilstedeværelse har også en stabiliserende effekt på den arktiske regionen siden det russiske forsvaret kan berolige, samt avskrekke aktører utenfor A8. I tillegg har Russland i henhold til sin arktiske strategi uttalt at de vil opprettholde samarbeidet mellom de arktiske statene. Utviklingen i regionen tydeliggjøre at integrasjon av andre saksfelt som elementer av militære sikkerhet i Arktisk råd vil bidra til å skape en felles samarbeidsarena for å håndtere sikkerhetsutfordringene i regionen. I tillegg er de arktiske statene i aller høyeste grad avhengige av hverandre for å oppnå sine egeninteresser og målsettinger i regionen, og kan ses i sammenheng med Keohane og Nyes teori om kompleks gjensidig avhengighet. I den forstand vil det være hensiktsmessig å møte de kommende utfordringene i kollektivitet siden alle statene har sammenfallende interesser i regionen, både ved å opprettholde samarbeidsklimaet og beskytte regionen mot utenforstående trusler. Den militære tilstedeværelsen i Arktis vil fortone seg som en sikkerhetsgaranti for statene, og vil føre til at regionen oppleves som stabil og forutsigbar sett

⁵¹ Watkins, O. (2015). *Avoiding the Coldest of Wars*. Former Research Intern at the European Leadership Network, 6. oktober 2015. Lastet ned 05. april 2017 fra http://www.europeanleadershipnetwork.org/avoiding-the-coldest-of-wars_3115.html

at alle statene er tydelige omkring sine militære intensjoner i Arktis. En kollektiv tilnærming vil gi et positivt utslag som vil berolige regionens samarbeidsklima, og argumenter i så måte Arktisk råd bør utvide sitt mandat til å inkludere militære sikkerhetsaspekter. I den sikkerhetspolitiske konteksten vil man gjennom en felles arena kunne utarbeide felles strategier, samt felles ambisjoner for regionens militære investeringer. Riktignok har statene nokså varierende økonomisk tyngde, som kan resultere i at noen stater investerer mer enn andre. På den andre siden er de arktiske statene avhengige av Russlands deltakelse i forumet som følge av deres ressursmessige ambisjoner, samt deres militære tilstedeværelse i Arktis.

6.2 Argumenter mot å inkludere militær sikkerhet i Arktisk råd

Det eksisterer flere argumenter som indikerer at Arktisk råd bør fortsette sitt arbeid uten å inkludere militær sikkerhet på sin agenda. Dette kan ses i sammenheng med at flere av problemene i regionen har kilde utenfor regionen, og må dermed søkes løst på globalt nivå, og i hvert fall utenfor regionen. Arktisk råd har i lys av realismen liten effekt når det kommer til å opprettholde fred og stabilitet i det internasjonale systemet, siden Arktisk råd ikke har mulighet til å begrense statlig atferd. Motargumentene kan ses i sammenheng med at sikkerhetsutfordringene i Arktis fremdeles er et nokså uklart område. I tillegg er det flere samarbeidsstrukturer i Arktis som har utviklet ulike mekaniser som besørger at blant annet grensetvister blir løst gjennom fredelige forhandlinger, i tråd med folkeretten. Dette støtter en antakelse som tilsier at militære konfrontasjoner sannsynligvis ikke vil finne sted mellom de arktiske statene, siden det er etablert en rekke juridisk binde avtaler omkring regionens utfordringer. Selv om militære aktiviteter igjen er en regelmessighet i regionen, er det lite som tyder på at tradisjonell krigføring vil finne sted, med begrunnelse i regionens utfordrende geografiske og klimatiske forhold (Narvestad 2015). Dette er blant annet blitt synliggjort av den tidligere sjefen for den canadiske forsvarsgruppen, Natynczyk i 2009 uttalte (ref. Grønning 2016).

«If someone were to invade Canadian Arctic, my first task would be to save them».

FNs Havrettskonvensjonen fra 1982 er det mest sentrale lovverket i Arktis, og regulerer statenes suverene rettigheter innenfor forskning og utvinning av ressurser. De arktiske statene har proklamert sin lojalitet til Havrettskonvensjonen, som vil si at de vil praktisere denne i samarbeidet i og om Arktis. Tatt i betraktning at 97% av de arktiske ressursene er lokalisert innenfor polhavstatens jurisdiksjonsområder tydeliggjør dette at det forventede

ressurskappløpet er nokså overdrevent. Riktignok har Norge, Russland og USA påbegynt utforskning av ressursene i regionen, og foregår i tråd med havretten og innenfor deres EEZ (Grønning 2016). I tillegg er ressursene lokalisert på områder med utfordrende geografi, som krever høye økonomiske investeringer, og som dermed vil være lite kostnadseffektiv i overskuelig framtid. Det bør også trekkes frem at oljeprisene har hatt en betraktelig tilbakegang, og har i så måte ført til at flere oljeselskaper har valgt å trekke seg ut fra regionen. Shell gikk for eksempel ut av Chukcihavet etter kun en måned med undersøkelser i 2015 (Grønning 2015).

6.2.1 Russland, et uforutsigbart «wild card»

Regionens endrede politiske klima har ført til at det er blitt mer utfordrende for de arktiske statene å forholde seg til den økende militære tilstedeværelsen i Arktis. Regionens samarbeidsklima er i dag preget av mer mistillit, mindre åpenhet og mindre informasjonsutveksling, som igjen gjør det krevende å samarbeide, selv på sivile områder. Dette kan ses i sammenheng med Russlands status som uforutsigbart «wild card» og dermed har Russlands militære modernisering ført til at det har oppstått frykt blant de andre arktiske statene (Pettersen 2015). Frykten kan begrunnes ut fra realismens tilnærming til det internasjonale systemet som følge av at det ikke eksiterer en overordnet verdensregjering som kan etablere forpliktende avtaler mellom statene. Dette gir stormakter som Russland mulighet til å handle ut i fra egeninteresser, samt trosse spillereglene i det internasjonale systemet siden statene ikke handler ut i fra moralske prinsipper. Den anarkiske naturtilstanden i det internasjonale systemet er en sentral faktor til hvorfor stater velger å investere i militære tiltak, men kan tones ned gjennom samarbeid og samhandling mellom statene. I tillegg preges statene i det internasjonale systemet av en konstant kamp om makt, dermed er heller ikke så oppsiktsvekkende at Russlands forsøker å tydeliggjøre sin rolle som stormakt ved å øke sin militære tilstedeværelse i Arktis. Riktignok bør det trekkes frem at Russlands modernisering er en del av en større russisk strategi for å bli den største verdensmakten i det internasjonale systemet. På den andre siden har NATO-alliansen satt klare begrensninger i forhold til Russlands ambisjoner, og gjør det dermed krevende for Russland å oppnå sine ambisjoner. Dette har likevel ikke utfordret samarbeidet mellom de NATO-arktiske statene og Russland.

For at samarbeidsklimaet i Arktis skal videreutvikles er det fordelaktig med god og åpen dialog mellom statene. Dette kan knyttes opp mot liberalismen og teorien om kompleks gjensidig avhengighet, der informasjonsutveksling er en av grunnpilarene som sikrer at et

samarbeid opprettholdes innenfor sine gitte rammer. Denne antakelsen trosser Russland, og har tydeliggjort dette med sine handlinger i henholdsvis Georgia i 2008 og Krim i 2014. Russlands handlinger viser at staten er tilbøyelig for å benytte seg av et bredt spekter av militære instrumenter for å oppnå sine politiske mål og egeninteresser, og viser i siste instans at Russland er villig til å gå i krig dersom dette blir ansett som nødvendig for å nå sine mål (Grønning 2016). Russlands handlinger i Ukraina resulterte for øvrig i at de arktiske statene i Arktisk råd opprettet et sanksjonsregime mot Russland, enten innenfor rammene av EU eller NATO (Grønning 2016). De vestlige sanksjonene mot Russland etter Ukraina har ført til at de russiske olje- og gasselskapene må klare seg uten vestlige partnere på energiprosjekter i Arktis. Mye tydet på at dette ville svekke samarbeidet i Arktisk råd, men har likevel pr. dags dato hatt minimale virkninger. Likevel bør det fremmes at sanksjonene mot Russland vil være utfordrende å opprettholde, samtidig som man forsøker å opprettholde en god dialog innenfor rammene av Arktisk råd. Til tross for sanksjonene mot Russland, har staten vært opptatt av å fremstå som en ansvarlig aktør i Arktis som følger havretten. Moskva er interesserte i å opprettholde samarbeidet mellom statene i regionen, og ønsker å bidra til at regionens stabilitet og forutsigbarhet vedvarer. Siden Russland er avhengige av disse forutsetningene for å utvinne sine ressurser som er lokalisert lengst nord (FOKUS 2016:19). I henhold til realismen er statene nyttemaksimerende aktører som søker å oppnå egne interesser i det internasjonale systemet. Det kan dermed tenkes at Russlands søken etter å opprettholde regionens stabilitet og forutsigbarhet er begrunnet ut i fra at Russland er avhengige av de andre statene for å kunne utvinne sine ressurser, som igjen vil gi økonomisk gevinst for staten. Dermed bør frykten for Russland som eksisterer blant de arktiske statene nedskaleres, siden det er høyst usannsynlig at Russland kan opprettholde sine militære utgifter på flere steder i samme tidsrom (Grønning 2016). Russlands aktiviteter i Arktis bør likevel overvåkes og drøftes fortløpende mellom de arktiske statene.

6.2.2 Arktisk råds økende popularitet og spill-over-effekt

Det pågår en akademisk debatt hvorvidt de ikke-arktiske statene kan utvide sin effektive rekkevidde inn i Arktis, eller om de enorme vannmassene, og til dels isdekket er til hinder for maktprojeksjon fra ikke-arktiske statene (Lanteigne 2016:2). Arktisks råds økende popularitet fremkommer i A8s strategier, så vel som hos de ikke-arktiske aktørene som har rettet blikket nordover. Arktisk råd har siden etableringen i 1996 blitt den mest sentrale styringsinstitusjonen i nordområdene, og har samtidig demonstrert at det er mulig å oppnå suksessrike samarbeid, til tross for tidligere frontlinjer. I dag består forumet av de åtte arktiske

statene, samt seks arbeidsgrupper og flere ikke-arktiske stater og organisasjoner.

Etterspørselen for å bli en del av forumet via observatørstatus har hatt en markant økning i de siste årene, særlig etter klimarapporten fra 2004 som redegjorde for effektene av klimaendringene. Forumets økende popularitet kan ses på som en kombinasjon av regionens ressursrikdom og den økende tilgjengeligheten, som vil medføre at Arktis blir knyttet tetter til resten av verden. Mange stater er også interessert i klimaforskningen som foregår i Arktis, og som koordineres blant annet av Arktisk råd.

Den økende populariteten vil følgelig påvirke flere faktorer både for samarbeidsklimaet og sikkerheten til menneskene som bor og lever i de arktiske områdene. Spørsmål om hvorvidt en ikke-arktisk aktør kan gjøre krav på arktisk identitet er aktualisert, der en observatørstatus i Arktisk råd vil føre ikke-arktiske aktører tettere sammen med nordområdene. Dette kan ses i sammenheng med at ikke-arktiske stater gis en stemme i ulike beslutningsprosesser, og dermed ha en medvirkende effekt for den arktiske fremtiden (Ronson 2011:190). Det knyttes også ulike syn til hvorvidt ikke-arktiske aktører skal ha en observatørstatus i forumet, blant annet synliggjort ved Canadas motvilje til å gi EU observatørstatus. Misnøyen som Canada uttaler kan ses i sammenheng med EUs syn på den arktiske levemåten innen sel- og hvalfangst, og der EU har tydeliggjort sitt syn på det arktiske levesettet ved å innføring av importforbud mot skinnprodukter fra Arktis. Canada hevder at EU ikke har forståelse for det arktiske levesettet som har langt tradisjon blant befolkningen.

Arktisk råds inkludering av ikke-arktiske aktører i forumet kan påvirke samarbeidsklimaet, siden det er høyst sannsynlig at en eller flere av de ikke-arktiske aktørene kan ha pågående konflikter andre steder i verden. Dette kan ha en «spil-over»-effekt på det arktiske samarbeidsklimaet, og kan i så måte være en indikator som svekker argumentet for å inkludere militær sikkerhet i Arktisk råd. Riktignok vil inkludering av flere observatører være en naturlig indikator på at konfliktnivået vil øke, men som kan møtes gjennom en felles tilnærming og veletablerte avtaler som regulerer atferd. Realismens tilnærming til internasjonale organisasjoner er også en indikator som svekker argumentet for å inkludere militær sikkerhet i Arktisk råd. Realismen vil oppfatte Arktisk råd som et skjørt forum med manglende autonomi, samt at det ikke eksisterer en eksplisitt garanti for at en eller flere aktører vil komme til å trekke seg ut av samarbeidet, dersom deres interesser og målsettinger trues eller ikke blir innfridd innenfor forumets rammer. Elementer av militær sikkerhet i Arktisk råd vil likevel bedre informasjonsutvekslingen mellom statene, og gi bedre innsikt i de andre

staters tanker og hvilke ambisjoner de ønsker å oppnå. Statene er mer tilbøyelig for å opprette et nytt saksfelt innenfor rammene av Arktisk råd siden dette øker samarbeidet om felles interesser, samtidig som statenes suverenitet blir ivaretatt (Ronson 2011:99).

6.2.3 Konsensus i Arktisk råd

Arktisk råd er basert på «soft law» og beslutningene er ikke-bindende. I tillegg er arbeidet innad i forumet basert på konsensus, som vil si at ethvert forslag som fremmes i forumet kan blokkeres av en eller flere av medlemsstatene og dermed ikke gjennomføres.

Medlemsstatenes vetomulighet sikrer at det ikke vedtas noe som ikke blir støttet av alle statene, men kan også hindre at mange viktige og sentrale områder ikke blir besluttet innenfor rammene av Arktisk råd. Forumets struktur og organisering gir uttrykk for at et samarbeid relatert til militær sikkerhet ville blitt svært utfordrende å utvikle. På basis av realismens tilnærming til samarbeid i internasjonale organisasjoner kan en stat velge å trekke seg fra et samarbeid dersom statens interesser eller målsetninger ikke blir innfridd, eller blir truet.

Dermed kan en mulig antakelse være at Arktisk råd hadde til dels kollapset dersom Russland hadde avsluttet sitt medlemskap i Arktisk råd. Dersom interesser ikke innfris innenfor det gitte rammeverket er det høyst sannsynlig at en stat heller vil søke å samarbeide med andre stater med til dels sammenfallende interesser i andre fora. Dersom Russland trekker seg ut av Arktisk råd kan det tenkes at samarbeidet med Kina øker, noe som vil utfordre den arktiske styringsdynamikken og føre til en splittelse som igjen vil øke spenningsaspektet, og redusere Arktisk råds betydning.

Dersom det vestlige sikkerhetsfellesskapet ikke slår sprekker har man foreløpig bare to hovedparter i Arktis, A7 versus Russland. Dette kan i så måte bety at usikkerheten i regionen minimeres. Likevel kan man stille spørsmål om enigheten mellom A7 vil vært sterk nok i tider med utfordrende situasjoner og spenninger. Om Arktisk råd hadde utvidet sitt mandat, og håndtert de militære sikkerhetsspørsmålene hadde dette bidratt til diskusjoner om militær atferd i Arktis på en kollektiv arena. Likevel kan man ikke overse at statene har nokså ulike politiske og kulturelle tradisjoner, samt økonomiske ressurser. Russlands økonomiske tyngde og posisjon utgjør en antakelse om at staten vil kunne stått utenfor Arktisk råd, men har riktignok ytre ønske om å vedlikeholde samarbeidet i Arktisk råd. Ettersom ulikhetene mellom statene er fremtredende på det sikkerhetspolitiske feltet, er en mulig antakelse at det ville oppstått uenigheter mellom medlemmene av Arktisk råd, som igjen ville påvirket andre sivile oppgaver som i dag fyller rådets agenda (Grønning 2016). Dermed vil inkludering av

militær sikkerhet være kontraproduktivt, som kan føre til at Arktisk råds andre viktige oppgaver blir tilsidesatt, og vil dermed hatt en negativ effekt på forumets effektivitet, som igjen vil bidratt til at en negativ effekt på den bærekraftige utviklingen i Arktis. Uenigheter og spenning mellom forumets medlemmer ville kunne bidra til at Arktisk råd ikke hadde kan levere substansielle bidrag til den arktiske styringen

Det arktiske samarbeidsklimaet har en usikker fremtid, men Arktisk råd har vist at det er mulig å ha et fungerende samarbeid til tross for de negative trendene i det internasjonale systemet. Dette vil imidlertid avhenge av hvordan statene i Arktis tolker de kommende problemstillingene. Likevel er den økte spenningen mellom de arktiske statene et motargument for å inkludere militær sikkerhet, og dermed bør forumet forbli slik det er i dag. Tidspunktet fremstår som lite optimalt for å gjennomføre en slik dramatisk endring som det ville vært å inkludere militær sikkerhet. Det kan også tenkes at det vil bli utfordrende å få vedtatt dette saksfeltet innenfor rammene av Arktisk råd som følge av medlemsstatenes vetomulighet. Arktisk råd har gått et langt stykke i retning av militær sikkerhet. Derimot tyder det politiske klimaet i Arktis at Arktisk råd har gått så langt det lar seg gjøre ved det militære sikkerhetsaspektet, siden det knyttes usikkerhet til å håndtere militær sikkerhet innenfor Arktisk råds rammer. En trolig antakelse er at et slikt kontroversielt saksområde som militær sikkerhet er, vil føre til økt spenning mellom de arktiske statene. Medlemsstatene av Arktisk råd har heller ingen entydig enighet hvorvidt forumet bør være den som håndterer militær sikkerhet i regionen. I tillegg er det nærliggende å mistenke at valg av beslutningsregler vil avspeile ønskene til de mektigste statene. Militær sikkerhet vil dermed være hensiktsmessig å holde utenfor forumets rammer for å minimere den negative effekten som dette saksfeltet vil ha på samarbeidsklimaet, samt arbeidet innad i forumet.

«However, bringing these issues into the Arctic Council is counterproductive and may spoil the existing cooperation on other important issues that are vital to the safe, secure, and sustainable development of the region».

(Grønning 2016).

Realismens tilnærming til internasjonale relasjoner er en motsetning til liberalismen som vektlegger integrasjon. Realismen hevder at koordinering er høyeste form for samarbeid man kan oppnå i det internasjonale systemet, samt at slike samarbeid kun bør fremmes på ukontroversielle områder. Dette tyder i så måte på at militær sikkerhet ikke bør håndteres av

Arktisk råd som følge av at dette vil tydeliggjøre skillet mellom de arktiske statenes militære ambisjoner i Arktis.

Siden de arktiske statenes perspektiver på regionen ikke er unisone, medfører dette at det er krevende å kanalisere en entydig visjon for sikkerhetssamarbeidet i Arktisk råd. Forumet bør i større grad påta seg rollen som diskusjonsarena, en antakelse som kan støttes av at Arktisk råd ikke er et beslutningstakende organ. Dette har likevel noen av de arktiske statene ytret ønske om å endre. Likevel er dagens struktur for svak til å håndtere militær sikkerhet. Det økonomiske aspektet ved utviklingen utgjør en stor risiko for samarbeidet innad i Arktisk råd, som følge av at de statene vil søke å påberope seg ressursrikdommen siden dette gir økonomiske gevinster

I tillegg er skillet mellom militær sikkerhet og samfunnssikkerhet blitt mer flytende, og tyder i så måte på at de ulike aspektene ved sikkerhetsbegrepet på et eller annet tidspunkt vil gå inn i hverandre. Arktisk råd bør være en samlingsarena der statene kan fremme sine militære spørsmål, samt uttrykke sine ulikheter, som vil føre til sikring av regionens sikkerhet og stabilitet. Likevel bør det militære sikkerhetsaspektet håndteres utenfor rammene av Arktisk råd, og her fremstår ASFR som den rette arenaen for dette. Videreutvikling av dette forumet for å håndtere militær sikkerhet vil være hensiktsmessig siden forumet allerede har samlet sentrale aktører rundt et forhandlingsbord, og kan dermed etablere en felles strategi for de militære sikkerhetsutfordringene. I tillegg til at alle de arktiske statene har en nytteverdi av å delta i et samarbeidet omkring sikkerhetsutfordringene i regionen som følge av deres interesser i Arktis. Dette kan ses i sammenheng med at ASFR vil øke situasjonsbevisstheten omkring utfordringene, samt utbedre interessentenes nettverk. Riktignok forutsetter utvikling av ASFR at Russland er med i dette forumet. Dette kan ses i lys av realismen som hevder at internasjonale organisasjoner bare kan overleve som funksjonsdyktig enhet så lenge de viktigste medlemsstatene, som Russland, tilkjenner den myndighet.

7. Konklusjon

I denne oppgaven har hovedfokuset vært på Arktisk råd og militær sikkerhet. Arktisk råd er blitt analysert ut i fra forumets posisjon innen Arctic Governance-konteksten og har i så måte vært med på å avdekke behovet for å utvikle sitt mandat til å inkludere militær sikkerhet. Dette kan ses i sammenheng med at analysen har vist at det eksisterer et styringsmessig tomrom innen håndtering av militære sikkerhetsspørsmål i Arktis.

Gjennom teori og empiri er det i svært stor grad tydeliggjort at Arktis har et behov utbedret sikkerhetsstrukturer som kan håndtere de militære spørsmålene stadig blir mer tydelig. Tatt i betraktning Arktisk råds rolle i den arktiske styringsdynamikken er dette et tungtveiende argument i retningen av at Arktisk råd er godt nok rustet for å ta på seg militære sikkerhetsspørsmål. Riktignok har statene proklamert sin lojalitet til FNs Haverettkonvensjon, samt at de ønsker å styrke Arktisk råds rolle og at de vil holde militariseringen i Arktis til et minimum. I tillegg er det nok så utfordrende å tillegge Arktisk råd denne oppgaven som følge av det internasjonale samarbeidsklimaet økende spenning. Å inkludere militær sikkerhet vil dermed ha en bakenforliggende effekt som sannsynligvis vil skade de eksisterende samarbeidsområdene innad Arktisk råd. I tillegg bør det også trekkes frem at USA, med President Trump ved roret kan komme til å skape utfordringer for samarbeidsklimaet i Arktis. Trump har riktignok ikke samme syn på nordområde som Obama hadde, og har allerede utfordret relasjonen til Russland i Syria. USAs handlinger aktualiserer antakelser om at slike hendelser øker spill-over-risikoen til Arktis. Russlands tilstedeværelse og handlinger andre steder i verden påvirker på forholdet til de arktiske statene, men også andre aktører på den internasjonale arenaen.

Studien viser at det er flere utfordringer til det militære sikkerhetssamarbeidet i Arktis, og analysen har vist at det er mest hensiktsmessig å samle de arktiske statene rundt et forhandlingsbord for å skape en god dialog ved håndteringen av sikkerhetsutfordringene som forløpende blir mer synlige i den arktiske regionen. Selv om ACGF og ASFR fremdeles ikke er godt nok utviklet kan det tenkes at Arktisk råd kan bidra til å være en diskusjonsarena, da dette ikke vil minimere den negative effekten samarbeidet i Arktisk råd siden militær sikkerhet er nokså kontroversielt å forholde seg til. I tillegg er samarbeidet innenfor rammene av Arktisk råd er tuftet på de tilstøtende A8s sammenfallende interesser. Alle statene har en

sterk egeninteresse for at regionen forblir en lavspenningsregion, og at grenseoverskridende utfordringer blir håndtert i fellesskap.

8. Litteraturliste

- Arktisk Samarbejdsprogram (2015-2017). Norden.
- Bailes, J.K., A. (2016). Security in the Arctic: definitions, challenges and solutions. I: *The New Arctic Governance*. Redigert av L. Jacobsen og N. Melvin, s. 13-40. United Kingdom: Oxford University Press
- Baylis, J., Smith, S. & Owens, P. (2014). *The Globalization of World Politics*. An introduction to international relations, 6.edt. Oxford: Oxford University Press
- Befring, E. (2007). *Forskningsmetode med etikk og statistikk*. Det norske samlaget.
- Bergh, K. og Klimenko, E. (2016). Understanding the national approaches to security in the Arctic. I: *The New Arctic Governance*. Redigert av L. Jacobsen og N. Melvin. United Kingdom: Oxford University Press. s. 41-75.
- Blunden, M. (2009): *The New Problem of Arctic Stability, Survival: Global Politics and Strategy*, vol 51: no 5, s. 121-142.
- Bochkarev, D. (2012). "The Arctic Governance and EU "soft power". *Energy Security and Geopolitics in the Arctic: Challenges and Opportunities in the 21st Century*. I: Hooman Peimani. (S.221-) London: World Scientific Publishing Company.
- Bova, R. (2010). *How the world works-A brief survey of international relations* (1 utg.): Pearson Education, Inc.
- Burgess, P. J., Haugdal, S., J. & Mouhle, N. (2010). *Norsk sikkerhetspolitikk i en global verden. Kritisk blikk på norske myndigheters bruk av samfunnssikkerhetsbegrepet*. Hentet 21. september 2016 fra: <http://jpeterburgess.com/wp-content/uploads/2010/01/Burgess-2010-Samfunnssikkerhet.pdf>
- Burchill, S. (2009). «Liberalism», i Burchill, S., Linklater, A., Devetak, R., Donnelly, J., Nardin, T., Paterson, M., Reus-Smit, C. & True, J, red. *Theories of International Relations Fourth Edition*. New York: Palgrave Macmillan, s. 57-85.
- Buzan, B., Wæver, O. & Jaap de Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Bø, I. Helle, L. (2008) *Pedagogisk ordbok. Praktisk oppslagsverk i pedagogikk, psykologi og sosiologi*. Universitetsforlaget AS. Oslo.
- Conley, H. A., Toland, T. & Kraut, J. (2012). *A New Security Architecture for the Arctic: An American Perspective: a Report of the CSIS Europe Program: Center for Strategic and International Studies*.

- Clackson, A (2011). *Conflict and cooperation in International Relations*. Lastet ned 30.april 2017 fra <http://www.e-ir.info/2011/02/01/conflict-and-cooperation-in-international-relations/>
- Conley, H. A. & Melino, M. (2016). Recommendations to Rejuvenate the Arctic Council. Center for Strategic & International Studies: Washington DC. Hentet 6.januar 2017 fra https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/160302_Conley_ArcticRedesign_Web.pdf
- Dunne, T. (2014). «Liberalism» I: Johan Baylis, Steve Smith & Patricia Owens. *The Globalization of World Politics – an introduction to international relations*, 6. ed. Oxford: Oxford University Press. s. 113-125.
- Forsvarets Etterretningstjeneste (2014). *FOKUS 2014. Etterretningstjenestens vurdering*. Hentet 25.spetember 2016 fra https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/FOKUS-2014.pdf
- Forsvarets Etterretningstjeneste (2015). *FOKUS 2015 – Etterretningstjenestenes vurdering*. Hentet 27.april 2017 fra <https://forsvaret.no/ForsvaretDocuments/FOKUS2015-endig.pdf>
- Forsvarets Etterretningstjeneste (2016). *FOKUS 2016- Etterretningstjenestens vurdering*. Hentet 27. April 2017 fra https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Fokus%202016.pdf
- Gadihoke, N. (2013). The Arctic: Geopolitics, International Relations and energy security – a view from India. *Energy Security and Geopolitics in the Arctic: Challenges and Opportunities in the 21st Century*. I: Hooman Peimani. London: World Scientific Publishing Company. s. 167-190.
- Gall, M. D., Gall, J. P., & Borg, W. R. (2007). *Educational research: an introduction*. Boston: Allyn and Bacon.
- Grønning, R. (2016). «Op-Ed: Why military security should be kept out of the Arctic Council», High North News 07. juni 2016. Lastet ned 23.juni 2016 fra: <http://www.highnorthnews.com/op-ed-why-military-security-should-be-kept-out-of-the-arctic-council/>
- Halvorsen, K. (2000). Introduksjon I: *Å forske på samfunnet- en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Bedriftsøkonomenes forlag.
- Hart, C. (1999). "Doing a literature review: Releasing the social science research imagination". SAGE Publications Limit.

- Heininen, L. (2010). «Globalization and Security in the Circumpolar North» I: *Globalization and the Circumpolar North.*, redigert av Heininen, L. & Southcott, C. Fairbanks: University of Alaska Press. s. 221.264.
- Heier, T. og Kjølberg, A. (2015). «Innledning.» I: *Norge og Russland – Sikkerhetspolitiske utfordringer i Nordområdene*, redigert av T. Heier og A. Kjølberg. Oslo: Universitetsforlaget. s. 9-24.
- Holme, I. M. og Solvang, B. K. (1996). *Metodevalg og metodebruk 3.utgave*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Hovi, J. & Malnes, R. (2007). *Anarki, makt og normer: innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Høgestøl, K. (2014). IMO- Polarkoden, hva, hvem, hvordan og når. *Norges redningsforbund HMS i Nord*, arbeidsseminar 6., 16-17. juni 2014. Hentet 05. januar 2017 fra <https://www.norskoljeoggass.no/Global/HMS-utfordringer%20i%20nordomr%C3%A5dene/Seminar%206%20-%20Maritim%20logistikk,%20infrastruktur%20og%20iskontroll/1415%20H%C3%B8gest%C3%B81%20HMS%20i%20nord%20juni%202014%20-Polarkoden.pdf>
- Hønneland, G. (2012). *Arktiske utfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Jacobsen, D., I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, 2 utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jentoft, M. (2017). «Ny spenning i Arktis?» NRK Urix 23.april 2017. Lastet ned 24 april 2017 fra https://www.nrk.no/urix/ny-spenning-i-arktis_-1.13484927
- Kalnes, Ø., Austvik, O. G. & Røhr, H. S. (2010). *Internasjonale relasjoner: en akkurat passe lang introduksjon*. Oslo: Cappelen akademisk.
- Kharlampyeva, K. N. (2013). *The Transnational Arctic and Russia. Energy Security and Geopolitics in the Arctic: Challenges and Opportunities in the 21st Century*. I: Hooman Peimani. London: World Scientific Publishing Company. s. 95-126.
- Keil, K. (2013). *The Arctic - A new region of conflict? The case of oil and gas*. doi: 10.1177/0010836713482555. Hentet fra <http://cac.sagepub.com/content/early/2013/06/06/0010836713482555.full.pdf+html>
- Keil, K. (2016). «An Arctic Security Forum? Please no!», *The Arctic Institute* 26.mai 2016. Lastet ned 21.februar 2017 fra: <http://www.thearcticinstitute.org/an-arctic-security-forum-please-dont/>

- Kirkeby, W.A. (1996) Engelskordbok – Engelsk – norsk / norsk – engelsk. Kunnskapsforlagets blå ordbøker. Kunnskapsforlaget, H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) A/S og A/S Gyldendal Norske Forlag.
- Knutsen, T. L. (1997). Norsk utenrikspolitikk som forskningsfelt. I T. L. Knutsen, G. M. Sørbo & S. Gjerdåker (Red.), Norges utenrikspolitikk (2. utg.). Oslo: Cappelen akademisk
- Knutsen, T. L. (2012). «Realism – a distinctively European academic tradition», i Toje, Asle & Barbara Kunz, red. Neoclassical Realism in European Politics: Bringing power back in. Manchester & New York: Manchester University Press. s. 17-29
- Koivurova, T. (2010). «Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic governance». Polar Record, 46 (02): 146-156. Lastet ned 23. september 2016 fra: <http://www.arcticcentre.org/loader.aspx?id=d5187a54-0988-4b9f-9d9d-73d98f9211fa>
- Koivurova, T. (2016). «Analysis: The Arctic conflict- truth, fantasy or a little bit of both? », High North News, 18. november 2016. Lastet ned 19. november 2016 fra: <http://www.highnorthnews.com/analysis-the-arctic-conflict-truth-fantasy-or-a-little-bit-of-both/>
- Kraska, J. (2011). *Arctic security in an age of climate change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lanteigne, M. (2016). «*Ties that Bind: The Emerging Regional Security Complex in the Arctic*». Lastet ned 19. April 2017 fra https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2375430/NUPI%2bPolicy%2bBrief_4_16_Lanteigne.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Melvin, N. og Bergh, K. (2016). Introduction. I: *The New Arctic Governance*. Redigert av L. Jakobsen og N. Melvin. United Kingdom: Oxford University Press. s.1-2.
- Murray, R. W. & Nuttall, A. D. (2014). *International relations and the Arctic: understanding policy and governance*. Amherst, N.Y.: Cambria Press.
- Mydske, P. K., Claes, D. H. & Lie, A. (2007). *Nyliberalisme: ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Myers, S. (2016). «With Strategic Spillover Rising, Now Is The Time for an Arctic Security Forum», The Arctic Institute 05. juli 2016. Lastet ned 21.februar 2017 fra <http://www.thearcticinstitute.org/strategic-spillover-arctic-security-forum/>

- Narvestad, P. A. (2015). «*Looking north of Vienna: The organization for Security and Co-operation in Europe as a Facilitator of Arctic Security*». I: *Security and Human Rights* 26 (2015) 350- 373.
- Nilsson, E., Annika og Timo Koivurova (2016). Transformational Change and Regime Shifts in the Circumpolare Arctic. *Arctic Review on Law and Politics* Vol.7. (2). S. 179-195
- Nilsson E., A.og Timo Koivurova (2016). *Shared decision-making in the changing Arctic political landscape*. Arctic Resilience Report 2016. Stockholm Environment Institute and the Stockholm Resilience Centre.
- Offerdal, K. (2014). Interstate relations: the complexities of Arctic politics. I: *Geopolitics and security in the Arctic: regional dynamics in a global world*. Redigert av Tamnes, R., Offerdal, K. London: Routledge. s. 73-96.
- Pelaudeix, C. (2015). «What is "Arctic Governance"? A Critical Assessment of the Diverse Meanings of Arctic Governance». *The Yearbook of Polar Law Online*, Vol. 6, No. 1, s. 398-426.
- Pettersen, T. (2015). *Medvedev orders plan to increase Northern Sea Route capacity. I*. Barentsobserver 10. juni 2015. Lastet ned den 24. april 2017 fra <http://barentsobserver.com/en/arctic/2015/06/medvedev-orders-plan-increase-northern-sea-route-capacity-10-06>
- Pierre, J.og Peters, B. G (2000). »Perspectives on Governance» I: *Governance, Politics and the state*. USA: Palgrave Macmillian, s.23
- Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd. Dokument 3:3 (2014–2015)
- Ronson, A. (2011). Political Climate Change: The Evolving Role of the Arctic Council. *The Northern Review* 33. Spring 33, s. 95-111
- Rosamond, B. A. (2011). «Perspectives on Security in the Arctic Area». København: Danish Institute for International Studies, 2011:09. Lastet ned 28. januar 2014 fra: http://pure.diiis.dk/ws/files/61204/RP2011_09_Arctic_security_web.pdf
- Rottem, S. V. (2007). Forsvar i nord- Avskrekking og beroligelse. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 01(Årg. 48, nr. 1 (2007)), s.63-87.
- Rottem, S. V. (2010). Klima og sikkerhet i Arktis. *Internasjonal Politikk*, Vol.68(02) (Idunn.no (Universitetsforlaget)), s.183-204.
- Schaller, B. (2014). Confidence- & Security-Building Measures in the Arctic: The Organization for Security & Co-operation in Europe as a Role Model for the Area? *Arctic Yearbook*

- Skagestad, O. G. (2009). «Nordområdene- ("The High North") – et elastisk begrep». Lastet ned 27.mars 2017 fra http://www.nor-miltids.com/NMT2009/NMT-nr_2-3-2009/Skagestads%20artikkel.pdf
- Skogan, J. K. (2009) Norge og Europeiske sikkerhetspolitiske aktører, I: Rieker, P. og Carlsnaes, W., *Nye utfordringer for europeisk sikkerhetspolitikk- aktører, instrumenter og operasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget AS, s.63-77.
- Stokke, O. S. og Claes, D. A. (2001). Internasjonale regimer. I: Hovi, J. og Malnes R. *Normer og anarki. En innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag, s. 269-292
- Stokke, O. S. og Hønneland, G. (2007). *International Cooperation and Arctic Governance: Regime Effectiveness and Northern Region Building*. London & New York: Routledge.
- Stokke, Olav Schram (2010). «En indre sirkel i Arktisk Råd?», Kronikk i Nordlys, 28. april 2010. Lastet ned 20.juni 2016 fra: <http://www.fni.no/pdf/OSS-nordlys-2010-04-28.pdf>
- St.meld. nr 17 (2001-2002). Justis- og politidepartementet. *Samfunnssikkerhet*.
- Tammes, R. (2010). Geopolitikk, ressurser og sikkerhet i nordområdene. I: *Det Norske Videnskaps-Akademi Årbok 2010*.
- Tammes, R., Offerdal, K., Holtsmark, S. G., Hoel, A. H., Stokke, O. S., Hilde, P. S., . . . Moe, A. (2014). *Geopolitics and security in the Arctic: regional dynamics in a global world*. London: Routledge.
- Tedesen, E., Cavalieri, S. & R. Andreas Kreamer (2014). *Arctic Marine Governance – Opportunities for Transatlantic Cooperation*. Washington DC: Springer
- Ulirksen, S. (2009). Europeisk militærmakt. I: Rieker, P. og Carlsnaes, W., *Nye utfordringer for europeisk sikkerhetspolitikk- aktører, instrumenter og operasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget AS, s. 81-94.
- Valk, N. P. (2012). *Arctic Council Soft Law: An Effectiveness Analysis*. Lastet ned 30.mars 2017 fra <http://www.ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/23877/1/VALK%2c%20Nathaniel%2020125.pdf>
- Vasiliev, A.V. (2012). Internasjonalt samarbeid i Arktis og Russlands tilnærming. Lastet ned 17. april 2017 fra http://www.norway.mid.ru/press_12_001.html
- Watkins, O. (2015). *Avoiding the Coldest of Wars*. Former Research Intern at the European Leadership Network, 6.oktober 2015. Lastet ned 05.april 2017 fra http://www.europeanleadershipnetwork.org/avoiding-the-coldest-of-wars_3115.html

- Willis, M. (2013). The Arctic Council: Underpinning Stability in the Arctic. Arctic Institute
26.mars 2013 lastet ned 20.februar 2017 fra <http://www.thearcticinstitute.org/the-arctic-council-underpinning/>
- Wilson, P. (2015). «Society, steward or security actor? Three visions of the Arctic Council». *Sage Journals Cooperation and Conflict* 1–20.
DOI: 10.1177/0010836715591711
- Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. I R. D. Lipschutz (red.) On Security.
New York: Columbia University Press (46–86).
- Young, O. R. (2005). «Governing the Arctic: from cold war theatre to mosaic of cooperation». *Global Governance* 11 (2005): s. 9-15.
- Young, Oran R. (2009) «The Arctic in Play: Governance in a Time of Rapid Change». *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 24: 423-442.
- Young, O. R. (2011). «If an Arctic Ocean treaty is not the solution, what is the alternative? » *Polar Record*, 47 (243): 327-334. doi: 10.1017/S0032247410000677
- Østerud, Ø., Goldmann, K. og Pedersen, M.N. (1997) Statsvitenskapelig leksikon, Oslo, Universitetsforlaget
- Østerud, Ø. (2002). Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse. Oslo: Universitetsforlaget
- Østhagen, A. (2014). «Ukraine Crisis and the Arctic: Penalties or Reconciliation? ». The Arctic Institute 29. april 2014 lastet ned 21. februar 2017 fra:
<http://www.thearcticinstitute.org/impact-of-ukraine-crisis-on-arctic/>
- Regjeringen, Nærings- og fiskeridepartementet (21.november 2014). *Nye kjøreregler i Arktis*. Lastet ned 5.september 2016 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Nye-kjoreregler-i-Arktis/id2341742>
- Regjeringen, Nærings- og fiskeridepartementet (11.mars 2014). *Havrettskonvensjonen*. Lastet ned 23.januar 2017 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/rydde-internasjonalt/havrettskonvensjonen/id445763/>
- Åtland, K. (2010). *Security implications of climate change in the Arctic*. Lastet ned 17. april 2017 fra <https://www.ffi.no/no/Rapporter/10-01097.pdf>

8.1 Relevante artikler for studien

Berit Enge, High North News 14/04/2016, «Arktisk råd er modent for revisjon», lastet ned 20. juni 2016 fra: <http://www.highnorthnews.com/arktisk-rad-er-modent-for-revisjon/>

Linda Storholm, High North News 16/10/2015, «Ingen problemer i Arktis er så store at de må løses militært», lastet ned 10. september 2016 fra: <http://www.highnorthnews.com/ingen-problemer-i-arktis-er-sa-store-at-de-ma-loses-militaert/>

Jonas Fabritius Christoffersen, Lars Barth-Heyerdahl & Andrea Tviberg Frammarsvik. Tv2, 7. april 2017, «*Putin raser etter Trumps Syria-angrep*». 7. april 2017 fra: <http://www.tv2.no/nyheter/9049627/>

Levon Sevtus, Eye on the Arctic 10/06/2016. «Arctic nations deepen coast guard cooperation», lastet ned 11. mai 2017 fra <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2016/06/10/arctic-coast-guard-forum-nations-deepen-cooperation/>

Marte Helene Foss, Gemini 05/01/2017. «*Skal gjøre det tryggere å ferdes i Arktis*», lastet ned 14. mai 2017 fra <https://gemini.no/2017/01/gjore-tryggere-a-ferdes-arktis/>

9. Vedleggsliste

- 9.1 Forkortelser
- 9.2 Geopolitisk diagram for Arktis
- 9.4 De arktiske statenes geografiske ansvarsområde etter SAR-avtalen
- 9.5 Oversikt over avholdte ministermøter i Arktisk råd
- 9.6 Oversikt utviklingsbekymringer på Arktisk råds ministermøter
- 9.7 Havisens utstrekning

9.1 Forkortelser

ACAP	Arbeidsgruppen for forurensede stoffer/ Arctic Contaminants Action Program
ACIA	Arctic Climate Impact Assessment
AMAP	Det arktiske overvåknings- og vurderingsprogrammet / Arctic Monitoring and Assessment Programme
AMSA	Arctic Marine Shipping Assessment
ASFR	Arctic Security Forces Roundtable
AR	Arktisk råd /Arctic Council
CAFF	Programmet for bevaring av arktisk flora og fauna / The Conservation of Arctic Flora and Fauna
CSIS	Center for Strategic and International Studies
CHOD	Forsvarssjefer / Chiefs of Defence
EPPR	Krisehåndtering, beredskaps- og responsprogrammet
FNI	Fridtjof Nansens Institutt
IMO	Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen /International Maritime Organization
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NSR	Den Nordlige Sjørute, også Nord Øst passasjen
OSCE/OSSE	Organisasjon for sikkerhet og samarbeid i Europa /Organization for Security and Co-operation in Europe/
PAME	Programmet for beskyttelse av det arktiske mariene miljø/ The Protection of the Arctic Marine Environment
SAR	Search and Rescue: Avtale om maritime og aeronautisk støtte til søk og redning i Arktis
SDWG	Arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling/ The Arctic Council's Sustainable Development Working Group
TAI	The Arctic Institute
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea/ FNs Havrettskonvensjon
USEUMCOM	The United States European Command

9.2 Arktisk råds medlemmer

Arktiske medlemsstater	Ikke-arktiske stater med observatørstatus	Permanente deltakere
Canada	Kina	Den sirkumpolare inuittrådet
Danmark	Frankrike	Samerådet
Finland	Tyskland	
Island	India	Den russiske assosiasjonen
Norge	Italia	for nordlige urfolk
Russland	Japan	
Sverige	Sør-Korea	Den internasjonale
USA	Neerland	aleutassosiasjonen
	Polen	
	Singapore	Det arktiske athabasanrådet
	Spania	
	England	Det internasjonale rådet for Gwich'in

Kilde. Svein Vigeland Rottem (2016) *The Arctic council in Arctic governance* s.158.

9.3 Oversikt over avholdte ministermøter i Arktisk råd

1. Iqaluit, Canada. September 17-18, 1998.
2. Barrow, USA. Oktober 12, 2000.
3. Inari, Finland. Oktober 9-10, 2002.
4. Reykjavik, Island. November 24, 2004.
5. Salekhard, Russland. Oktober 26, 2006.
6. Tromsø, Norge. April 29, 2009.
7. Nuuk, Grønland. Mai 12, 2011
8. Kiruna, Sverige. Mai 15, 2013
9. Iqaluit, Canada. April 24-25, 2015
10. Fairbanks, Alaska (USA). Mai 11, 2017.

Kilde: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/373>

9.4 Utviklingsbetyrninger i Arktisk råds ministererklæringer

<i>Declarations</i>	<i>Priority Concerns</i>	<i>Systemic perspective</i>
1996 Ottawa 1998 Iqaluit	The basic social and environmental priorities established: <ul style="list-style-type: none"> • Well-being of the inhabitants of the Arctic (especially Indigenous Peoples) • Protection of the Arctic environment 	The Arctic portrayed as a self-contained place/system needing help from outside to deal with external harms.
2000 Barrow	New emphasis: <ul style="list-style-type: none"> • Addressing impacts and consequences of climate change • Collaboration across working groups 	Acknowledgement of global climatic change affecting Arctic people – crossscale dynamics linking biophysical and social systems
2002 Inari 2004 Reykjavik	New emphasis: <ul style="list-style-type: none"> • Economic development fueled by natural resource use • Growing knowledge needs – for oil and gas, shipping 	The system extends to non-Arctic states through the influence of international stakeholders.
2006 Salekhard	New emphasis: <ul style="list-style-type: none"> • Engagement of Indigenous Peoples in policy planning and implementation, improvement of their capacity to adapt 	The system is heterogeneous and complex – cultural diversity recognized; importance of observation networks for ‘sensing’ change.
2009 Tromsø 2011 Nuuk	New emphasis: <ul style="list-style-type: none"> • Increased marine access to natural resources (oil and gas) needing institutional control (rule of law, international cooperation 	System disconnections: environmental change and risks are anticipated, but attention to their societal causes is lacking.

2013 Kiruna
2015 Iqualuit

New emphasis:

- Exploiting economic potential for region's prosperity, while managing Arctic cultural and ecological harm

Strong system
disconnections: wider social and ecological harms and risks are invisible in the text (despite rich documentation in assessments).

Kilde: Arctic Resilience Report 2016:32.

9.5 De arktiske statenes geografiske ansvarsområde etter SAR-avtalen



Illustrasjonen viser hvordan hovedansvaret for søk og redning i Arktis er fordelt mellom de åtte nasjonene som grenser til Arktis, i henhold til SAR-Arktis avtalen.

Kilde: Regjeringen via Arctic Portal Library.⁵²

⁵² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/sec5>

9.6 Arktisk geopolitisk diagram⁵³

	UNSC	NATO	EU	AC	BARENTS COUNCIL	NORDIC COUNCIL	BALTIC COUNCIL
1 Russland	x			x	x		x
2 USA	x	x		x	o		o
3 Canada		x		x	o		
4 Norge		x		x	x	x	x
5 Danmark		x	x	x	x	x	x
6 Sverige			x	x	x	x	x
7 Finland			x	x	x	x	x
8 Island		x		x	x	x	x
9 England	x	x	x	o	o		o
10 Frankrike	x	x	x	o	o		o
11 Tyskland		x	x	o	o		x
12 Nederland		x	x	o	o		o
13 Polen		x	x	o	o		x
14 Spania		x	x	o	o		o
15 Latvia		x	x				x
16 Litauen		x	x				x
17 Estland		x	x				x
18 Belarus							o
19 Italia		x	x		o		o
20 Romania		x	x				o
21 Slovakia		x	x				o
22 Ukraina							o
23 Japan					o		
24 EU	x		x		x		
25 India							
26 Kina	x						
27 Brasil							
28 Sør-Korea							
29 Singapore							
Totalt	5	17	16	8/6	7/9	5	12/20

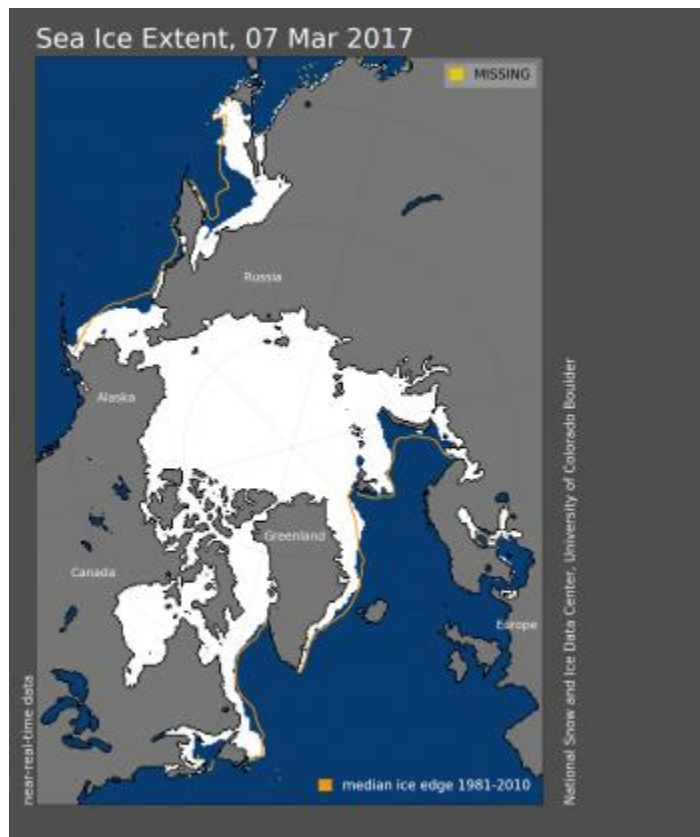
medlemmer og observatører

Medlemmer= x

Observatører = o

⁵³ Diagram laget av Nadeshda K. Kharlampyeva basert på data som er tilgjengelig på nettsidene til UNSC, NATO, AC, Barents Council, Nordic Council og Baltic Council (Kharlampyeva 2012:3:100, I: Ponimani 2013).

9.8 Havisens utstrekning



Arktisk isutbredelse pr.7.mars 2017 var 14.42 million kvadratkilometer. Den oransje linjen viser

Kilde: <http://nsidc.org/arcticseaicenews/>