



UNIVERSITETET I
NORDLAND

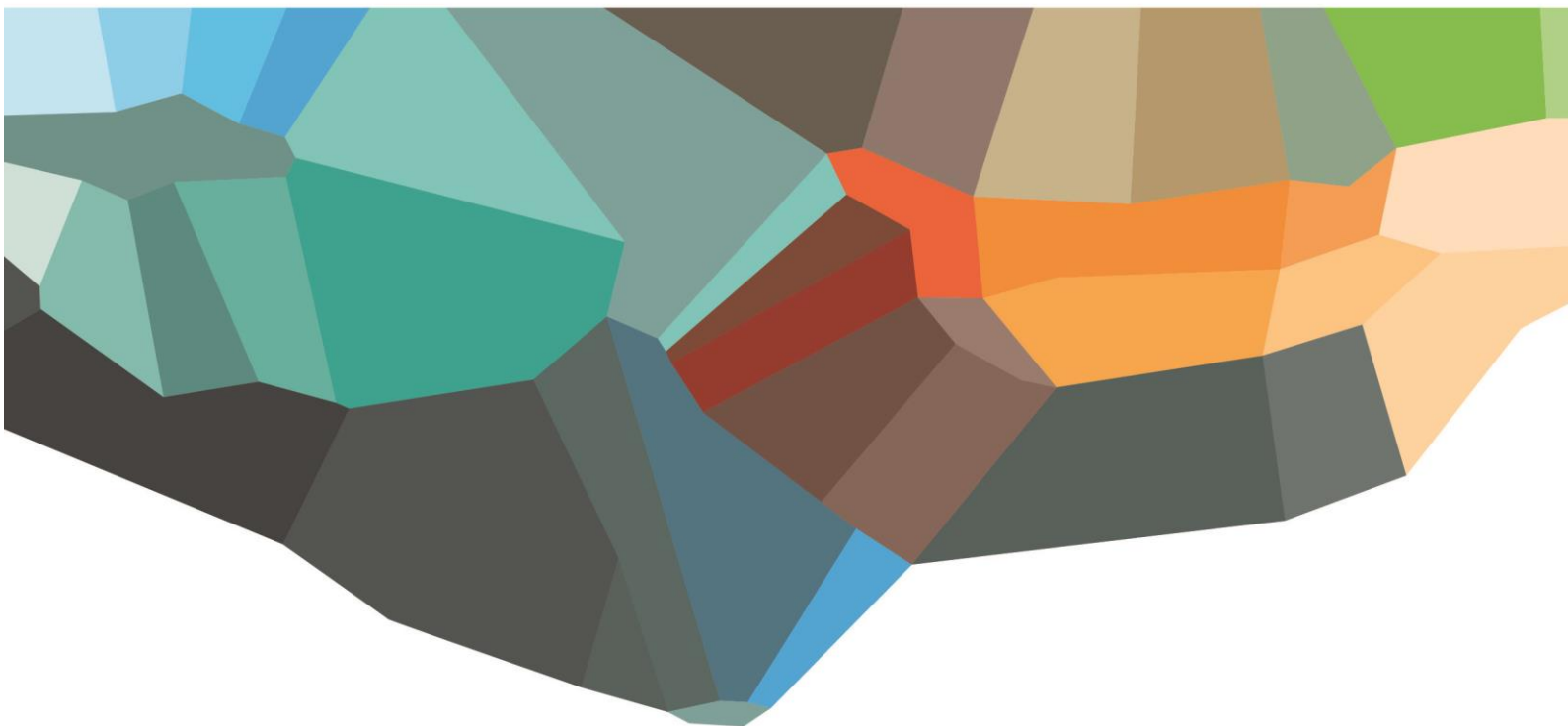
MASTEROPPGAVE

Samarbeid og sikkerhet i Arktis;

Hva er Arctic Security Forces Roundtable, hvorfor ble Arctic Security Forces Roundtable opprettet og kan Arctic Security Forces Roundtable på selvstendig grunnlag, eller som støtte for Arktisk Råd, fyller manglende styringsbehov innen samarbeid og sikkerhet i nordområdene?

Master i Samfunnsvitenskap

SO330S



Innhold

1. Forord.....	4
2. Abstract	5
3. Innledning.....	6
4. Problemstilling.....	7
5. Studiens metode og oppbygging	11
6. Teoretisk tilnærming	15
6.1. Arctic Governance.....	16
6.2. Regimeteori.....	18
6.3. Et vellykket regime, suksessfaktorene.....	21
6.4. Realismeperspektivet.....	22
6.5. Liberalismeperspektivet.....	24
6.6. Confidence building measures	28
6.7. Det konstruktivistiske perspektiv	28
7. Sikkerhet i Arktis	30
7.1. «Sivil» og «Militær» sikkerhet	34
7.2. «Security» og «Safety».....	37
7.3. «Sikkerhetisering, desikkerhetisering og resikkerhetisering».....	38
8. Stater, interesser og allianser i Arktis.....	39
8.1. Stater i Arktis	41
8.2. Allianser og NATO	45
8.3. Arctic Security Forces Roundtable og Arktisk Råd	46
9. Drøfting	50
9.1. Det geopolitiske bakteppe for Arktisk Råd og ASFR	51
9.2. Etableringen.....	52
9.3. Mandat.....	60
9.4. Regimets resultater og effektivitet	62
9.5. Utvikling og potensiale.....	68
9.6. Relasjonen mellom ASFR og AR	76
10. Konklusjon.....	80
11. Litteratur- og kildeliste	84
12. Vedleggsliste.....	88
12.1. Vedlegg 1: Relevante forkortelser på norsk og engelsk	89
12.2. Vedlegg 2: Intervjuskjema	90

12.3.	Vedlegg 3: Milepæler og hendelser i Nordområdene	92
12.4.	Vedlegg 4: Kart over Nordøstpassasjen samt den sørlige sjørute	95
12.5.	Vedlegg 5: Transitter gjennom Nordøst passasjen	96
12.6.	Vedlegg 6: Arktiske strategier.....	97
12.7.	Vedlegg 7: Kart med de arktiske statenes geografiske ansvarsområde etter SAR avtalen	98
12.8.	Vedlegg 8: Møter i ASFR	99
12.9.	Vedlegg 9: Relevante artikler til studien.....	100
12.10.	Vedlegg 10: Arktiske organisasjoner med KV-ansvar	103
12.11.	Vedlegg 11: ASFR i media	104

1. Forord

Dette prosjektet har hatt åpenbare Sisyfosiske trekk. Studiet ble påbegynt ved Høgskolen i Bodø (HiBo) allerede i 2007 og alle fag var fullførte og bestått ved utgangen av 2008.

Deretter ble det stille, og en kunne lure om det virkelig var noe som foregikk i det hele tatt? Erkjennelsen om at det ikke er enkelt å være familiemann, fulltids masterstudent og i full jobb, hvor alle arenaer fortjener 100% oppmerksomhet, det vet jeg nå alt om! Takk til min kjære som likevel ga meg muligheten.

Nordområdene utviklet seg uavhengig av mine utfordringer i den private sfære. Våren 2013 startet produksjonen opp igjen. Veiledere, rådgivere og administrasjon måtte kontaktes, igjen. Den middelaldrende studenten var atter i bevegelse og virksomhet, bare eldre.

Prosjektet fortsetter, denne gang ved Universitetet i Nordland (UiN), og mine gamle kontakter fra organisasjonen ble som nye. Veilederkontrakt ble skrevet og støtteapparatet vekket til livet. Jeg var atter i gang men nå skulle arbeidet fullføres. Selv om tempo og fremdrift fremdeles var sterkt påvirket av konkurrerende aktiviteter.

Der finnes noen personligheter som fortjener en ekstra takk for ekstraordinære egenskaper etter å ha vært direkte involvert i denne prosessen. Takk til mine respondenter som har gitt meg nok kjøtt på beinet slik at det ble mulig å gjennomføre denne studien. Takk til Synnøve T og staben ved UiN som har gitt meg anledning til fullføre dette prosjektet gjennom god dialog, oppfølging og svært høy grad av fleksibilitet.

Takk til Håkan S og Jonny D, som alle har alle utvist en imponerende stamina i min selvsentrerte vei mot meningen med studentlivet disse årene. En særlig takk til Svein K som har sparret og utfordret meg hele veien mot det ferdige produkt. Det har vært berikende og lærerikt. Også takk til ungan som har måttet forholde seg til en noe diffus farsfigur i perioder av livet, men tilsynelatende likevel klart seg bra? En stor takk og skjeggklem også til jentan som har holdt meg fokusert de siste dagene! Og sist, men ikke minst -en stor takk til min Toril, som har måttet leve med åndsfraværende mann og mentalt tilstedeværende master så lenge, og likevel er med meg videre!

Jahn Arne

2. Abstract

The Arctic has traditionally been seen as a cold and inaccessible region. As a result of the global climate change, the Arctic is opening up and becoming more accessible to new activities. Access to the region's natural resources, potential oil- and gas resources, and the new transportation routes has received considerable global attention. Consequently, other actors and states located far outside the Arctic region have grown an interest in these areas. This will have an impact on international relations and cooperation.

Although the Arctic for a long time has been seen as a region without major cooperation problems, there is a considerable potential for conflict related to undefined borders, access to resources and security challenges in the area.

It has been established international cooperation venues that aim to safeguard the international relations in the Arctic. However, there are few arenas where conflicting interests and security challenges between actors and stakeholders can be addressed and handled.

The Arctic Council is highlighted as the most important, maybe even the only, circumpolar cooperation body in the Arctic. The Council has not been given mandate to deal with military security.

This study analyzes if the forum Arctic Security Forces Roundtable, and whether ASFR can address the security issues in the Arctic as an independent contribution, or if it could be perceived as a supplement to the Arctic Council.

3. Innledning

Arktis har tradisjonelt blitt sett på som en kald og utilgjengelig region. Dette området omkranser Nordpolen og består av store havområder delvis dekket av is, samt fastlandsområder og øyer. Som følge av de globale klimaendringene¹ er Arktis i ferd med å åpne seg og bli mer tilgjengelig for nye aktiviteter enn tidligere. Tilgang til regionens uutnyttede naturressurser, mulige olje- og gassressurser², samt de nye transportrutene har fått stor global oppmerksomhet³. Utviklingen påvirker også nasjonenes suverenitetshevdelse og nasjonale interesser og rettigheter i området. Som en del av globaliseringen, hvor verden på mange måter har blitt mindre, har også andre aktører og stater med tilhørighet langt utenfor den arktiske regionen fått interesse for disse områdene. Dette får ventelig konsekvenser for internasjonal politikk og samarbeid.

En konsekvens av den økte interessen er intensivert aktivitet og trafikk. Den voksende andelen fartøy og mennesker i regionen øker sannsynligheten for uønskede hendelser og ulykker med svært alvorlig skadepotensiale. Regionen forventes å ha store fremtidige ressurser innen blant annet fiskeri og maritim biomasse. Her er et betydelig potensiale innen forskning, turisme og kommersiell transport. Selv om Arktis lenge har vært oppfattet som en region uten store samarbeidsproblemer, eksisterer det et betydelig potensiale for konflikt knyttet til uavklarte grenser, tilgang til ressurser og sikkerhetsutfordringer i området (Kraska, 2011, s. 60-62).

Landområdene er svært tynt befolket, historisk sett hovedsakelig representert ved urbefolkning på Grønland, Nord-Amerika, Skandinavia og Russland. Regionen har likevel gjennom historien hatt internasjonalt fokus og oppmerksomhet. Kyststatene i Arktis kan hevdes å ha ulike interesser og perspektiver på utnyttelsen og forvaltningen av områdene og ressursene. Sikkerhetsutfordringene i de arktiske områdene håndteres primært av de arktiske kyststatene og relaterer seg eksempelvis til transport, miljø, økonomi og søk og redning. Imidlertid kan det hevdes at dette ikke er tilstrekkelig for å ivareta stabilitet og forutsigbarhet i regionen. Interessen til andre stater og internasjonale organisasjoner utenfor regionen bidrar

¹ Se Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) fra 2004 som konkluderer med at temperaturen stiger raskere i Arktis enn i resten av verden. Noe som medfører raskere ismelting og økt tilgjengelighet og aktivitet.

² Se U.S. Geological Survey, "90 Billion Barrels of Oil and 1,670 Trillion Cubic Feet of Natural Gas Assessed in the Arctic," press release, July 23, 2008, lastet ned 11. okt 2015 fra:

<http://energy.usgs.gov/RegionalStudies/Arctic/TabId/579/PgrID/4390/PageID/2/Default.aspx>

³ Direktør Rolf Tamnes, Institutt for forsvarsstudier, «Geopolitikk, ressurser og sikkerhet i nordområdene», foredrag på fellesmøte, 16. september 2010. Tamnes henleder her oppmerksomheten mot Kinas økende interesse for Arktis, i første rekke innen polar- og klimaforskning, samtidig som han peker på Kinas potensiale som en fremtidig «sentral aktør innen skipstrafikk og ressursutnyttelse i nord».

til å komplisere bildet. Som følge av den sikkerhetspolitiske utviklingen etter andre verdenskrig har regionen vært arena for stormaktenes rivalisering. Bakgrunnen for dette er områdets beliggenhet mellom de Eurasiatiske- og Nord-amerikanske kontinentene, som har gitt muligheter for posisjonering av strategiske ubåtstyrker og derigjennom militarisering og strategisk avskrekking. Arktis kjennetegnes derfor historisk sett som et område av stor militærstrategisk betydning (Murray & Nuttall, 2014).

I kontrast til reguleringene i Antarktis⁴ er status i Arktis at kyststatene hevder og tilkjennes suverene rettigheter i de arktiske havområdene i henhold til havretten (UNCLOS)⁵, samt suverenitet over landområdene. Dette innebærer at havretten ivaretar den overordnede mellomstatlige reguleringen i regionen, men det finnes få samarbeidsfora hvor interessekonflikter og sikkerhetsutfordringer mellom aktører og interessenter kan adresseres og håndteres.

4. Problemstilling

Det er etablert mellomstatlige samarbeidsarenaer som har som målsetting å ivareta de internasjonale relasjonene i de arktiske områdene. Det finnes i dag flere institusjoner, organisasjoner og regimer som koordinerer samarbeid og avtaler mellom ulike stater og aktører i Arktis. Slike former for samarbeid eksisterer innen multinasjonale og bilaterale rammer, og stadig nye former for samarbeid etableres både mellom statlige og kommersielle aktører med interesser i Arktis. Av globale og sirkumpolare samarbeidsordninger og regimer kan som eksempler nevnes FN og Havretten, Det nordlige forum, Barentssamarbeidet, SAR avtalen⁶ og Arktisk Råd. Av bilaterale samarbeidsordninger kan nevnes de blandede kommisjoner mellom Norge og Russland innen fiskeriforvaltning, miljøvern og atomsikkerhet samt INCSEA⁷ avtalen. Et søk på internett i mai 2016 viser for øvrig et 40-talls internasjonale

⁴ Antarktis som i hovedsak er et islagt landmassiv, forvaltes gjennom Antarktistraktaten av desember 1959 og som legger rammene for et kontinent som ingen stater har eierskap til, men som mange har interesser i. Traktaten er basert på bred internasjonal enighet. EU har tidligere (2008) fremmet forslag om en tilsvarende traktat i Arktis, men har senere trukket dette forslaget (2011).

⁵ De forente nasjoners havrettskonvensjon av 1982, *United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982*, lastet ned 8. mai 2016 fra http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/UNCLOS-TOC.htm

⁶ 12. mai 2011, vedtok Arktisk Råd den første juridisk bindende *Samarbeidsavtale om søk og redning i luften og til havs i Arktis (SAR-avtalen)*, Hentet 17. oktober 2014 fra <http://www.barentswatch.no/Tema/Havrett/Internasjonal-havrett/The-Artic-Council/>

⁷ St.meld. nr. 14 (2004-2005): Avtale mellom Norge og Sovjetunionen om forhindring av episoder til sjøs utenfor territorialfarvannet (INCSEA). «Avtalen gjelder for militære fartøyer, hjelpefartøyer og fly som opererer utenfor territorialfarvannet. Hensikten er å hindre at farlige situasjoner oppstår som følge av at norske og russiske militære fartøyer og fly opererer i umiddelbar nærhet av hverandre. Avtalen, inngått 1.oktober 1990

institusjoner og organisasjoner med fokus på «Arctic» fordelt over hele verden⁸. Herunder finnes Arktisk Råd (*Arctic Council Home Page*) og Tiksi Arctic observatory (*- a US, Russian and Finnish partnership*), for å nevne noen. Det er få av disse samarbeidsarenaene som fokuserer eksplisitt på sikkerhet, men de bidrar likevel til gjensidig forståelse og stabilitet.

Barentssamarbeidet ved Barentsrådet (BEAC) har siden etableringen i 1993 fokusert på folk-til-folk samarbeidet, kulturutveksling og helse og utdanning innen Barentsregionen.

Arktisk Råd ble opprettet i 1996 som det eneste regionale samarbeidsorganet for å utvide samarbeidet i Arktis innen den miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling i nord⁹. Rådets faste medlemmer omfattes av A8-landene¹⁰ samt representanter for de 6 urbefolkningene i regionen. En rekke andre stater og internasjonale organisasjoner har fått observatørstatus i rådet. Arktisk Råd har gradvis vokst frem som en av de mest anerkjente organisasjonene for slikt samarbeid mellom stater med interesser i Arktis. Rådet blir fremhevet som ikke bare det viktigste sirkumpolare samarbeidsorganet i Arktis (Hønneland, 2012), men av enkelte også som det eneste innen arktiske spørsmål.

Arktisk Råd har ikke fått mandat til å håndtere militære sikkerhetsspørsmål¹¹. Rådet har gjennom sin deklarasjon¹² av 19.september 1996, i fotnote til deklarasjonens paragraf 1, tydelig og eksplisitt tatt avstand fra samarbeid innen militær sikkerhet:

The Arctic Council should not deal with matters related to military security (Arctic Council 1996:2)

Dette frakobler Arktisk Råds muligheter til sikkerhetssamarbeid relatert til militære spørsmål og etterlater følgende sirkumpolare samarbeidsmuligheter innen denne delen av sikkerhetsdomenet: intet organisert samarbeid, bilateralt samarbeid og andre multilaterale fora for sikkerhetssamarbeid enn Arktisk Råd.

med formal å unngå episode mellom militære styrker», lastet ned 11. mai 2016 fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-14-2004-2005-/id406094/?ch=9>

⁸ The Arctic Change website, *Research institutions and organizations focused on the Arctic*, lastet ned 11. mai 2016 fra: <http://www.arctic.noaa.gov/orgs.html>

⁹ Fra Arktisk Råds hjemmeside, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/>, lastet ned 19.juni 2015.

¹⁰ A8 er en vanlig forkortelse for de åtte arktiske statene USA, Russland, Canada, Norge, Sverige, Finland, Danmark/Grønland og Island.

¹¹ “*The Arctic Council should not deal with matters related to military security*” fra : The Ottawa declaration of 1996-Arctic Council. Lastet ned 24.juni 2015 fra <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations?download=13:ottawa-declaration>

¹² Ottawadeklarasjonen av 19.september 1996. Lastet ned 29.juni 2015 fra <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/4-founding-documents>

Det finnes også eksempler på bi- og multilaterale avtaler, regimer og fora som ivaretar ulike saksfelt og dimensjoner som fiskeriforvaltning, søk og redning og mellomfolkelig samkvem (Kosmo, 2010).

I sitt foredrag ved Universitetet i Nordland (UiN) 22.mars 2014 antyder Stortingsrepresentant og leder for Stortingets delegasjon for arktisk parlamentarisk samarbeid, Eirik Sivertsen, at tiden kan være moden for å ta opp diskusjonen rundt sikkerhetspolitiske spørsmål i Arktis (Sivertsen, 2014). Heather A. Conley, «*Senior Vice President and Director of Europe Program Center for Strategic & International Studies (CSIS)*», forsterket dette spørsmålet under sitt innlegg ved UiN i 2015. Hun foreslår også at Arktisk Råd kanskje burde «hatt sikkerhet i seg.»¹³ Et forslag som også forsterkes i en nylig utgitt rapport (2016)¹⁴ hvor CSIS igjen konkluderer med at det er nødvendig å vurdere endringene i Arktisk Råds struktur¹⁵ og mandat.

Arktis kan oppfattes som en politisk og faglig møteplass og arena for internasjonale relasjoner. Erkjennelsen av at sikkerhetspolitiske spørsmål på sikt må på agendaen i Arktisk Råd treffer flere medlemsstater og indikerer tilsynelatende på sin side igjen en mangel eller et tomrom innen det arktiske samarbeidet¹⁶. Studien vil følgelig drøfte om Arktisk Råd og medlemsstatene nå er modne for å ta inn over seg nye oppgaver og tidligere utelatte saksfelt innenfor rammen av det arktiske samarbeidet.

I lys av de overnevnte uttalelsene fra blant annet en norsk parlamentariker og en representant for et amerikansk forskningssenter, blir det i denne studien stilt spørsmål ved om det er et udekket styringsbehov i Arktis og om de eksisterende styringsregimene fortsatt kan møte nye utfordringer.

En nykommer innen samarbeid og sikkerhet i Arktis er Arctic Security Forces Roundtable (ASFR). ASFR er betegnelsen på et forum som ble etablert i 2011 i den hensikt å utvikle samarbeid og utveksle erfaringer mellom sikkerhetsstyrker i Arktis. Forumet ble dannet på

¹³ Heather A. Conley, Senior Vice President and Director of Europe Program Center for Strategic & International Studies (CSIS), Washington DC. Innlegg under High North Dialogue (HND 2015) konferansen ved Universitetet i Nordland, Bodø, 19. mars 2015.

¹⁴ Heather Conley, Matthew Melino, February 2016, *An Arctic Redesign: Recommendations to Rejuvenate the Arctic Council*, lastet ned 11 mai 2016 fra:

http://csis.org/files/publication/160302_Conley_ArcticRedesign_Web.pdf

¹⁵ Berit Enge, High North news 14/04/2016, *Arktisk råd er modent for revisjon*, lastet ned 11.mai 2016 fra: <http://www.highnorthnews.com/arktisk-rad-er-modent-for-revisjon/>

¹⁶ Arne F.Finne, High North news 06/05/2016, *Danish report calls for an Arctic security council*, lastet ned 11.mai 2016 fra: <http://www.highnorthnews.com/danish-report-calls-for-an-arctic-security-council/>

amerikansk initiativ av USEUCOM¹⁷ i samarbeid med Norge, og består av A8-statene i tillegg til Tyskland, England, Frankrike og Nederland.

Denne studien analyserer hvordan det relativt nyetablerte forumet ASFR kan markere seg som en aktør innen Arctic Governance generelt, og samarbeid og sikkerhet spesielt. Studien analyserer i hvilken grad ASFR kan være et selvstendig bidrag til håndtering av sikkerhetsspørsmål i Arktis. Kan ASFR oppfattes som et supplement til Arktisk Råd, gjennom å adressere og håndtere mer følsomme sikkerhetstema utenfor det handlingsrom Arktisk Råd har innenfor dagens gjeldende mandat, eller innlemmes sikkerhet under Arktisk Råds paraply slik at regimene således utfyller hverandre?

Studien vil omtale et utvalg av aktører som inkluderer stater, internasjonale organisasjoner og relevante kommersielle aktører som på ulike måter har tilstedeværelse eller engasjement i Arktis. Studien favner således de arktiske kyststatene, samt Kina som aktører med særskilt interesse for utviklingen i regionen. De klimatiske og geografiske utfordringer gjør det også relevant å fokusere noe på fysisk infrastruktur i Arktis. Relevante internasjonale organisasjoner avgrenses til NATO, EU og FN i tillegg til analyseobjektene ASFR og Arktisk Råd.

Studien analyserer derfor ASFR og hvilken funksjon eller styringsmessig tomrom (lacuna) som ASFR kan fylle innen samarbeid og sikkerhet i nordområdene. Dette medfører en sammenstilling med andre institusjoner innen rammen av Arctic Governance, og da i første rekke Arktisk Råd. Dette gjøres gjennom å besvare og analysere følgende spørsmål og problemstilling:

Hva er Arctic Security Forces Roundtable (ASFR), hvorfor ble ASFR opprettet og kan ASFR på selvstendig grunnlag, eller som støtte for Arktisk Råd, fylle manglende styringsbehov innen samarbeid og sikkerhet i nordområdene?

ASFR representerer en ny arena for dialog og samarbeid innen sikkerhetsspørsmål i Arktis. Det foreligger ingen tidligere studier med fokus på ASFR og forumets funksjonalitet innen sikkerhetsdomenet¹⁸. Denne studien vil bidra til økt innsikt i dette og analyserer forumets bakgrunn for etablering, effekt og potensiale.

¹⁷ The United States European Command (USEUCOM) er en del av USAs militære kommandostruktur og er etablert med sitt hovedkvarter i Stuttgart, Tyskland.

¹⁸ Innen sikkerhetsdomenet menes i denne sammenheng både statssikkerhet og sikkerhet for mennesker, infrastruktur, miljø og økonomi.

Studien vil derfor foreta en sammenligning av mandatene som er gitt henholdsvis Arktisk Råd og ASFR. Med bakgrunn i denne analysen vil studien søke å identifisere eventuelle udekkede behov innen sikkerhet og Governance i Arktis, og om ASFR kan være i stand til å dekke disse. Ser vi her fremveksten av en institusjon eller et nytt internasjonalt forum? Dette betyr med andre ord at studien må analysere om fremveksten av ASFR kan sees som et organisatorisk svar på et Arktis i endring og et Arktisk Råd med begrensninger, gjennom å besvare hva er, hvorfor etableres og hvilken rolle og funksjon kan ASFR fylle?

Studien avgrenses til en analyse av ASFR i lys av utviklingen av Arktisk Råd og begrenses således til perioden 1996-2015. Imidlertid er eksempler på krisehåndtering som ansees som relevant for analysen også hentet fra tidligere hendelser, nettopp for å sette fokus på de variasjoner innen hendelser, utfordringer og ulykker som har inntruffet og medført nasjonalt og internasjonalt behov for samarbeid for de berørte stater.

Analysen har utgangspunkt i norske forhold og et norsk perspektiv. Noe som bringer inn Norges forhold til Russland og den russiske påvirkningen på de to analyseobjektene. Russland er som kjent den største aktøren i Arktis. Landet er Norges nærmeste og viktigste samarbeidspartner innen arktiske spørsmål, og er medlem i begge strukturer som analyseres i denne studien. Russland, som mektig nabostat og stormakt, er derfor svært sentral i analysen av samarbeid og sikkerhet i Arktis.

Det er viktig å merke seg at betingelsene for studien har endret seg underveis i skriveprosessen. ASFR ble initiert og utviklet seg i en periode hvor øst-vest relasjonene kunne oppfattes som mer «harmoniske» enn i dag og normalsituasjonen var preget av lavt konfliktnivå. Ukraina-krisen har påvirket deltagelse og arbeidsklima i ASFR og sanksjonene mot Russland har medført at Russland ikke har deltatt på de to siste møtene, hverken i 2014 eller 2015. Sikkerhetsarbeidet i Arktis synes således å være påvirket av sanksjonene mot Russland som følge av intervensjonen i Ukraina. Disse endringene har også innvirkning på hvordan effekten av ASFR som regime kan vurderes.

5. Studiens metode og oppbygging

Studiens metodekapittel beskriver forskningsdesignet, datainnhenting samt informasjonshåndtering og hvordan studien er bygget opp. Herunder analyseres datagrunnlagets styrker og svakheter, reliabilitet og validitet. Videre følger et teorikapittel

som redegjør for samfunnsvitenskapelige perspektiver og aktuelle teorier som underbygger analysen.

Disse perspektivene er i hovedsak realismen, liberalismen og konstruktivisme med relevante utledninger. Studien benytter regimeteori og den neo-liberalistiske teorien om complex interdependence som forklaringsmodeller. De nevnte skoleretningene vil bidra til å forklare hvorfor aktører velger samarbeid i Arktis og handler slik de gjør.

Således analyserer studien effekten av ASFR og hvordan ASFR som regime kan tilføre noe nytt innen samarbeid og sikkerhet i nordområdene. Analysekapittelet søker å besvare problemstillingene knyttet til ASFR og AR med de underliggende analysefaktorene relatert til etablering, mandat og nisjekarakter, regimets resultat og effektivitet, utvikling og relasjonen mellom disse to institusjonene. Olav Schram Stokkes analyser av regimer og regimeteori er følgelig sentral i studien. Schram Stokkes arbeid knyttet til regimeeffektivitet (Hønneland & Stokke, 2007) er vektlagt. Med bakgrunn i aktuell teori og empiri vil denne analysen danne grunnlaget for studiens konklusjoner.

Den empiriske tilnærmingen til analyseenheterne favnes av kapittel 7 og gir innsikt i utviklingen av Arktisk Råd og ASFR som grunnlag for analysen. Dette gjelder til en viss grad også Arctic Coast Guard Forum (ACGF)¹⁹. ACGF ble etablert som et kystvaktforum i oktober 2015. Forumet inkluderer alle åtte arktiske stater som vil arbeide innen samarbeid i Arktis og være brobygger mellom militære og sivile forum. ACGF blir nærmere analysert senere i studien.

I tillegg gir dette kapittelet innsyn i aktuelle prosesser hos relevante aktører, som adresserer ulike sikkerhetsutfordringer i regionen. Siden militær sikkerhet ikke er et tema i Arktisk Råd, setter studien fokus på hvilken rolle ASFR kan spille innen sikkerhetsperspektivet for å dekke potensielle behov for koordinering og avklaringer innen sikkerhetsdomenet.

Analysen introduserer ASFR som en ny aktør innen Arctic Governance og sammenstiller de muligheter og begrensninger som ligger i grensesnittet mellom Arktisk Råd og den militære nykommeren, ASFR. Hovedfokuset tillegges ASFR da Arktisk Råd er en institusjon som har vært gjenstand for mange studier og har hatt en godt dokumentert og utforsket utvikling frem

¹⁹ The Gordon Foundation, A seminar report april 2015, *COAST GUARD CO-OPERATION IN A CHANGING ARCTIC*, lastet ned 16. mai 2016 fra [http://gordonfoundation.ca/sites/default/files/publications/Arctic%20Coast%20Forum%20Report%20\(online\)_1.pdf](http://gordonfoundation.ca/sites/default/files/publications/Arctic%20Coast%20Forum%20Report%20(online)_1.pdf)

til slik institusjonen fremstår i dag (Kankaanpaa & Young, 2012; Valk, 2012). På den måten søker studien å analysere Arktisk Råds og ASFRs utviklingstrekk og stadier.

Analysen gjennomføres metodisk ved å sammenligne utviklingen av henholdsvis Arktisk Råd og ASFR langs en tidsakse. Studien analyserer følgelig ASFRs utvikling og potensiale samt den mulige relasjonen med Arktisk Råd. Analysen av disse måleparameterne vil føre frem til delkonklusjoner som bidrar til grunnlaget for studiens endelige konklusjon.

Studien baseres på en kvalitativ tilnærming og baserer seg således på intervjuer samt dokument- og litteraturstudier. Denne studien velger å tilnærme seg teorifeltet via deduktiv metode. Datainnsamling er basert på 7 *intervjuer* som primære kilder. Intervjuobjektene har, eller har hatt, sentrale funksjoner til analyseobjektet Arctic Security Forces Roundtable. Herunder representanter for politisk nivå ved det norske Forsvarsdepartementet (FD), militær strategisk nivå ved Forsvarsstaben (FST) og representanter fra operasjonelt nivå gjennom stabsoffiserer fra Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). I tillegg har forfatteren deltatt som observatør i et forberedende arbeidsmøte til et av ASFR møtene.

Som sekundære kilder er studien basert på *dokumenter* som har vært sentrale for etableringen og utviklingen av ASFR. Herunder nevnes taler av sentrale personer innen FD og Forsvarets militære organisasjon (FMO). Videre nevnes relevante meldinger, utredninger, fagartikler og møtereferater som empirisk grunnlagsmateriale. Både norsk og internasjonal faglitteratur har bidratt som sekundærkilder i studien. Her nevnes spesielt Young, Hønneland, Schram Stokke, Åtland, Tamnes og Offerdal som viktige kilder til det teoretiske bakgrunns materialet.

Det har i løpet av studieprosessen vært noe utfordrende å skaffe til veie arbeidsdokumenter og bakgrunnsmateriale for å forske på ASFR og tilnærme seg dette materialet. Metoden har derfor i hovedsak dreid seg om dokumentstudier av frigitt informasjon på internett og offentlige dokumenter, samt intervjuer av personer som har vært eller er relevante for prosessene. I tillegg til maktens tekster²⁰ er det også benyttet tekster fra media. Dette betyr at studien må baseres på relevant litteratur og skriftserier som underbygges av intervjuer samt undersøkelser av analyseobjektene Arktisk Råd (Valk, 2012) (Dodds, 2013) og ASFR (Klimenko, 2016).

Militære aktører arbeider i hovedsak på skjermede dataplattformer hvor synliggjøring og utveksling av informasjon er forbeholdt militære aktører og lite tilgjengelig for allmenheten. En viss gradering og skjerming av produksjon og kommunikasjon eller

²⁰ *Maktens tekster* er i denne sammenheng regjeringsdokumenter og artikler fra mediedebatten (Jensen, 2014)

informasjonsutveksling har alltid vært en del av den militære arbeidsmetodikk. Følgelig er det straks kompliserende å få tilgang til interne dokumenter med skjermet tilgang for det offentlige. En utfordring har derfor vært knyttet til henvisninger og referanser til disse. Mye dokumentasjon og dokumenter har vært tilgjengelig for forfatteren, men deler av dette materialet har likevel hatt en form for gradering som har gjort det vanskelig å benytte. Dette har komplisert arbeidet.

Intervjuenes validitet er noe svekket da samtalene ikke ble spilt inn på diktafon, men notert skriftlig. Dette skyldtes at noen intervjuobjekter ikke ønsket at diktafon ble benyttet, samt at dette ikke var tillatt i enkelte av lokalitetene ut i fra interne sikkerhetsbestemmelser. Noen av intervjuobjektene ønsket heller ikke å bli sitert direkte men var villige til å samtale rundt det aktuelle tema. Se vedlegg 2, Intervjuskjema, som dannet grunnlaget for samtalene.

Selv om forfatteren har deltatt i ett av ASFRs forberedende arbeidsmøter, hvor representanter fra flere medlemsland deltok, er det kun intervjuet norske respondenter. Dette valget ble gjort av praktiske årsaker da det på møtetidspunktet ikke var planlagt å intervju andre enn norske deltakere. Dette er noe som kan påvirke studiens perspektiver og innretning (Dalen, 2011), men denne skjevheten har vært forsøkt balansert gjennom bruk av internasjonale sekundærkilder.

Det er forfatterens oppfatning at begrenset tilgang til produkter og dokumentasjon ikke har vært knyttet til et bevisst ønske om hemmelighold blant aktørene, men snarere et resultat av hvilke rutiner og arbeidsbetingelser som er vanlig blant sikkerhetsstyrker og militære styrker. Et ytterligere dypdykk i relevante dokumenter bør være mulig, men ikke nødvendigvis enkelt av praktiske årsaker. Man må vite hva man behøver og hvor man må henvende seg for å få de nødvendige tilganger.

Innad i ASFR utveksler medlemmene også informasjon via nettstedet APAN, et ugradert datasystem tilgjengelig på Internett, som krever medlemskap for tilgang. For alle praktiske formål er dette et nettsted med klare tilgangsbegrensninger, og er derfor heller ikke benyttet som primærkilde i studien.

Som nevnt i innledningen har denne studien pågått siden 2013. I dette tidsrommet har det vært endringer og hendelser på den internasjonale arena som har påvirket og endret forutsetninger for studien underveis. Noe som også har tilført både studien og analysene ytterligere utfordringer. Spesielt kan igjen nevnes Arctic Coast Guard Forum (ACGF) som ble etablert

30.oktober 2015 med A8 representert som medlemmer²¹. Dette til tross for de pågående sanksjonene mot Russland etter annekteringen av Ukraina. ACGF vil bli ytterligere beskrevet senere i analysen.

6. Teoretisk tilnærming

Internasjonalt samarbeid er nødvendig for oppnå felles målsetninger og innfri felles interesser i grensesnittet mellom statlige og ikke statlige aktører. Der rivalisering om særinteresser kan føre til konflikt, bidrar nye samarbeidsformer og gjensidig avhengighet til at aktører i fellesskap søker bærekraftige løsninger. Internasjonalt samarbeid foregår på mange nivåer og i ulike fora. De forente nasjoner (FN) er et eksempel på overstatlig nivå som bidrar til overordnet koordinering og standardisering gjennom konvensjoner og resolusjoner som stater forventes å rette seg etter. Andre eksempler på internasjonalt samarbeid er Verdens handelsorganisasjon, Det internasjonale pengefondet, Den europeiske union og Den nordatlantiske traktats organisasjon. Alle disse er organisasjoner med definerte mandat og målsetninger. Politisk globalisering har også ført til utstrakt internasjonalt samarbeid på alle nivåer - politisk, strategisk, operasjonelt og taktisk. Denne nivåinndelingen er hentet fra militær terminologi i Forsvarets Fellesoperative Doktrine (FFOD), men er beskrivende også for sivil sektor (Norge, 2014, s. 9).

Intensjonen med teori er å skape et solid rammeverk for analysen. Teoriltilnærmingen i denne studien er basert på skoleretningene realisme, liberalisme og konstruktivisme innen studien av internasjonale regimer som forklaringsmodeller (Hasenclever, Peter & Volker, 1996); (Smith, Baylis & Owens, 2011).

Det er mange ulike «skoler» innen fagområdet internasjonale relasjoner. Det er gjort studier av hvorfor og hvordan stater samarbeider innen perspektiver som realisme, individualisme, strukturalisme, rasjonalisme og post-modernisme. Disse debattene har bølget frem og tilbake gjennom tiårene og også inkludert grønne miljøperspektiver og feministiske perspektiver. Ifølge enkelte teoretikere observeres tre perspektiver i tilnærminger til teorifeltet internasjonale regimer (Hasenclever et al., 1996):

Liberalistene og deres fokus på *interessebaserte teorier* er også preget av en rasjonalismetilnærming. Realistene fokuserer på *maktbaserte teorier* hvor viktige elementer er

²¹ Andreas Østhagen, The Arctic Institute November 3, 2015, *The Arctic Coast Guard Forum: Big Tasks, Small Solutions*, lastet ned 11 mai 2016 fra: <http://www.thearcticinstitute.org/2015/11/the-arctic-coast-guard-forum-big-tasks.html>

hegemonisk makt i ulike former, samt utøvelse av lederskap i det internasjonale samfunnet. Konstruktivistene fokuserer på *kunnskapsbaserte teorier* hvor tilnærming til regimer og regimedannelser baseres på kunnskap, kommunikasjon og identitetsdiskurser (Haggard & Simmons, 1987). Andre forfattere og forskningsmiljøer peker på realisme, liberalisme, marxisme og sosial konstruktivisme som hovedtilnærmingene til IR (Kalnes, Austvik & Røhr, 2010). Studien velger imidlertid å benytte realisme, liberalisme og sosial konstruktivisme samt regime-teori og teorien om complex interdependence som teoretisk referanse i analysen.

Bakgrunn for disse valgene er det potensielle samspillet mellom realismens maktfokus, neoliberalismens interessebaserte fokus og sosial konstruktivismens fokus på utfordringer knyttet til globalisering og kulturelle variasjoner (Kalnes et al., 2010). Disse tre dimensjonene ansees som svært relevante for å besvare problemstillingen. Videre vurderes regimeteorien som relevant for å kunne forklare hvorfor og hvordan aktører samarbeider i en internasjonal kontekst. Teorien om complex interdependence velges fordi den bidrar til å forklare hvordan gjensidig avhengighet og samarbeid kan binde aktørene til fredelig samhandling i et anarkisk univers (Keohane & Nye, 1998).

Det kan forventes at når aktører med ulik kultur og agenda møtes på en felles arena, vil spenninger kunne oppstå. Dette kan blant annet ha sammenheng med at tilnærmingene har sin opprinnelse i ulike kulturer og at manglende gjensidig kulturell forståelse reflekteres som friksjon i kontaktflaten når disse møtes. Således er det forfatterens intensjon at det teoretiske grunnlaget både skal kunne bidra til å synliggjøre og forklare hvorfor og hvordan friksjon og spenning oppstår mellom aktørene i studien, men også kan håndteres med fredelige midler. Valg av teori underbygger og forklarer hvordan gjensidig avhengighet og ulike regimer påvirker samarbeid og samhandling og bidrar slik til strukturen i denne analysen.

6.1. Arctic Governance

Governance er den prosess som relaterer seg til styring og koordinering innen et saksfelt eller avgrenset område (Pierre & Peters, 2000, s. 14). Det eksisterer ingen universell akseptert definisjon på begrepet Governance (Hague & Harrop, 2007). Imidlertid er det knyttet felles oppfatning til at Governance relaterer seg til organisasjoner og institusjoner som inngår kollektive avtaler på vegne av samfunnet. Fokus er på beslutningsprosess og aktivitet og ikke nødvendigvis rettet mot institusjon eller overbygning, men heller hva som blir gjort og kvaliteten på styring og utøvelsen av denne.

Arctic Governance er relatert til de mellomstatlige prosesser som koordinerer og gir styring for aktører som har interesser eller tilstedeværelse i Arktis. De viktigste instrumentene for Arctic Governance er FNs havrettskonvensjon innen juridiske spørsmål og Arktisk Råd som den mest fremtredende politiske institusjonen. Se også Young for ytterligere utledninger om temaet (O. R. Young, 2011).

Olav Schram Stokke fremhever og analyserer initiativene som ble etablert etter den kalde krigen som en konsekvens av en forbedret øst-vest relasjon etter Sovjetunionens sammenbrudd, hvor Arktisk Råd, Barents Euro-Arctic Region og Baltic Sea Region er de viktigste institusjonene. Stokke analyserer hvordan disse arktiske institusjonene har vært i stand til å fylle rollene innen forventningene som unike leverandører av kompetanse og løsninger innen sine saksområder (Hønneland & Stokke, 2007). Stokke bringer også realpolitikk inn i diskusjonen rundt Arctic Governance, hvor Governance i prinsippet handler om horisontal styring og samhandling mellom stater som følges opp langs vertikale linjer nasjonalt i en ideell modell. Imidlertid vil makt og styrkeforskjeller føre til at enkelte stater presses til aksept av regler fremfor den ideelle, horisontale forhandlingen mellom likeverdige stater og aktører (Tamnes et al., 2014, s. 123).

Stadig flere forskere tar til orde for at AR må ta en mer fremtredende rolle innen Arctic Governance (Conley, Toland & Kraut, 2012). Skal Arktisk Råd fremdeles være relevant, må også Arktisk Råd ta inn over seg, og justere sitt fokus, mot nye utfordringer. Men på den annen side er det tross alt de arktiske statene som må håndtere muligheter og utfordringer med koordinering og samarbeid også i fremtiden, med statlige aktører som forholder seg til eksisterende lover som rammeverk:

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, 2016²²)

I sin analyse skisserer Oran Young²³ likevel flere forslag som kan bidra til bedre og økt Arctic Governance, blant annet ved å la Arktisk Råd invitere alle legitime aktører til forhandlingsbordet når saksfelt av felles interesse diskuteres. Og videre vedlikeholde og

²² Svein Vigeland Rottem, 2016, *FNI Report 4/2016, The Arctic Council: Vision, structure and participation*, lastet ned 12.mai 2016 fra: www.fni.no/pdf/FNI-R0416.pdf

²³ Oran R. Young, University of California Santa Barbara, 2010, *Arctic Review on Law and Politics*, vol. 1, 2/2010 p. 164-185. ISSN 1891-6252, *Arctic Governance - Pathways to the Future*, lastet ned 12.mai 2016 fra: http://site.uit.no/arcticreview/files/2012/11/AR2010-2_Young.pdf

forsterke Arktisk Råd s effektivitet -uten for høye forventninger om å gjøre Arktisk Råd til en organisasjon med vilje og evne til beslutninger samt oppfølging innen disse saksfeltene. Her ser Young klare begrensninger for Arktisk Råd, også i fremtiden.

6.2.Regimeteori

Globalisering har blant annet medført en sterk økning i antall internasjonale politiske samarbeidsordninger mellom stater og aktører på regionalt og globalt nivå. Mange nye saksfelt krever samarbeid og koordinering mellom aktørene på den internasjonale arena (Hovi & Malnes, 2007). Internasjonale lover og regler styrer stadig mer av samhandling mellom aktører og disse avtaleverkene bidrar til at aktørene har stadig flere og strengere regler å innrette seg etter. Også i Arktis kan man i dag registrere et utall institusjoner og organisasjoner som sammen med stater har en sterk oppmerksomhet rettet mot aktivitet og aktører i nordområdene²⁴.

Regimer er et bidrag til slike saksavgrensede samarbeidsordninger som lager «orden» i situasjoner før organisasjoner er dannet, dvs. som en mellomløsning mellom anarki og formelt og organisert samarbeid. Regimeteori forklarer hva internasjonalt samarbeid er og hvorfor internasjonale regimer dannes, samt hvordan internasjonalt samarbeid oppstår innen områder hvor internasjonale organisasjoner har mangler eller er fraværende. Regimeteori innen internasjonal politikk fokuserer på hvordan interessekonflikter håndteres gjennom reguleringsordninger der hvor tyngre internasjonale organisasjoner ikke er etablert eller relevant innen det aktuelle saksfelt. Regimer har ofte helt saksavgrensede spilleregler som kan gjelde ulike antall stater med verdensomspennende spredning, regionalt tilknytning eller begrenset til kun et rent bilateralt forhold (Kalnes et al., 2010).

Regimer har altså som hovedintensjon å overvinne samarbeidsproblemer og der gjennom begrense transaksjonskostnader og suboptimalitet. Der samarbeid og koordinering virker hensiktsmessig vil regimedannelse også være en foretrukket vei å gå, fremfor å stå alene. I et liberalismeperspektiv ved utfordringer innen rammen av soft-law og low-politics vil disse transaksjonskostnadene være lave nok til at regimedannelse synes relevant.

²⁴ The Arctic Change website, *Research institutions and organizations focused on the Arctic*, lastet ned 11 mai 2016 fra: <http://www.arctic.noaa.gov/orgs.html>

Gjennom sin definisjon av regimebegrepet setter Krasner en standard som de fleste regimedebatter inkluderer i den aktuelle tilnærmingen (Krasner, 1982). Krasners definisjon av regime er:

«Ett sett av åpne eller underforståtte prinsipper, normer, regler og prosedyrer utenfor et saksfelt som forventninger samles om» (Krasner, 1982).

Krasner peker på egenskaper ved regimene som forenkler samarbeidet i denne konteksten, både for stater og ikke statlige aktører. Aktørenes ansvar og forpliktelser setter standarden for opptreden og tilfører regimet en normativ dimensjon. Dialog med andre aktører og de løse forbindelsene i en slik struktur, gjør det enklere å ta del i regimet, hvor målsetningen ofte kan være å bringe disse sammen til samarbeid (Oran R. Young, 2005). Regimet kan således være noe som vokser på seg og blir tyngre underveis.

Regimeteori har gradvis etablert seg som forskningsretning innen samarbeid i internasjonal politikk. Teorien oppstod som en slags motreaksjon på realismen og datidens fokus på maktbegrepet og staten som den ultimate og reelle aktøren innen internasjonale relasjoner, se kapittel 5.1. Regimeteori kombinerer på mange måter flere teorier og retninger for å forklare og analysere handlinger og internasjonalt samarbeid (Keohane & Nye, 1998). Realismen søker å forklare flere fenomener fra et bestemt perspektiv knyttet til makt- og anarkidiskusjonen.

Haggard og Simmons tilbyr sine lesere tre svar til spørsmålet «*How do we know a regime when we see one?*» (Haggard & Simmons, 1987). I sin tilnærming problematiserer forfatterne begrepet og hvordan forskjellige perspektiver påvirker innholdet i sentrale begreper som «normer» og «prinsipper». Ved å teoretisere og problematisere begrepsbruk og tolkninger viser forfatterne at forskjellige definisjoner kan gjelde, noe som forfattere som Keohane (Keohane, 1984), Young (Ba & Hoffmann, 2005) og eksempelvis Ruggie (Ruggie, 1998) vektlegger ulike tilnærminger til. Haggard og Simmons peker på svakheter i Krasners definisjon på internasjonalt regime, og Krasners noe tilsynelatende upresise bruk av «*norms*» og «*principles*» i sin definisjon (Haggard & Simmons, 1987). Denne kritikken er blant annet knyttet til hvordan de to begrepene defineres, for i neste omgang å kunne analysere og tolke regimers stabilitet og endring (Ibid, s.494).

Young favner etter mitt skjønn kjernen i definisjonen på et internasjonalt regime bedre gjennom sin tilnærming:

«De involverte aktørene er gjerne to eller flere stater som gjennom et felles begrepsapparat, regler og intensjoner søker å løse problemstillinger til aktørenes beste»(Ba & Hoffmann, 2005)(Young 2005a, s.90).

Innen mangfoldet av og diskusjonen rundt internasjonale regimer eksisterer tilnærminger som ikke nødvendigvis krever formelle strukturer i samarbeidsform eller konkrete «output» som resultat. I enkelte tilfeller vil regimets målsetning og suksess ligge i det faktum at aktørene faktisk møtes til dialog og derigjennom fremdeles har et fremtidig potensiale i videre samarbeid. Driveren til slikt samarbeid kan ligge i interessen i å skape samarbeidet for å kunne tjene på dette på sikt (Kalnes et al., 2010). Det kan i slike tilfeller være hensiktsmessig for stater å samarbeide for å unngå *suboptimalitet*, der summen av uhåndterte hendelser utenfor et regime kan føre til at hver enkelt stat opplever at egne interesser blir dårligere ivaretatt, i motsetning til de fordelene samarbeid og samordning ellers kunne medført.

I sin definisjon av regimer henleder Olav Schram Stokke på den annen side oppmerksomheten på regimets substansielle del og dets operasjonelle del (Hovi & Malnes, 2007, s. 259). Et regimes substansielle del vil bestå av målformuleringer, grunnleggende årsaksoppfatninger og de gjeldende normer som gir retning for aktørenes rettigheter og plikter innen rammen av det aktuelle regimet. Mange regimer vil også kunne ha en operasjonell del, som gjennom prosedyrer eller praksis kan forme, endre eller sette nye regler i kraft. Her fremgår hvordan vedtatte regler kan implementeres og følges opp.

Regimer fremstår som alternativ til *internasjonale organisasjoner* som i denne sammenheng defineres som sammenslutning mellom stater samt andre aktører. Internasjonale organisasjoner kjennetegnes ved et tydelig mandat, fast struktur, vedtatt reglement, fysisk tilhørighet, ansatt personell og en definert juridisk status som gjør at de kan opptre som aktører i internasjonale prosesser. Organisasjonen har en sanksjonsmulighet overfor medlemmer som ikke etterlever de vedtatte reglene. Videre er en internasjonal organisasjon en hvilken som helst institusjon med formelle prosedyrer og medlemskap som teller flere enn tre stater, fordi multilaterale avtaler har en høyere grad av kompleksitet enn bilaterale. Disse kan være både statlige, ikke statlige og organisasjoner som har begge egenskaper, også kjent som hybride internasjonale organisasjoner.

Studien definerer således *regimer* som løse organisatoriske strukturer hvor aktørene med felles og motstridene interesser samles rundt et erkjent saksfelt som reguleres av aksepterte regler og prosedyrer. Regimer innehar ikke sanksjonsmuligheter på samme måte som

organisasjoner, men har likevel egenskaper som kan bidra til å samle og motivere aktører til videre deltagelse.

6.3. Et vellykket regime, suksessfaktorene

Et regimes *suksess* defineres gjerne i form av *effektivitet* og *robusthet* i lys av hvilket teoretisk perspektiv det betraktes (Hasenclever et al., 1996). Det internasjonale regimets effektivitet eller styrke tillegges for det første verdi etter i hvilken grad regimets medlemmer faktisk etterlever de eksisterende regler og normer satt av fellesskapet. En sterk indikator innen feltet ligger i hvordan aktørene faktisk samarbeider og koordinerer sine aktiviteter mot en felles måloppnåelse innen saksfeltet. For det andre vil regimets fremtid være avhengig av i hvilken grad det viser seg å være robust. Robusthet vil i denne sammenheng relatere seg til institusjonell hukommelse og regimets evne til fastholdelse og opprettholdelse av inngåtte avtaler. Regimet er avhengig av at disse forpliktelsene gjelder og ikke endrer seg avhengig av ytre faktorer eller endring i maktbalanse internt i regimet.

Et internasjonalt regimes *effektivitet* henspiller seg på i hvilken grad det er i stand til å løse de bakenforliggende problemene det var ment for å håndtere (Hønneland & Stokke, 2007). Både problemformulering og regimets aktualitet og prioritet vil være utsatt for påvirkning og justeringer internt i strukturen, samt av ytre faktorer. Regimets målsetninger og aktører kan med endrede forutsetninger følgelig endre seg over tid. Selv om det eksisterer ulike analytiske verktøy til hvor effektive regimer er for problemløsning, har David Eastons begreper «output», «outcomes» og «impacts» blitt en akseptert tilnærming til vurdering av et regimes effektivitet. Avklaring rundt henholdsvis hvilke forpliktelser man kan enes om, i hvilken grad de inngåtte forpliktelsene faktisk påvirker aktørenes adferd og sist men ikke minst, hvilken innvirkning man observerer i kjølvannet av regimet definerer graden av regimets effektivitet og suksess.

Stokke sine analytiske inndelinger i regimers fire roller: kunnskapsbygger, normbygger, kapasitetsforbedring og kapasitetsbygging (Stokke, 2013). Stokkes analyse av regimer viser til disse fire generiske trekk som best beskriver egenskaper innen «governance» som gjør et regime best i stand til å lykkes. Disse fire rollene benyttes senere i analysen av ASFR.

Regimers rasjonale og effekt problematiseres gjennom Krasners definisjon på regimer, hvor det fremgår at regimer bør omfattes av en *substansiell* del, som består av gitte kriterier som målformuleringer og felles oppfatninger av ønsket måloppnåelse for det aktuelle regimet (Hovi & Malnes, 2007, s. 259). Videre må rettigheter og plikter fremgå i kombinasjon med

hva som er ønsket adferd for medlemmene. Regimets *operasjonelle* del viser til hvordan de vedtatte reglene blir utviklet, forankret og ikke minst hvordan disse håndheves innen rammene av regimet, herunder hvilke sanksjoner som kan nyttes ved behov. Regimer kan utvikle seg gjennom avtaler mellom aktørene eller gjennom praksis. Regimeteorien utelukker ikke at stater kan samarbeide gjennom økonomiske- og militære allianser (Hovi & Malnes, 2007, s. 41), og derigjennom bygge tillitt og dempe et eventuelt konfliktnivå (Ibid, s. 25).

Selv om regimene ikke har eksplisitte sikkerhetsmessige målsetninger, har for eksempel Barentssamarbeidet også hatt som målsetning å understøtte stabilitet og forutsigbarhet i regionen, gjerne gjennom å dempe militær spenning (Hønneland & Stokke, 2007, s. 4).

Stokke hevder for øvrig at «*nyrealisme er en bestemt tilnærming til forklaring av mange fenomener: krig, alliansebygging, handelspolitikk, internasjonalt industrisamarbeid og mer. Regimeanalyse er derimot en rekke tilnærminger til forklaringen av ett fenomen: internasjonale institusjoners rolle i samhandling mellom stater*» (Hovi & Malnes, 2007, s. 261). Dette plasserer i følge Stokke regimeteorikere innenfor den liberale fagtradisjonen i tilnærmingen til internasjonal politikk.

6.4. Realismeperspektivet

Realismen kan hevdes å ha sine tidligste røtter i Antikken. Thukydid fra Athen (ca 400 f/Kr) belyste hvordan skjevfordeling av makt mellom Athen og Sparta uunngåelig førte til Peloponneserkrigen. I nyere tid er Machiavellis maktfokus og Hobbes fokus på staten som den viktigste aktøren, grunnpilarer i realismetenkningen (Se *Hobbes Leviathan, 1651*). Freden i Westfalen i 1648 som var slutten på 30-årskrigen, er grunnlaget for det moderne statssystemet der suverenitetsprinsippet ble allment akseptert. Dette er anerkjente spilleregler som tidvis har vært utfordret, blant annet gjennom to verdenskriger og i senere tid i mindre skala gjennom intervensjonene i henholdsvis Irak (2004), Georgia (2008) og Ukraina (2014).

Sentrale forskere innen tilnærmingen til IR som vektlegger realismeperspektivet i sin forskning, er i følge en internasjonal undersøkelse fra 2009²⁵ Kenneth Walz, Robert Jarvis, Hans Morgenthau og John Mearsheimer.

²⁵ Undersøkelsen ble gjennomført i 2009 og kunngjort i rapporten; *One Discipline or Many? TRIP Survey of International Relations Faculty in Ten Countries*, av Richard Jordan Daniel Maliniak, Amy Oakes, Susan Peterson, Michael J. Tierney Teaching, Research, and International Policy (TRIP) Project The Institute for the Theory and Practice of International Relations The College of William and Mary Williamsburg, Virginia

Realismen søker å forklare samhandlingen mellom stater gjennom makt- og anarkiperspektivene og representerer i så måte en konservativ tilnærming (Kalnes et al., 2010). Disse perspektivene baserer sine tilnærminger på tanken om at verden er et anarki hvor maktbegrepet er sentralt for hvordan stater kan og ønsker å opptre på den internasjonale arena. Teorier om anarkiet innen internasjonal politikk (IP) er kjennetegnet ved fraværet av en overordnet myndighet og internasjonal politikk er dermed anarkisk i sin natur (Hovi & Malnes, 2007, s. 37). I mer folkelig tale kan anarki lett forbindes med kaosteorier, men som Raino Malnes påpeker er anarki relatert til samhandling mellom aktører som hverken er regulert av lover eller regler som kan håndheves med tvang (Hovi & Malnes, 2007). Anarkiet kan forklares som et sosialt system uten statlig organisering og er da i så måte det motsatte av situasjonen innenfor en stat. Men Knutsen fremhever også mekanismer som likevel bidrar til orden i et anarkisk samfunn (Knutsen, 1995). Her er maktbalanse, samhandling og frivillig samarbeid mellom stater viktige faktorer til at stater nedtoner konfliktnivå og viser evne og vilje til å velge fortsatt samarbeid.

Realismen kjennetegnes også ved at internasjonal politikk er et null-sum-spill. Der hvor én stat vinner taper den andre tilsvarende. Stat til stat forholdet og statens evne og vilje til å ivareta egne interesser dominerer og overskygger på denne måten andre verdier som moral og etikk. Også statens representanter er dermed forpliktet til å ivareta dette med statens interesser for øye (Burchill, 2013).

Innen realismen vil koordinering være høyeste form for samarbeidsnivå mellom stater, i motsetning til liberalismen som proklamerer samarbeid som det sentrale grensesnitt innen internasjonale relasjoner. Her er det en viss uenighet knyttet til hva slags potensiale internasjonal koordinering representerer (Burchill, 2013, s. 217). Realismen ser på koordinering som utfordringen, og ikke samarbeid (Knutsen, 1995). Knutsen viser til alle de tilfeller hvor internasjonal politikk relaterer seg til konflikter og bruk av makt. I perioden gjennom opptrappingen mot andre verdenskrig og inn i den kalde krigen dominerte denne noe harde retorikken (Kalnes et al., 2010). Realismen er en noe pessimistisk tilnærming hvor begreper innen «hard-law²⁶» som suverene stater, nasjonale interesser, nasjonalstaten, makt, forsvar og maktbalanse dominerer interaksjonen mellom aktørene. Det kan nå også virke som

February 2009. Lastet ned 28.september 2015 fra :

https://www.wm.edu/offices/itpir/_documents/trip/final_trip_report_2009.pdf

²⁶ Se Nathaniel Valks analyse av ARs effektivitet og utledning av *Hard Law* (Valk, 2012) *Hard Law* forholder seg til avtaler av juridisk bindende karakter, med hjemmel til forføyninger og sanksjonering om visse normative betingelser ikke følges. Valk utleder i tillegg hvilke konsekvenser en stat vil erfare med å bryte disse avtalene (Valk, 2012).

at realisme og realpolitikk atter en gang oppnår relevans og anerkjennelse i tilnærmingen til internasjonale relasjoner, all den tid stadige terroraksjoner og mellomstatlige konflikter fortsatt oppleves på den internasjonale arena (Mearsheimer, 2014). Den stadig pågående og kompliserte Syriakonflikten (2015), Russlands annektering av Krim (2014) og intervensjon i Ukraina (2014) samt USAs invasjon i Irak (2003) er alle eksempler på dette.

Robert Murray og Nuttall hevder i sin forskning at det ikke finnes noen bedre forklaringsmodell for dagens arktiske relasjoner enn realismen. Han introduserer videre de tre S-ene (*–statism, survival and self-help*) (Murray & Nuttall, 2014) som stadig tilstedeværende faktorer blant aktørene i Arktis i deres valg av strategier. Men som Jack Donnelly hevder i sin tilnærming, kan ikke realismen være det eneste verktøyet i vår analytiske verktøykasse (Burchill, 2013). Da blir man utstyrt med for lite grunnlag for oppgaven og analysen blir mangelfull og ufullstendig.

Oppsummert kjennetegnes realismen gjennom «*high politics*²⁷», maktkonkurranse og maktbalanse, fokus på staters suverenitet, koordinering mellom aktørene framfor samarbeid, null-sums spill mellom stater hvor staten er hovedaktør, samt statens egeninteresser som saksfelt og underliggende driver for å sette dagsorden (Kalnes et al., 2010).

6.5.Liberalismeperspektivet

Liberalismen har sine tidligste røtter fra 1600-tallet. Ideologien ble introdusert av henholdsvis Thomas Hobbes og John Locke som fokuserte på statsdannelsen som en kontrakt mellom individer og at individet dermed går foran samfunnet. Individet står således i sentrum og staten er et nødvendig onde som har til oppgave å beskytte innbyggerne ved å sørge for sosial trygghet og orden (Mydske, Claes & Lie, 2007). Denne ideologien har preget de vestlige samfunn i nyere tid. Man skiller mellom «klassisk» liberalisme som den opprinnelige tilnærmingen og «ny-liberalisme» hvor begrepet gjerne brukes av kritikerne av liberalismen. Liberalismen har som teori innen internasjonal politikk dominert i den vestlige verden siden slutten på den andre verdenskrig. utfordringer for liberalismen hevdes å være nettopp de liberale grunnleggende verdiene som demokrati, kapitalisme og sekularisering og i hvilken grad de undergraver ikke-vestlige kulturer.

²⁷ «*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., 2010).

Arktis består i hovedsak av havområder hvor suverenitetsprinsippene som gjelder for landområder ikke er identiske. Havområdene reguleres av internasjonale traktater (UNCLOS), noe som bringer en alternativ dimensjon inn i internasjonalt samarbeid og forvaltning av disse områdene. Dette bringer liberalismen, regimeteori og complex interdependence inn som relevante modeller for å forklare utviklingen av forpliktende samarbeid i disse områdene. Dette står i kontrast til realismen som fremhever den suverene staten som den sentrale aktøren i internasjonal politikk og analyser foregår også på dette nivået. Maktbegrepet er viktig og militær makt vektlegges som avgjørende for maktbalansen og stabilisering.

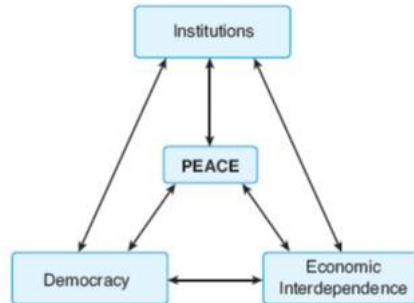
Liberal institusjonalisme setter internasjonale institusjoner som de primære arenaer for senket spenningsnivå og som modifierer det internasjonale systemets anarkiske natur. Herunder antas at samhandling mellom stater bidrar til samarbeid om kollektive goder som stabilitet og velstand. Institusjoner og regimer i form av globale lover og regler vil sammen med organisasjoners enighet om ikkevold vise veien mot fred (Bova, 2010, s. 21).

Kants triangel illustrerer i så måte liberalismens kjerneverdier og antagelser om at internasjonale institusjoner, økonomisk uavhengighet og demokrati alle bidrar til internasjonalt samarbeid og den globale freden. Modellen kan forklare hvorfor demokratiske stater sjelden går til krig mot hverandre, og hvorfor demokratier vil ha en større sannsynlighet for å handle med andre demokratier enn ikke demokratiske stater.

Ifølge Kant er demokratisering veien til «*evig internasjonal fred*», nettopp med bakgrunn i overnevnte begrunnelse. Se for øvrig Kants trianguleringsmodell (ibid, s. 24).

KANTIAN TRIANGLE

FIGURE 1.1 The Kantian Triangle



Source: Adapted from Bruce Russett and John Oneal, "International Systems: Vicious Circles and Virtuous Circles," in Russett and Oneal, *Triangulating Peace* (Norton, 2001), 35.

Liberalismen er altså tuftet på disse antagelsene (Smith et al., 2011, s. 186) om at demokratiske stater ikke forventes å gå til krig med hverandre, og økonomis uavhengighet holder konfliktnivået nede.

Liberalismen kjennetegnes også ved at internasjonal politikk er et pluss-sumsspill, der samarbeid gir felles nytte og stater tjener på det. Samarbeid fremstår følgelig som et alternativ og en selvstendig kraft. Gjennom gode institusjoner hevder liberalistene at fred og samarbeid kan oppnås med velstand som resultat (Kalnes et al., 2010:58). Liberalisten fornekter ikke den anarkistiske tilstedeværelsen ved det internasjonale systemet, men tror derimot at anarkiets egenskaper kan modereres og tones ned gjennom en felles tilnærming og gjennom etablerte arenaer for samarbeid.

Innen liberalistisk fagtradisjon er «gjensidig avhengighet» og «integrasjon» sentrale begreper. Som motsvar til realismens konservative tilnærming lanserer Keohane og Nye sin teori om «*complex interdependence*» (kompleks gjensidig avhengighet) og fremstiller denne som det motsatte av realismen (Keohane & Nye, 1998). Integrasjon henviser til prosessen som oppstår når ulike aktører samarbeider innen et saksfelt og dette fører til samarbeid også innen andre, nærliggende områder. En utvidelse av samarbeidet kan enten tvinge seg frem som en nødvendighet eller aktørene finner dette hensiktsmessig i lys av det allerede etablerte samarbeidet.

Teorien peker på at staters gjensidige avhengighet og påvirkning av hverandre i det internasjonale miljø åpner for den felles erkjennelsen av at nettopp samarbeid gir den beste

løsningen på felles utfordringer og problemer. I denne konteksten hevder Keohane og Nye at et slikt samarbeid bidrar til å dempe konfliktnivået mellom stater, nettopp med bakgrunn i kunnskap om og nærhet til statenes særinteresser og handlingsmønstre (Keohane & Nye, 1998). I motsetning til realismeperspektivet peker visse forskere også på at et slikt samarbeid forsterker den enkelte aktørens selvbevissthet og interesser innen saksfeltet, og i så måte kan være konfliktskapende. Man kan i slike tilfeller oppleve en spill-over effekt hvor samarbeid innen enkelte saksfelt kan påvirke andre saksfelt, både positivt og negativt. Keohane og Nye stiller spørsmål ved realismens forutsetninger for analysen og forestiller seg et internasjonalt samfunn hvor andre aktører enn statene samhandler, hvor et klart sakshierarki ikke eksisterer og militærmakt er et lite effektivt politisk instrument. Disse betingelsene danner etter forfatterens syn grunnlaget for teorien om «complex interdependence».

IP karakteriseres av mange kommunikasjonskanaler, mangel på rangering og hierarki blant dominerende saksfelt, og ikke minst vil stater unngå bruk av militær makt mot nabostater under disse forutsetningene (ibid.s.72). I et slikt perspektiv tillegges internasjonale organisasjoner en viktig rolle i mellomstatlig tilnærming og dialog, hvor den gjensidige avhengigheten fører til internasjonal institusjonalisering med utvikling av mellomstatlige relasjoner, organisasjoner og påfølgende internasjonale regler som regulerer aktørene. Det er ikke tilfeldig at kompleks gjensidig avhengighet også nevnes synonymt med globalisering (Hovi & Malnes, 2007, s. 381). Liberal tilnærming til internasjonale relasjoner fremhever muligheten for ønsket fra stater om samarbeid for en mer fremgangsrik og fredelig verdensorden (Murray & Nuttall, 2014, s. 51).

Selv om begrepet liberalisme har eksistert lenge innen politisk teori, og i tillegg har endret innhold, kan man oppsummert kjennetegne liberalismen gjennom fokus på «low politics²⁸» (Kalnes et al., 2010), begreper som frihet, demokrati og toleranse, samt tanken på en minimal stat med et lite fotavtrykk i samfunnet (Mydske et al., 2007). De ulike tilnærmingene til liberalisme gir seg igjen ulike former som klassisk liberalisme, moderne liberalisme, økonomisk liberalisme og nyliberalisme. Med unntak av bruk av militære styrker og utøvelse av lov og orden, ser man innen klassisk liberalisme for seg at statens borgere i størst mulig grad håndterer fellesskapets utfordringer.

²⁸ I motsetning til *High Politics* som i følge realistene omfatter militære og sikkerhetsspørsmål (forsvars og utenrikspolitikk) dreier *Low Politics* seg om økonomiske, sosiale og andre, gjerne «mykere» saksfelt (Hovi & Malnes, 2007),

6.6. Confidence building measures

Confidence building measures (CBM) hører hjemme som alternativer under den liberalistiske tilnærmingen til mellomstatlig interaksjon (Åtland, 2014). Dette er initiativer som fokuserer på nytten av å ha dialog mellom stater og fordelene en pågående dialog vil kunne ha innen andre områder, som en positiv spill-over effekt. Hovedtesen er at kontakt og dialog vil føre til kunnskap og relasjoner mellom stater, som igjen vil kunne føre til lavere konfliktnivå og ønske og vilje om samarbeid og konfliktløsning i vanskelige situasjoner. Slike tillitsbyggende tiltak vil kunne være jevnlig møter med ukontroversielle saksfelt. Slik som Arktisk Råd kunne oppfattes av flere stater i oppstartsperioden og rådets første år.

I en slik sammenheng vil det aktuelle regimet kunne fungere innen rammen av et «*Confidence Building Measure*» (CBM), hvor output kan hevdes å være tillit og relasjonsbygging for på sikt å kunne bedre samarbeidsklimaet mellom aktørene (Sfraga & Virginia, 2013). Åtland beskriver viktigheten av «*Confidence Building Measures*» som ett av flere tiltak for å dempe konfliktpotensialet og øke tilliten mellom aktørene i regionen, og der gjennom nedtone sikkerhetsutfordringene i Arktis (Åtland, 2014). Åtland fremhever i sin analyse ulike tiltak som kan bidra til dette; våpenkontroll tiltak, tillitsbyggende tiltak (CBMs), NATO-Russland dialogen rundt sikkerhet i Arktis, styrking av Arktisk styring samt avklaringer rundt grensetrekking og jurisdiksjon i Arktis. Ved et slikt regime vil aktørene måtte vurdere egen nytte og hensiktsmessighet over tid, da effekten vil ligge innen det strategiske domenet, og konkrete normative resultater ikke forventes på kort sikt.

I sin rapport og anbefaling til Arktisk Råd i februar 2013 uttaler ekspertgruppen at Arktisk Råd bør oppmuntre aktørene til mer åpen dialog om aktivitet, planer og ressurser i regionen, herunder bruk av militære styrker. Noe som gruppen ser på som en nødvendighet i fremtiden med et stadig mer åpent og sårbart Arktis, også med tanke på bekjempelse av kriminalitet og ulovlig immigrasjon (Sfraga & Virginia, 2013). Ekspertgruppen ser også på et samarbeid rundt miljøvern og forebygging av ulykker som «*effective military confidence building mechanisms*» (Ibid, s. 19).

6.7. Det konstruktivistiske perspektiv

I tillegg til de tre etablerte og mer renommerte realisme-, liberalisme- og marxisme-perspektivene innen internasjonale relasjoner, ble sosial konstruktivisme lansert som et fjerde perspektiv i kjølvannet av den kalde krigen (Kalnes et al., 2010). Retningen ble i hovedsak

utledet fra amerikanske forskningsmiljø med fokus på amerikanske forhold (Burchill, 2013, s. 240). Denne studien presenterer sosial konstruktivisme som den tredje teoretiske tilnærmingen.

Denne relativt nye retningen innen internasjonale relasjoner kan hevdes å være bedre tilpasset problemstillingene som er knyttet til globalisering og kulturelle variasjoner. Den oppleves som relevant og fruktbar i denne analysen og studien benytter i så måte dette perspektivet i stedet for eksempelvis det marxistiske perspektivet, som kan oppfattes som perifert og irrelevant som tilnærming.

Da det konstruktivistiske perspektivet oppstod, var det som en slags motreaksjon på at ingen kjente paradigmer eller teorier hadde vært i stand til å forutse slutten på den kalde krigen og murens fall. Både realismen og liberalismen måtte her tåle kritikk for manglende evne til å forutsi og forstå disse hendelsene (Bova, 2010, s. 24). Datidens forskningsmiljøer var hverken i stand til å forklare jernteppets fall ei heller hvordan USA og Sovjetunionen unnslopp sitt «security dilemma²⁹» som hadde drevet våpenkappløpet videre gjennom perioden (Åtland, 2014, s. 148).

Den største geopolitiske endringen i denne siste delen av det 20. århundret mangler forklaringskraft innen de kjente paradigmer og lot seg heller ikke utlede av Kants triangel. Denne situasjonen førte til introduksjonen av konstruktivismen som et nytt perspektiv som forklaringsmodell. Konstruktivismen introduserer det sosiale aspektet i studiet av internasjonal politikk. Konstruktivismen peker på et utall av ulike tilnærminger (Smith et al., 2011, s. 155), men man samles gjerne om noen entydige tilnærminger:

*«Constructivism is about human consciousness and its role in international life»
(Ruggie, 1998, s. 856)*

Det blir benyttet flere ulike former for konstruktivisme, både sosial, logisk og dekonstruktivisme. Innen statsvitenskapen tillegges både kulturens rolle, samfunnets normer og aktørenes identitet vekt. Som navnet *sosial konstruktivisme* indikerer er prosessene som utvikler seg gjennom sosial samhandling viktig for dette perspektivet, som ble introdusert for alvor gjennom Berger og Luckmanns bok «*The social construction of reality*» i 1966 (Berger

²⁹ *Security dilemma* henpeiler på den situasjon hvor staters ønske om å øke egen sikkerhet gjennom opprusting oppfattes av andre stater som en aggressiv handling, og senker følgelig andre staters sikkerhetsfølelse. Dette fører til en opprustingsspiral (Jervis, 2011). Konseptet støttes også av realistene som viser til at det internasjonale systemets anarkiske natur gjør at stater automatisk gjør seg «*worst-case scenario*» antagelser om andre staters agerende og må selv innrette seg etter denne forståelsen (Åtland, 2014).

& Luckmann, 1967). Grunntanken innen perspektivet baserer seg på menneskets persepsjon av ideer og erfaringer som igjen gir mening til den verden som observeres. Det sentrale blir sosialt skapte virkelighetsforståelser og situasjonsforståelser, noe som også kan være relevant gjennom sikkerhetiseringsprosesser i Arktis som Russlands forhold til energisikkerhet og transportruten langs NØ passasjen.

Sosial konstruktivisme stiller spørsmål ved andre perspektivers forutsetninger og problematiserer andre aktørers tilnærminger til det internasjonale system, noe som kan være både en fordel og en ulempe for sosialkonstruktivistene. Stater skaper i følge sosial konstruktivisme mer enn et system, de skaper samfunn av stater (Burchill, 2013, s. 239). I dette perspektivet skaper følgelig sosial samhandling mellom stater mening og tilfører nye verdier. Stater kan lære å stole på hverandre og aktørene danner både fiende- og vennbilder (Kalnes et al., 2010, s. 94).

Sosialkonstruktivistene kritiseres altså for å være «*moteriktig og temmelig utflytende*» med karaktertrekk av metateori som betrakter andre teorier (Kalnes et al., 2010, s. 93).

Sosialkonstruktivistiske teorier kjennetegnes likevel ved at de vektlegger internasjonal historie, kulturelle særpreg innen stater, sosial teori og har koplingen til kritisk internasjonal teori som viktige faktorer for retningen.

Emanuel Adler peker på at utviklingen innen konstruktivismen har gjort diskursanalyse og praktisk analyse mer vanlig blant konstruktivistene for å forstå sosial virkelighet (Carlsnæs, Risse & Simmons, 2002). Videre er konstruktivister særlig opptatt av empiri og empirisk forskning og betrakter verden mer som den kommer til å bli enn hvordan den faktisk er. Adler mener videre at konstruktivisme er en sosial teori om kunnskap knyttet til etableringen av sosial virkelighet, og at teori og forskning innen IR må basere seg på ontologi og epistemologi.

7. Sikkerhet i Arktis

Sikkerhet er et sentralt begrep i studien. Det er derfor avgjørende å problematisere begrepets innhold og betydning i forhold til analysen. Sikkerhetsbegrepet har mange nyanser. Blant relevante sikkerhetsutfordringer i Arktis finnes transportsikkerhet, miljørisk, økologisk og økonomisk sikkerhet, statssikkerhet og ikke minst sikkerhet for mennesker og evnen til søk og redning. Bakgrunnen for at disse eksplisitt nevnes ligger i mandatene til henholdsvis AR og ASFR hvor håndteringen av sikkerhet implisitt kan sies å ha betydning. *Det utvidede*

*sikkerhetsbegrepet*³⁰ omtales for å synliggjøre kompleksiteten innen saksfeltet. I tillegg trekkes gjerne et skille innen sikkerhetsbegrepet, hvor *safety* og *security* tillegges ulikt meningsinnhold. For å kunne gjennomføre en god analyse som svar på studiens problemstilling, er det derfor viktig med en bred tilnærming for å avklare betydningen av sikkerhetsbegrepet. Studien skiller videre mellom militær og sivil sikkerhet, da disse to sikkerhetstilnærmingene gir ulike utfordringer for de ulike regimer og samarbeidsordninger i nordområdene.

Arktisk Råd proklamerte ved etableringen at militære spørsmål, og da herunder sikkerhetsspørsmål relatert til statssikkerhet, ikke skulle være en del av saksfeltet for Rådet. Dette har «ufarliggjort» deltagelsen og aktørene har kunnet tilnærme seg hverandre uten å måtte ta stilling til åpenbart mer kontroversielle emner. High Politics er dårlig egnet til internasjonalt samarbeid (Hovi & Malnes, 2007). Dette har på sin side gitt statene en anledning til gjensidig tilnærming og samhandling, som igjen har vært fruktbar innen de prioriterte saksfeltene. Den mykere «Soft-law» tilnærmingen ser i så måte ut til å ha fungert integrerende og konfliktforebyggende (Tamnes et al., 2014, s. 121). Sikkerhet knyttes i realismeperspektiv til hvordan stater kan overleve i et anarkisk og konkurrerende internasjonalt system (Smith et al., 2011, s. 127).

States see all other states as potential enemies and threats to their national security. This distrust and fear creates a security dilemma (se kap 5.3), and this motivates the policies of most states (Smith et al., 2011, s. 130).

Det finnes flere eksempler på sikkerhetsregimer som grunnet tvil om deres effektivitet har høstet kritikk. Herunder peker Jarvis (1983b) på at SALT I og II avtalene i realiteten var dead-letter regimes (papirtigre) (Smith et al., 2011, s. 301). I en slik situasjon eksisterer det en forventning fra omgivelsene, og medlemmene, om at vedtatte regler for handlinger likevel ikke vil bli fulgt opp med ønsket aktivitet.

Tilslutningsaktørene til regimene må utvilsomt ha gjensidig forventning og forståelse om hverandres vilje til å følge regimenes retningslinjer og intensjon for at disse skal kunne være

³⁰ *Det utvidede sikkerhetsbegrepet* er av Utenriksdepartementet i Stortingsmelding nr 7. (2011-2012) lagt til grunn for norsk sikkerhetspolitikk. I tillegg til det tradisjonelle statssikkerhetsperspektivet inkluderes nå andre saksområder som ansees som relevant i Arktis, herunder sikkerhet i forhold til transport, miljø, økologi, økonomi, samt sosiale (menneskelig sikkerhet) og politiske forhold (Utenriksdepartementet, 2011-2012:63). Bakgrunnen for dette er klimaendringene med påfølgende økt aktivitet og tilstedeværelse i Arktis. Dette settes i sammenheng med behovene for å sikre bærekraftig utvikling og velstand hos aktørene i Arktis.

effektive (Stokke, 2013). Ilulissat erklæringen forankrer en enighet blant de arktiske kyststatene (A5) at gjeldende lover og regler innen den internasjonale havretten (UNCLOS) skal gjelde og regulere eventuelle uenigheter i Arktis. En slik tydeliggjøring av en felles evne og vilje til samarbeid og konfliktløsning med fredelige midler bidrar til forutsigbarhet og robusthet i regionen, også i forhold til andre aktører uten naturlig tilhørighet i Arktis. Som igjen vil virke avskrekkende på internasjonale aktører med fiendtlige hensikter (Svein Vigeland Rotttem, 2007b) .

Samfunnssikkerhet fokuserer på å opprettholde viktige funksjoner i samfunnet under alle forhold, det vil implisitt si forsvar mot indre trusler og kriser. Følgende sitat gir en definisjon som skiller begrepet fra statssikkerhet:

«Samfunnssikkerhet skiller seg fra statssikkerhet, ettersom det handler om politikk og tiltak som har til hensikt å sikre at vitale funksjoner i samfunnet fungerer, og at befolkningen kan leve i samfunnet uavhengig av styresett og landegrenser. Dermed løsrives begrepet i et visst mon fra territorielle hensyn. Det vil allikevel være sammenfallende interesser og strategiske hensyn³¹».

Stater søker å ivareta samfunnssikkerheten ved å etablere sikkerhetsstrukturer og andre forordninger som tar sikte på å beskytte vitale samfunnsinteresser. Slike strukturer kan være politi, helsevesen og andre beredskapsinstitusjoner. I St.meld. nr 37 (2004-2005)³² blir samfunnssikkerhet definert som:

«...å ivareta sivilbefolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og annen skade i situasjoner der statens grunnleggende interesser ikke er truet».

Ansvar for håndtering av ulike kriser eller situasjoner følger gjerne prinsipper basert på nærhet, likhet, ansvar og samordning (Fimreite, 2014).

Miljø sikkerhet knyttes til utfordringer innen ressursforvaltning, forurensning og klimaendringer. Miljø sikkerhet har blitt stadig mer viktig grunnet økt aktivitet og utbygging i Arktis som følge av tiltagende tilgjengelighet, etterspørsel og økonomisk gevinst av ressurser, herunder fisk, mineraler, olje og gass. Økosystemene i Arktis er svært sårbare og utsatte, både

³¹ Lastet ned 28.juni 2015 fra <http://www.atlanterhavskomiteen.no/nettsider/dnak/i-arkivene/tema/samfunnssikkerhet>.

³² St.meld. nr. 37 (2004-2005), Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering

fra stedlig menneskelig aktivitet, men også fra global forurensning og miljøendringer som følge av endrede klimatiske forhold. Herunder nevnes eksplisitt temperaturendringer, ismelting og mulige endringer i havstrømmene. Man har observert at disse endringene i Arktis også har en global betydning³³, og Arktis har fått betegnelsen klodens termometer da de globale temperaturendringene gjerne observeres først i nordområdene.

Norge har i lengre tid arbeidet bilateralt med Russland³⁴ om de miljøutfordringer som har oppstått i på Kola halvøya etter den kalde krigen, hvor det er lagret store mengder radioaktivt materiale og det er kraftig forurensning fra Nikel, en by på Kolahalvøya. Byen har med sitt sterkt forurensende nikkerverk lagt skogen rundt byen død (Hønneland, 2005). Denne forurensingen har også vært merkbar i Norge. Bilateralt samarbeid, økonomisk bistand til miljø prosjekter på Kola og andre tiltak i regi av Barentssamarbeidet har pågått siden 1990-tallet (Hønneland, 2012).

De arktiske økosystemer er følgelig vanskelig tilgjengelige, svært sårbare og utsatte for kriser og forurensning som kan få svært store konsekvenser dersom de oppstår i dette området.

Søk og redning (SAR) baserer seg på FNs konvensjon om søk og redning³⁵ og danner igjen grunnlaget for et etablert globalt nettverk av institusjoner og kommunikasjonslinjer, som har som formål å redde menneskeliv. Søk etter- og redning av nødstedte mennesker baseres på bruk av tilgjengelige ressurser i det aktuelle området. Militære styrker er i mange tilfeller statens beste og eneste ressurs for dette formålet. Dette grunnet tilgjengelighet, treningsnivå og kompetanse om arktiske forhold. I tillegg benyttes kommersielle ressurser etter tilgjengelighet. I Arktis er denne konvensjonen supplert med Ilulissat erklæringens SAR avtale som ble inngått i regi av Arktisk Råd³⁶. Denne avtalen forplikter traktatlandene til bidrag innen søk og redning, herunder samordning og koordinering for å sikre best mulig utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Avtalen presiserer ansvarsområder mellom de arktiske

³³ Se rapporten om klimaendringene i Arktis, the Arctic Climate Impact Assessment report, utarbeidet på oppdrag av Arktisk Råd i 2005, dokumentet er lastet ned 10. mai 2016 fra:

<http://www.acia.uaf.edu/pages/scientific.html>.

³⁴ Den norsk-sovjetiske miljøvernkonvensjonen

³⁵ IMO konvensjonen for søk og redning. Lastet ned 29 juni 2015 fra:

<http://cil.nus.edu.sg/rp/il/pdf/1979%20International%20Convention%20on%20Maritime%20Search%20and%20Rescue-pdf.pdf>

³⁶ SAR - avtalen ble inngått mellom de åtte medlemslandene i Arktisk Råd 12. mai 2011. Avtalen er en juridisk bindende avtale som skal regulere fremtidig sjø beredskap i Arktis. Avtalen må ikke forveksles med IMO konvensjonen av 1979, om maritim 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.

kyststatene i regionen, men ikke hvilke ressurser som skal stilles til disposisjon eller hvem som eksplisitt skal utøve støtte (Hønneland, 2012, s. 82).

Det har vært *ulykker og hendelser* i Arktis lenge før Arktisk Råd og ASFR ble etablerte samarbeidsfora og institusjoner. I nyere tid nevnes «Exxon Valdes-ulykken³⁷», «Komsomolets-ulykken³⁸», «Maxim Gorkij-ulykken³⁹», «Kursk-ulykken⁴⁰», «Bjørnøya-saken⁴¹», «Elektron-hendelsen⁴²» og ikke minst «Hopen-ulykken⁴³» som hendelser og ulykker som har krevet internasjonal oppmerksomhet. Disse episodene har åpenbart hatt potensiale til å eskalere til kriser eller katastrofer. Krisene har et nasjonalt sektorovergripende nedslagsfelt hvor sikkerhetsstyrker kan gis ansvaret for håndteringen etter prinsippene for samfunnssikkerhet (Fimreite, 2014, s. 59).

7.1. «Sivil» og «Militær» sikkerhet

Det er hensiktsmessig å skille militær sikkerhet fra sivil sikkerhet i denne del av studien. Ved militær sikkerhet henspeler studien til de ressurser og oppgaver statens militære styrker innehar og utøver. Militære styrker er det kraftigste politiske maktmiddel som staten kan benytte seg av ved kriser og krig, og utgjør således en viktig del av sikkerhetspolitikken, og sorteres derfor under kategorien «hard politics». Både Russland og Norge prioriterer militær tilstedeværelse i Arktis som en del av den nasjonale sikkerhets- og nordområdepolitikken. I hvilken grad dette i dag (2016) kan betraktes som en militær opprustning og militarisering av Arktis er det ulike oppfatninger om⁴⁴. Imidlertid kan denne økende militære tilstedeværelsen i

³⁷ «Exxon Valdez»-Oljetanker med 41.000 tonn råolje som grunnstøtte i Alaska 24.mars 1989 og forårsaket enorme miljø ødeleggelser.

³⁸ «Komsomolets»-Sovjetisk atomubåt som brant og sank sør for Bjørnøya 7. april 1989. 42 sovjetiske sjøfolk omkom.

³⁹ «Maxim Gorkij»-Sovjetisk cruiseskip som gikk på isfjell ved Svalbard 19. juni 1989. Skipet var i ferd med å synke og 955 passasjerer ble berget i en redningsaksjon hvor norsk kystvakt og norske helikoptre var involvert, og bidro i meget stor grad til at menneskeliv ikke gikk tapt.

⁴⁰ «Kursk»-Russisk ubåt som eksploderte og sank 12. august 2000 i Nordishavet. 118 russiske sjøfolk omkom.

⁴¹ «Bjørnøya-saken»-To russiske fiskefartøy ble 24. oktober 2005 arrestert av norsk kystvakt for ulovlig omlasting i norsk territorialfarvann.

⁴² «Elektron»-Russisk fiskefartøy som 16. oktober 2005 etter oppbringelse av norsk kystvakt seilte fra fiskeri-inspeksjon med to norske inspektører om bord.

⁴³ «Hopen ulykken»-Russisk bombefly av typen TU-16 som styrtet på Hopen, 28. august 1978. Ulykken utløste en politisk krise mellom Sovjetunionen og Norge, hvor Sovjetunionen truet med bruk av militærmakt for å få tilgang til flyvraket. Se artikkel i NRK fra 8.februar 2015, <http://www.nrk.no/dokumentar/xl/iskaldt-kapplop-1.12181209>, link lastet ned 25.okt 2015.

⁴⁴ Se artikler som hevder en Russisk opprustning av Arktis er i gang. Maaland, H. (2014, 13.sep. 2014 10:57), *Russland rustet opp i nord*, hentet 18 nov 2014 fra <http://www.aftenbladet.no/nyheter/utenriks/Russland-ruster-opp-i-nord-3507399.html>. Kaja Korsvoll, Aftenposten, oppdatert: 23.apr. 2014 00:07 publisert: 23.apr. 2014 00:07, *Putin vil ruste opp i Arktis*, lastet ned 15 mai 2016 fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Putin-vil-ruste-opp-i-Arktis-7543367.html>. Atle Staalesen, Barents Observer, December 11, 2013, *Putin orders new*

Arktis også betraktes som en fornyelse av gammelt materiell samt en utvikling drevet av sivile sikkerhetsbehov, eller «soft security concerns» (Hilde, 2013). Forsvarets er statens viktigste verktøy til å ivareta norsk suverenitet, territoriell integritet og politisk handlefrihet⁴⁵ -og jurisdiksjon, i norske områder.

Statssikkerhet fokuserer på ivaretagelse av statens suverenitet under alle forhold, det vil implisitt si forsvar mot ytre trusler:

«Rikets sikkerhet, eller statssikkerhet, omhandler det vi tradisjonelt betegner som forsvars- og sikkerhetspolitikk. Hensikten med denne er å trygge territoriale grenser og å sikre statens suverenitet. Som kjent har også dette begrepet fått et utvidet gyldighetsområde, som nå også inkluderer bl.a. globale trusler⁴⁶».

Konfliktskalaen strekker seg fra fred, via krisespekteret og frem til væpnet konflikt (Forsvarsstaben, 2014, s. 66). For å ivareta statssikkerheten i hele dette spekteret etablerer staten sikkerhetsstrukturer som dimensjoneres etter trusler som kan oppstå på kort og lang sikt. Militære styrker kjennetegnes ved å kunne håndtere trusler i alle dimensjoner, land, luft, sjø og CYBER⁴⁷ domenet. Militære styrker er godt organisert og styrt gjennom et kommando- og kontrollapparat. De væpnede styrkene er underlagt politisk styring og kontroll. Oppdragene tildeles fra politisk nivå gjennom en sentral militær stab på strategisk nivå. Her omsettes oppdragene til strategiske direktiver som danner grunnlaget for planverk som utvikles på militært operasjonelt nivå. Planverket danner grunnlag for ordrer til de utøvende enhetene på taktisk nivå.

Regimeteoretikerne har i hovedsak vært delt i en realisme skole og en liberalistisk tilnærming til regimer, deres opprettelse og hvordan disse vedlikeholdes (Smith et al., 2011, s. 298). Videre står statsbegrepet svært sterkt i IP og staten er den viktigste aktøren innen saksfeltet internasjonal politikk (Goldstein & Pevehouse, 2006). Realismen fremhever at militærmakten setter agendaen i internasjonal politikk og at militær sikkerhet som saksfelt dominerer andre felt som økonomi, miljø og sosiale tema. Realismeperspektivets relevans varierer som fremherskende ideologi på den internasjonale arena. Liberalismen har i likhet med realismen

airports, strengthens Arctic control, lastet ned 15 mai 2016 fra

<http://barentsobserver.com/en/security/2013/12/putin-orders-new-airports-strengthens-arctic-control-11-12>

⁴⁵ Se FM anmodning om FSJ tilrådning til ny LTP for Forsvaret, 1 oktober 2014. lastet ned 15 mai 2016 fra :

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/rammeskriv.pdf>

⁴⁶ Definisjon er lastet ned 28 juni 2015 fra <http://www.atlanterhavskomiteen.no/nettsider/dnak/i-arkivene/tema/samfunnssikkerhet>.

⁴⁷ Cyberforsvaret er en militær organisasjon som drifter, sikrer og forsvarer Forsvarets datasystemer, nettverk, og høyteknologiske plattformer mot angrep i og fra cyberdomenet. Kilde: Forsvaret.

akseptert at krig er et tilbakevendende fenomen med utspring i det globale anarkiske system. Imidlertid skiller disse seg fra hverandre i liberalismens tilnærming til årsaksforholdene hvor anarki i denne sammenheng tones ned (Smith et al., 2011). I stedet fremheves imperialism, maktbalansen og udemokratiske regimer som årsaker til krig hvor kollektiv sikkerhet, handel eller globale styrings-systemer er tiltak for å unngå dette.

Militær sikkerhet i Arktis betinges av tilstedeværelse og troverdighet. For å kunne avskrekke fiendtlige hensikter og handlinger må militære ressurser være tilstede og synlige. Noe som på den annen side kan medføre et sikkerhetsdilemma. Imidlertid har slik tilstedeværelse lenge vært norsk og russisk praksis og kan således betraktes som normalt tilstand. Dette skal i realismens perspektiv avskrekke aktører med fiendtlige hensikter, men samtidig berolige aktørene og egne innbyggere, og er en krevende balansegang. Se forøvrig Svein Vigeland Rottens utdypning av Forsvarets roller og oppgaver i nord, samt de utfordringer som er knyttet til avskrekking og beroligelse (Svein Vigeland Rottem, 2007a).

Totalforsvarskonseptet er igjen relevant innen sikkerhetsdebatten i Norge. Konseptet ble gradvis etablert etter den andre verdenskrig. Fra å hatt fokus på samfunnets støtte og bistand til Forsvaret, også under og rett etter den kalde krigen, dreide fokus seg gradvis mot i hvilken grad, og med hvilke ressurser, Forsvaret kunne støtte det sivile samfunn ved kriser og ulykker. Etter murens fall og de påfølgende bedre relasjonene mellom øst og vest, har det vært et større fokus på hvordan Forsvaret kan støtte det sivile samfunnet og bidra til bedre samfunnssikkerhet. Konseptet er nå revitalisert gjennom Regjeringens publikasjon «Støtte og Samarbeid» (Norge Justis- og, 2015). Konseptet søker således å ivareta militær og sivil sikkerhet gjennom en tydeligere integrering og ansvarsdeling mellom Forsvaret og det sivile samfunn.

-Med et sammensatt trusselbilde er det avgjørende med et godt samarbeid mellom sivile og militære aktører. Det er nødvendig å legge økt vekt på forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering. Økende terror-trussel og hyppige hendelser utløst av ekstremvær viser hvor viktig god beredskap er for å ivareta samfunnssikkerheten. Vi må også være forberedt på å forsvare landet mot ytre press og i verste fall væpnet angrep fra andre stater, sier forsvarsminister Ine Eriksen Søreide (Norge Justis- og, 2015).

Sivil sikkerhet dekker således den delen av sikkerhetsperspektivet som faller utenfor norsk forvars- og sikkerhetspolitikk, samt utenrikspolitikken. Samfunnssikkerhetsbegrepet og «low

politics» er i fokus, hvor miljø sikkerhet, sikkerhet for mennesker, verdier og transportsikkerhet er eksempler på dette. Herunder alle sikkerhetsområder medlemmene av den enkelte stat forventer at de ansvarlige etater i samfunnet ivaretar. Gjerne etter prinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap (Fimreite, 2014).

Energisikkerhet er en sentral faktor i sikkerhetsdebatten i Arktis. Tilnærming til meningsinnhold i begrepet er knyttet til i hvilken grad man selv er produsent, som Norge og Russland, eller om man er avhengig av stabil etterforsyning av olje og gass. Som Jensen hevder i sin analyse har energiforsyning blitt et stadig viktigere element innen både utenriks-, sikkerhets- og den forsvarpolitiske dimensjonen (Jensen, 2014).

7.2.«Security» og «Safety»

Security kan best oversettes til norsk som *sikring* (Vinje:2005). Denne presiseringen av sikkerhetsbegrepet har som formål å sette sikkerhetsfokus på forhold som knytter seg til bevisst maktbruk og planlegging av dette fra fiendtlige aktører (Justis og beredskapsdepartementet, 2000). Staters primære oppgave er å beskytte sine borgere. I en slik kontekst har statene bygd opp strukturer for sikring mot både interne og eksterne aktører. Herunder ivaretas både menneske og materiell mot trusler og vold. Den interne nasjonale sikkerheten ivaretas tradisjonelt gjennom nasjonale sikkerhetsstyrker som politi, forsvar og andre blålysetater. Her er et godt nasjonalt etterretningssamarbeid også viktig. Sikkerhet mot trusler og angrep fra eksterne aktører ivaretas gjennom internasjonale avtaler samt militære strukturer (Forsvarsdepartementet, 2011). Borgernes sikkerhet optimaliseres i mange sammenhenger gjennom internasjonalt politisamarbeid og militære allianser. Innen *security* hvor statene kan ha motstridende interesser og agendaer kan samarbeid være utfordrende. Det kan her være nyttig å finne en plattform for samarbeid med lavt ambisjonsnivå for derigjennom kunne legge grunnlaget for tilnærming, videreutvikling og strammere regelverk. Selv et sårbart regime kan stimulere til samspill og oppfølging av intensjonene i et slikt regime (Smith et al., 2011, s. 301). Effekten av slike regimer trekkes gjerne i tvil. Men selv skjøre/sårbare regimer innen *security* kan ha en viss effekt i felles ønske om begrensninger innen for eksempel utviklingen av kjernefysiske våpen og testing av slike våpen til lands, sjøs, i luft og atmosfære (Smith et al., 2011:299).

Safety kan oversettes til norsk som trygghet (Vinje). Denne presiseringen av sikkerhetsbegrepet har som formål å sette sikkerhetsfokus på forhold som knytter seg til liv og

helse (Justis og beredskapsdepartementet, 2000). Betydningen inkluderer både forebyggende arbeid og håndtering av slike kriser. SAR-avtalen er et eksempel på arbeid som har hatt sitt fokus innen *safety*-domenet. *Safety* er fokusert på trygghet for liv og helse i tillegg til materielle verdier. Det forventes at aktørene i Arktis vil stille sine tilgjengelige ressurser til disposisjon som bidrag til å løse kriser av denne art. Studien knytter spesifikt miljø sikkerhet, søk og redning samt samfunnsikkerhet til *safety* begrepet. Se for øvrig Leif Christian Jensen som peker på at sikkerhetsdebatten i nordområdene har ført til at «alt» blir sikkerhet, uavhengig om det pekes på «security» eller «safety» (Jensen, 2014).

7.3. «Sikkerhetisering, desikkerhetisering og resikkerhetisering»

Etter at Ole Wæver presenterte sin sikkerhetiseringsteori på 1980-tallet (O. Wæver, Konfliktforskning, Peace & Research, 1993) har sikkerhetisering blitt stadig nærmere forbundet med sikkerhetsstudier (Gad & Petersen, 2012).

Sikkerhetisering betegnes av Wæver og «København-skolen» som den prosess hvor en aktør tar i bruk retoriske virkemidler i sikkerhetsspørsmål for å kunne legitimere bruk av andre virkemidler enn de politiske, herunder militær makt og opprusting (Ole Wæver, 1995). Gjennom politisk talehandling kan en aktør sette ut en påstand om at et forhold er av vital sikkerhetsmessig betydning, i denne sammenheng for en stat. Noe som i forlengelsen av slik retorikk i ytterste konsekvens kan åpne opp for bruk av militær makt som ekstraordinært virkemiddel (Jensen, 2014).

Med dette bakteppet iverksettes ekstraordinære tiltak, som bruk av militær makt, nettopp for å ivareta statens interesser. Et godt eksempel på dette er Russlands bruk av propaganda før Ukrainakrisen og annekteringen av Krim i 2014. Når spenningsnivået også stiger i øst-vest relasjonen i Arktis kan det utvikle seg en situasjon hvor saksområder sikkerhetiseres mot en opplevd trussel. Ved å sikkerhetisere eksempelvis landets oljeressurser i Arktis legitimerer Russland en økt og fornyet militær tilstedeværelse og økt militært fotavtrykk i nordområdene⁴⁸. Saksområder som har vært gjennom en sikkerhetiseringsprosess kan også

⁴⁸ «Her bygger Putin Russlands militære knyttneve i Arktis - Ruster opp med flyplass og slagskip i nord»: *Nettstedet Barents Observer skriver at det virker uklart hvilken funksjon den nye militærbasen i Arktis skal ha. En kilde i den russiske generalstaben har uttalt til avisen Kommersant at basen skal bistå i beskyttelsen av landets oljeressurser, men Barents Observer viser til at det ikke letes etter olje verken i Laptev havet eller i Det østsibiriske hav.* Artikkel av Kjell Persen, TV2.no. <http://www.tv2.no/a/4124378>, Lørdag 21. september 2013, kl. 20:06. Lastet ned 6. juli 2015.

desikkerhetiseres gjennom å sette området i politisk kontekst⁴⁹. En slik prosess er derimot tidkrevende og kompleks. Sikkerhetisering kan da følgelig også føre til militarisering av det berørte saksfeltet eller området, og dersom et saksfelt har vært sikkerhetisert for så å bli desikkerhetisert, kan det igjen også resikkerhetiseres.

Utviklingen i Arktis kan således også analyseres i et sikkerhetiseringsperspektiv selv om denne studien begrenser seg til å synliggjøre perspektivet og avklare de aktuelle begrepene. Etter Russlands annektering av Krim har sikkerhetisering igjen blitt en aktuell prosess for de statlige aktørene i regionen. Arktis har lenge vært karakterisert av lavt konfliktnivå og lav spenning mellom statene med interesser i området. Det økte spenningsnivået mellom Russland og vesten har endret den retoriske tilnærmingen mellom disse aktørene. Se for øvrig Roald Ramsdals case-studie av i hvilken grad russiske aktører har forsøkt å behandle saksområder i Arktisk Råd som sikkerhetsspørsmål (Ramsdal, 2012). Funnene er ikke entydige men tilsynelatende har fokuset i 2012 i større grad vært desikkerhetisering, selv om det i senere tid kan hevdes at Russlands oppfatter Arktis og ressurser og suverenitet som en del av Russlands statssikkerhet (Maaland, 2014).

8. Stater, interesser og allianser i Arktis

Arktis er en interessant region for kommersiell utnyttelse av naturressurser. Her finnes rike forekomster innen hydrokarboner, mineraler, fiskeri og annen biomasse. Tilgang til og utnyttelse av disse ressursene reguleres delvis gjennom samarbeid mellom stater, men også gjennom nasjonale tildelinger. Etter hvert som klimaendringene har tatt effekt, har issmelting åpnet opp for utnyttelse av nye ferdselsårer, og denne utviklingen antas å fortsette og vil ventelig åpne opp for nye muligheter og utfordringer. Mulighetene ligger i effektivisering av sjøtransporten mellom markeder i Asia og Europa, samt Europa og Nord-Amerika. I tillegg kan andre næringer som polarturisme i økende grad finne nye arenaer i denne regionen. Utfordringene antas å ligge i økt press på de sårbare økosystemene i Arktis og sikkerhet for turister og sjøfarende. Det er også potensiale for økt spenning mellom primært Russland og USA etterhvert som områdene blir mer tilgjengelig for og preget av militær aktivitet. I lys av den økte internasjonale interessen for regionen er det tydelig at Arktis har stor geopolitisk interesse blant aktører også utenfor regionen. Arktis betegnes som klodens termometer da

⁴⁹ Se Kristian Åtlands analyse av Russisk Svalbard politikk, FFI februar 2004, <https://www.ffi.no/no/Publikasjoner/Documents/FFI-Fokus-2004-1.pdf>, lastet ned 7. mai 2016.

Arktisk Råd i sin miljørapport viste at polarisen smelter og jordens temperatur stiger⁵⁰, og at denne temperaturstigningen er sterkest i Arktis⁵¹.

Fysisk infrastruktur vektlegges i ulik grad blant de arktiske statene for aktivitet og utvikling i Arktis. Bosetninger og tilstedeværelse i Arktis bidrar til å legitimere statenes territorielle krav. Infrastrukturen er bygget opp for å dekke ulike behov. De mest fremtredende utfordringene er knyttet til utnyttelse av naturressurser som olje, gass og mineraler samt forskning, sivil og militær tilstedeværelse. Flere av disse anleggene er infrastruktur som også spiller en viktig rolle innen søk og redning, og er en begrenset ressurs. Bosetningene kan ha historisk tilknytning gjennom urbefolkningens tilstedeværelse, men er i nyere tid etablert også for å dekke storsamfunnets behov innen forskning, ressursutnyttelse og sikkerhet. De klimatiske forholdene har gjort det svært ressurskrevende å etablere infrastruktur og opprettholde levedyktige samfunn, og er bakgrunnen til at regionen er tynt befolket og lite utviklet. Regionen kjennetegnes derfor gjennom et ugjestmildt klima, store avstander og tynt utviklet infrastruktur. Dette gjør det blant annet svært utfordrende å utføre effektiv søk og redning ved kriser og ulykker.

Organisatorisk infrastruktur betegner de strukturer som er etablert med internasjonalt samarbeid for øye. Disse strukturene har ulike medlemmer, former og dekker ulike saksfelt. Eksempler kan være *den internasjonale havretten, Illulissat erklæringen og SAR avtalen, Arktisk Råd, EU, FN, NATO og the Polar Code*. Listen er ikke uttømmende, men organisatorisk infrastruktur kan bestå av bi- og multilaterale avtaler, organisasjoner og regimer som alle kan være på ulike modningsnivå i forhold til utvikling mot mer etablerte strukturer. Som siste tilskudd på listen over relevante aktører innen rammen av styring og samarbeid i Arktis må nevnes kystvaksamarbeidet mellom de arktiske statene. Dette er nå formalisert gjennom en avtale som ble signert i november 2015, og ser ut til å adressere utfordringer innen saksfeltet hvor ASFR er ment å virke (Press, 2015).

*Sikkerhetsstyrker*⁵² i Arktis må som nærmeste relevante og kompetente ressurs være forberedt på å lede redningsaksjoner i egenskap av eneste stedlige beredskapsetat. Selv med de best

⁵⁰ «Gjennomsnittlig årstemperatur i Arktis har økt om lag dobbelt så mye som i resten av verden de siste tiårene». Lastet ned 2.juli 2015 fra https://snl.no/Klimaendringer_i_Arktis.

⁵¹ Arktisk Råds klimarapport, Arctic Climate Impact Assessment (ACIA), fremlagt November 2004. Rapporten ble utarbeidet som et samarbeid mellom de åtte arktiske nasjonene og presenterer 10 hovedfunn, blant annet at Arktis varmes opp raskere enn andre steder på kloden.

⁵² Sikkerhetsstyrker favner i denne sammenheng både militær og sivile styrker med tilstedeværelse i Arktis. Ikke alle stater har militære ressurser til utførelse av suverenitet og jurisdiksjon men benytter i noen tilfeller sivile ressurser til dette, som Island som ikke har et Forsvar men sivil kystvakt.

tenkelige betingelser som gode værforhold i sommerperioden, vil drivis, store avstander og en utfordrende sambandssituasjon⁵³ medføre store utfordringer for å ivareta nasjonale forpliktelser innen rammene av den nye SAR avtalen. Her forventes det at ressurser innen søk og redning er fullt ut i operativ drift og vedlikeholdt av medlemsstatene (Koring, 2011). Med en normal aktivitet blant sivile og kommersielle aktører i Arktis, kan man vanskelig se for seg andre gripbare ressurser enn et betydelig innslag av sikkerhetsstyrker, som normalt har tilstedeværelse i Arktis. Det er følgelig svært viktig at stedlige statlige ressurser i regionen er kjent for medlemsstatene når ulykken er ute og ressurser er etterspurt i søk og redningsarbeid. Se også vedlegg 10 som lister kystvakt ressurser som er tilgjengelige i Arktis, samt deres rolle og organisatoriske tilhørighet.

8.1. Stater i Arktis

Arktis har tradisjonelt vært et lavspenningsområde, til tross for tydelig militær tilstedeværelse (Tamnes et al., 2014, s. 6). Empirien vil i fortsettelsen synliggjøre aktørbildet og sikkerhetsutfordringene i denne regionen. Listen over aktører som er presentert i studien er ikke uttømmende, men i hovedsak knyttet til Arktis i egenskap av geografi som kyststat eller som medlem i AR. I tillegg velges stater og organisasjoner med spesielle interesser og tilstedeværelse i Arktis.

Oran Young trekker i sitt forord frem tre viktige grensesnitt i studien av hvilke typiske trekk som påvirker de politiske endringene i Arktis; Forholdet mellom de arktiske «ice states» (A5) og de arktiske statene (A8), for det andre forholdet mellom ikke-arktiske og de arktiske statene, og til sist påvirkningen fra ikke statlige aktører generelt og i den arktiske regionen (Kraska, 2011).

Canada er en arktisk kyststat som i sin arktiske strategi fra 2009 fremhever de fire søylene strategien fundamenteres på; suverenitetshevdelse, sosial og økonomisk utvikling, ivaretagelse av miljøet, samt forbedring og videreutvikling av arktisk styring og ledelse (Tamnes et al., 2014). Canada er en stor olje og gass eksportør som har tilgang til enorme mineralressurser i nord. Canada fremhever tilstedeværelse og økonomisk styrking av sine nordområder, selv om landet også beskyldes for å være mer opptatt av innenrikspolitisk retorikk enn praktisk utøvelse av sin arktiske strategi i nord. En aktuell problemstilling er Canadas tilnærming til nordvest-passasjen og utfordringer knyttet til suverenitetshevdelse

⁵³ Det er eksempelvis dårlig satellitt dekning nord for 72°N, og ingen dekning nord for 78-79°. Noe som gjør kommunikasjonsutfordringene svært store. Kilde: Forsvaret.

langs denne ruten. En problemstilling de deler med Russland og landets nordlige sjørute. Selv om denne problemstillingen gir Russland og Canada en felles utfordring og samarbeidsarena for bilateralt samarbeid, er det fremdeles USA som er Canadas viktigste samarbeidspartner. Dette samarbeidet ønsker også Canada å videreføre med USA, på tross av ulike oppfatninger knyttet til nordvest-passasjen og de utfordringer som eksisterer i området og bruken av ruten.

Danmark / Grønland er også en arktisk kyststat grunnet Danmarks suverenitet over Grønland. Danmarks arktiske strategi fra 2011 (Tamnes et al., 2014) fremhever sikkerhet, suverenitetshevdelse og overvåkning som viktige saksfelt og understreker nødvendigheten av synlig militær tilstedeværelse som et verktøy for dette. Danmark støtter Arktisk Råds rolle som den mest fremtredende aktøren for styring i Arktis men fremhever også relevansen av A5 og den særstilling disse har som kyststater i regionen. Dette til tross for eget medlemskap i EU. Danmark har en pågående uenighet med Canada knyttet til suverenitet over Hans Island uten at dette synes å ha potensiale til større internasjonal disputt landene i mellom. Det er som sagt Grønland som gjør Danmark til en arktisk kyststat og selv om det er krefter på øya som ønsker selvstendighet og løsrivelse fra Danmark, er Grønland fremdeles økonomisk avhengig av moderlandet. Selv om Grønland oppnår stadig større grad av selvstendighet og selvstyre, er utenrikspolitikk og militære oppgaver ledet fra Danmark. Grønland tilfører også Danmark en strategisk viktig posisjon på den internasjonale arena gjennom den amerikanske basen for missil varsling på Thule. Grønland danner grunnlaget for det danske sokkelkravet i Arktis.

Kina fremstår som en global aktør med aktivt fokus på utviklingen og ressursene i Arktis. Landets interesser baseres på et syn som tilsier at ressursene i Arktis, som i Antarktis, tilhører verdenssamfunnet (Tamnes et al., 2014, s. 90). Samtidig fremstår Arktis som en potensiell hensiktsmessig transportakse til vestlige markeder. Engasjementet synliggjøres gjennom sterk diplomatisk tilstedeværelse, blant annet på Island, oppkjøp av industri og landområder. Kina har etter søknad blitt innvilget observatørstatus i AR etter ministermøtet i Kiruna i mai 2013⁵⁴. Selv om Kina ennå ikke har etablert en eksplisitt arktisk strategi er landet sterkt representert innen forskning og utvikling med tydelig fokus på ønsket om tilgang til ressursene i regionen.

Norge har lange polare tradisjoner. Landet har med den lange kystlinjen og øyer i tilstøtende havområder opprettet store økonomiske soner med støtte i havretten. Disse sonene inneholder rike fiske-, olje- og gassressurser. I tillegg har Norge suverenitet over Svalbard, men den

⁵⁴ Se Regjeringen.no, 15 mai 2013, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/arktisk-rad-onsker-nye-observatorer-velk/id727056/>, lastet ned 7. mai 2016.

ensidige opprettelsen av Fiskevernesonen rundt øygruppen bestrides internasjonalt. Imidlertid respekteres som hovedregel norsk forvaltning av fiskeressursene i sonen av tilstedeværende kommersielle aktører. Norge baserer sin forsvarsplanlegging på støtte fra NATO. Norge lanserte i 2005 sin arktiske strategi med fokus på nordområdene som nasjonens viktigste strategiske satsningsområde (Soria Mora).

Problemstillingens relevans kan i et norsk perspektiv knyttes til Regjeringens beslutning om at Forsvaret skal understøtte et økt fokus på nordområdene gjennom høy militær tilstedeværelse (Utenriksdepartementet, 2011-2012). Regjeringen skisserer flere tiltak for å underbygge nordområdefokuset ytterligere, og utdyper dette gjennom Langtidsplanen for Forsvaret (2009-2012), (Forsvarsdepartementet, 2008). Samtidig har Forsvarsministeren (FM) bedt Forsvarssjefen (FSJ) om å utrede hvordan Forsvaret bør utvikles for å møte nye utfordringer. Oppdraget om å etablere et fagmilitært råd (FMR) ble gitt FSJ 1. oktober 2014. Rådet ble levert til FM 1. oktober 2015 og vil være et viktig innspill til og grunnlag for neste langtidsplan for Forsvaret våren 2016. Studien tar imidlertid ikke eksplisitt hensyn til dette fagmilitære rådet.

Russland er den staten med lengst kystlinje i Arktis. Landets sikkerhetsinteresser omfattes blant annet av nasjonalt forsvar, herunder beskyttelse av den strategiske kjernefysiske triaden og omfatter sjø-, land- og luftbaserte plattformer for utskyting av langdistanse raketter med kjernefysiske ladninger. Russland har svært store, men vanskelig tilgjengelige olje- og gassressurser i Arktis. Basert på sin lange kystlinje gjør landet med støtte i havretten krav på store deler av kontinentalsokkelen i de arktiske havområdene. Landet forvalter sammen med Norge rike fiskeressurser i Barentshavet på en god måte. Russland lanserte i 2008 en arktisk strategi. Denne fokuserer på bruk av arktiske ressurser til sosialøkonomisk utvikling av landet, å bevare Arktis som et freds-, stabilitets- og samarbeidsområde, ta vare på sårbare arktiske økosystemer, ivareta interessene til urfolk i nord, samt dra nytte av den nordlige sjørute (NSR) som en av Russlands nasjonale transportveier.

Barentshavet har siden den kalde krigen vært et viktig område for den russiske Nordflåten og Russlands tilgang til vesten, både i luften og til sjøs. Ingenting tyder på at denne aktiviteten er avtagende, snarere tvert i mot. Russlands ambisjoner om å igjen bli en stormakt gjør seg utslag i en oppbygging og fornyelse av Russlands militærmakt (Tamnes et al., 2014:154). Nordområdene er intet unntak og russisk satsning på militær aktivitet i nordområdene er merkelig (ref). Russland har gjennom opprettelsen av en ny arktisk kommando, fornyelse av

strukturelementer (materiell) og stadig lengre vestlige utflyvninger med militære fly forsterket og forbedret sitt arktiske militære fotavtrykk⁵⁵. Russland er blant annet gjennom Nordflåten ressurser den største aktøren i Arktis.

Russland har de senere år prioritert modernisering av sine militære styrker. Dette synliggjøres i Arktis gjennom innføring av nye strategiske ubåter, tilførsel av nye kampfly og etablering av en ny arktisk kommando. Som ledd i denne utviklingen moderniserer Russland og tar i bruk gamle militærbaser i Arktis⁵⁶. Utviklingen kan sees i sammenheng med Russlands intensjon om å nyttiggjøre Arktis kommersielt samt styrke egen tilstedeværelse og sikkerhet i regionen, og følger i så måte den russiske militærdoktrinen av 2014 som fokuserer på landets sikkerhet og interesser i alle regioner⁵⁷.

Russland er som kjent den største aktøren i Arktis, er Norges nærmeste og viktigste samarbeidspartner innen arktiske spørsmål, og er medlem i begge strukturer som analyseres i denne studien. Russland er derfor svært sentral i analysen av samarbeid og sikkerhet i Arktis.

“If you stand alone, you cannot survive in the Arctic” (Putin, 2010). It is in both the West and Russia’s interests to salvage what remains of Arctic cooperation before rising tensions and external actors destabilise the region. The Arctic is one of the few avenues left to improve relations between Russia and the West. It represents a potentially mutually beneficial area of relations⁵⁸.

Oliver Watkins understreker her viktigheten av Arktis som arena for internasjonalt samarbeid. I lys av den status Arktis gradvis har opparbeidet som et stabilt område også under og etter den kalde krigen, kan det også hevdes at regionen er unik for slikt samarbeid og øst-vest relasjonen også i fremtiden.

USA defineres som arktisk kyststat gjennom sin suverenitet i Alaska, et område som ble kjøpt av Russland i 1867 og som grenser mot Russland og Canada. USA har siden den andre verdenskrig definert Arktis som et sikkerhetspolitisk viktig område (Tamnes et al., 2014). I

⁵⁵ Noe om flyvningsmønster de siste årene

⁵⁶ Maaland, Harald. 13.sep. 2014. Russland rustet opp i nord. Aftenbladet. Artikkel nedlastet 25.juni 2015 fra <http://www.aftenbladet.no/nyheter/utenriks/Russland-ruster-opp-i-nord-3507399.html>

⁵⁷ Referansene relaterer seg til den svenske oversettelsen av den russiske militære doktrinen av 2014. Oversettelsen er gjort av den svenske forsvarsavdelingen i Moskva. Link til den russiske militærdoktrinen er lastet ned 23.juni 2015; <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf>,

⁵⁸ Oliver Watkins, Former Research Intern at the European Leadership Network, Tuesday 6 October 2015, *Avoiding the Coldest of Wars*, lastet ned 13 mai 2016 fra: http://www.europeanleadershipnetwork.org/avoiding-the-coldest-of-wars_3115.html

sin arktiske strategi fra 2013 utdypes viktigheten av sikkerhetsperspektivet i området. På den ene side fokuseres det på utviklingen av Alaska, mens det også klart sees på sikkerhet i et utvidet og internasjonalt perspektiv. For å kunne ivareta egen sikkerhet fremhever USA nødvendigheten av frihet til å navigere, uskyldig gjennomfart og overflygning som viktige prinsipper. Nordøst- og Nordvest passasjene er etter USAs syn internasjonale streder. Med nærhet til Arktis vil et åpnere og mer tilgjengelig Arktis gjøre USA mer sårbart for angrep og overfall fra nord.

Avslutningsvis nevnes USAs og øvrige vestlige nasjoners relasjoner med Russland som svært sentrale for stabilitet og fred i Arktis, med et mulig konfliktpotensiale ved spill-over effekt fra regionale konflikter som for eksempel i Georgia og Ukraina. Strategien fokuserer følgelig langs tre linjer; sikkerhet, miljø og internasjonalt samarbeid. USA understreker viktigheten av samarbeid mellom de arktiske kyststatene og at Arktisk Råd skal være hovedforumet for arktisk dialog (Hillary Clinton: 2010) På den annen side påpekes det at Arktisk Råd fremdeles skal være et forum med begrenset makt og innflytelse (Tamnes et al., 2014:79) og at Rådet skal arbeide innen rammen av miljøbeskyttelse og bærekraftig utvikling. USA er den eneste av de arktiske statene som ennå ikke har ratifisert FNs havrettskonvensjon.

8.2. Allianser og NATO

The United States European Command (USEUCOM) utgjør en del av USAs militære kommandostruktur og er etablert med sitt hovedkvarter i Stuttgart, Tyskland. USEUCOM fremstilles i studien som en av hovedarkitektene bak initiativet til og opprettelsen av ASFR. Hovedoppgavene til USEUCOM er i følge deres egen nettside⁵⁹ å utføre militære operasjoner, utvikle internasjonalt militært samarbeid og partnerskap for å forsterke transatlantisk sikkerhet i Europa og Eurasia.

Den Europeiske Unions (EU) interesser i Arktis har primært fokusert på ressurstilgang generelt og fiskeri spesielt. Når det gjelder fiskeri kan det nevnes at EU har hatt kvoterettigheter i fiskeriene i Barentshavet. EU er i tillegg i stor grad avhengig av importen av olje og gassressurser som utvinnes i Arktis og tilgrensende områder. EU har ytret ønske om observatørstatus i AR. EU utviklet i 2012 en egen arktisk strategi, med fokus på kunnskap, ansvarlighet og engasjement. Selv om EU er en selvstendig blokkdannelse, hvor Norge som

⁵⁹ Referanse til internett: <file:///C:/Users/J49-Internett%202/Downloads/all-fact-sheets-combined.pdf>, lastet ned 23 august 2015. Se også www.eucom.mil.

arktisk kyststat står utenom, er mange av EUs medlemsstater også medlem av NATO og derigjennom sikkerhetspolitisk alliert med Norge.

North Atlantic Treaty Organisation (NATO) er en forsvarsallianse bestående av 28 land. NATO ble opprettet i 1948 for å ivareta sikkerheten for medlemslandene med tilhørighet i Nord-Amerika og Vest-Europa. NATO inkluderer fire av de arktiske kyststatene, Canada, Danmark, Norge og USA. NATO har tradisjonelt hatt tilstedeværelse i Arktis gjennom overvåkning og øving.

Norge lanserte i 2008 det såkalte nærområdeinitiativet i et forsøk på å dreie NATOs sikkerhetspolitiske fokus fra engasjement utenfor NATOs kjerneområder de senere år, tilbake til medlemsstatenes nærområder. Dette ble til en viss grad fanget opp i NATOs nye strategiske konsept (ref 2010/Lisboa).

FNs rolle i Arktis omfatter hovedsakelig inngåtte internasjonale avtaler og konvensjoner som styrer og regulerer internasjonalt samarbeid i regionen. Herunder nevnes spesifikt FNs havrettskonvensjon (UNCLOS) samt IMO konvensjonen om søk og redning. Dette rammeverket er med unntak av USA ratifisert av de nevnte kyststatene.

8.3. Arctic Security Forces Roundtable og Arktisk Råd

Arctic Security Forces Roundtable (ASFR) er studiens primære analyseenhet. Dette er en relativt ny aktør innen den arktiske samlingen av internasjonale strukturer for styring og samarbeid. Blant andre relevante fora for sikkerhetssamarbeid kan nevnes Chiefs of Defence Meeting (CHODMEET) og Arctic Coast Guard Forum⁶⁰.

ASFR er altså ett nytt samarbeidsorgan blant de arktiske statene som siden oppstarten i 2011 har søkt å etablere seg som et forum for samarbeid mellom militære enheter med tilstedeværelse og interesser i Arktis. Man kan i media allerede spore en viss forventning knyttet til opprettelsen av dette nye, men enda nokså ukjente forumet:

"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 terms of SAR and domain awareness. Highly informal at present, the

⁶⁰ Se artikkel som beskriver A8 nasjonenes signering av en historisk avtale om kystvakt samarbeid i arktiske farvann : <http://www.cbc.ca/m/touch/news/story/1.3284090> , lastet ned 25. okt 2015. Oppdatert 22.okt 2015.

ASFR could gradually develop into a more structured forum for international co-ordination. (Willis, 2013)"

ASFR er et forum hvor sikkerhetsstyrker fra de åtte arktiske statene i tillegg til fire inviterte europeiske stater møtes for samarbeid innen definerte saksområder. Agenda for møtene utarbeides i et sekretariats-lignende arbeidsmøte i forkant av de årlige hovedmøtene, hvor senior representantene fra forsvar og sikkerhetsstyrker møter på vegne av sine respektive stater. Det er imidlertid ikke etablert et sekretariat for forumet.

Møtene gjennomføres som en årlig aktivitet og møtested rullerer mellom deltagerne. Det første møtet ble arrangert i Oslo (2011) mens møtet i 2015 ble gjennomført i Reykjavik⁶¹. I 2016 blir møtet avholdt i Kirkenes. Deltagerne på hovedmøtene er representanter på høyt nivå fra medlemsstatenes sikkerhetsstyrker. Arbeidsmøtene legger grunnlaget for hva som blir diskutert på ASFR og hvilke tema flaggoffiserene (GO/FO⁶²) møtes for å diskutere. I så måte er møtet en arena for å samle senioroffiserer til dialog og samarbeid. Man unngår bevisst eksplisitt bruk av betegnelsen «militære» styrker, selv om deltagende representanter på hovedmøtet i hovedsak er høyere offiserer fra medlemstatenes militære strukturer. Dette åpner også for islandsk deltagelse, da Island som kjent ikke har et militært forsvar, men stiller med representanter fra kystvakten. Den islandske kystvakten er for øvrig underlagt det islandske justisdepartement.

I tiden mellom de årlige hovedmøtene arrangeres forberedende arbeidsmøter av ujevn hyppighet, gjerne ett til tre møter i året. Her settes agendaen for hovedmøtet og stabsoffiserer og relevant fagpersonell møtes for koordineringer. ASFR har tidligere organisert egne arbeidsgrupper som dekker ulike saksfelt. Disse arbeidsgruppene ble innledningsvis opprettet som permanente grupper, men møtes nå ved behov og leverer saksdokumenter og utredninger på ad-hoc basis til hovedmøtet når dette er påkrevd. Møteagendaene varierer fra år til år, men møtene fokuserer generelt på arktiske forhold og hvordan klimaendringene påvirker militære operasjoner og samarbeid i regionen. En pressemelding fra det norske Forsvarsdepartementet skisserer konferansens (les hovedmøtets) hensikt som følger:

«Hovedhensikten med konferansen ligger i at sikkerhetsstyrker fra flere nasjoner med interesser i Arktis kommer sammen for å diskutere felles operative utfordringer,

⁶¹ Se vedlegg 8 for møteoversikt

⁶² GO/FO; General Officer/Flag Officer Flaggoffiserer (GO/FO) er i denne sammenheng høyere offiserer av flaggkommandør, brigader, admirals og generals grad med 1- eller 2-stjerners distinksjoner.

utveksle erfaringer og se på aktuelle områder for samarbeid. Med sikkerhetsstyrker menes her for eksempel både militære, para-militære (som kystvakt) og sivile politistyrker.» (FD, 2012).

ASFR søker med andre ord mot et samarbeid innen statenes sikkerhetsstyrker med interesser og ressurser knyttet til operasjoner i arktiske strøk. I grunnlagsdokumenter for etableringen av ASFR beskrives hensikten (purpose) med ASFR som følger⁶³:

ASFRs mandat er uklart, men kan best utledes fra følgende tre målsetninger fra grunnlagsdokumentet (Bjugg, intervju 14.januar 2014):

- a. Promote regional understanding, dialogue and cooperation among Arctic Security Forces.*
- b. Enhance multilateral Arctic security and safety operations*
- c. Adapt to the changing environment and emerging missions*

ASFR kan innledningsvis oppfattes som å ha sitt utspring fra et amerikansk initiativ og idé om et forum innen sikkerhetsdomenet i Arktis. Den generelle oppslutningen blant deltagerstatene synes å være bra, men grunnet sanksjoner som følge av Russlands annektering av Krim, ble landet ekskludert fra møtene i 2014 og 2015. Dette gjelder også det kommende møtet i 2016, hvor Russland heller ikke er invitert til å delta.

Oppsummert er ASFR et faglig og upolitisk mellomstatlig samarbeidsorgan for stater med interesser i Arktis. Medlemsstatene er representert ved myndighetspersoner fra utvalgte militære og paramilitære organisasjoner. Forumet ble dannet i 2011 i erkjennelsen av et potensielt behov for samarbeid og informasjonsutveksling innenfor sikkerhetsdomenet. Medlemsstatene er i hovedsak de arktiske kyststatene, inkludert Russland, samt noen flere utvalgte stater der de fleste også er medlemmer i NATO. Det eksisterer for tiden ikke noe eksplisitt skriftlig mandat for ASFR, men studien baserer seg på den intensjonen en kan lese av tilgjengelig dokumentasjon og artikler. Noe som gir at mandatet for ASFR er å fremme regional forståelse, dialog og samarbeid blant de arktiske sikkerhetsstyrkene. Med sikkerhetsstyrker menes militære og paramilitære strukturer. ASFR skal også styrke

⁶³ Hentet fra frigitt referat fra 2014 møtet hvor det eksisterer en kort skisse på hva som er oppnådd de forskjellige årene ASFR har vært oppe.

multilaterale arktiske sikkerhets- og tryggingsoverasjoner, og til sist bidra til at nevnte styrker tilpasses klimaendringer for håndtering av nye sikkerhetsutfordringer.

Arktisk Råd ble opprettet i 1996 som det eneste regionale samarbeidsorganet for å utvide samarbeidet i Arktis innen den miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling i nord⁶⁴. Rådets faste medlemmer omfattes av A8-landene samt representanter for de 6 urbefolkningene i regionen. En rekke andre stater og internasjonale organisasjoner har fått observatørstatus i rådet. Rådet har siden oppstarten gradvis utviklet seg fra å være et formelt forum for kunnskapsutveksling og samarbeid innen miljø og bærekraftig utvikling i Arktis, til å bli en sentral aktør i samarbeidet mellom medlemslandene rundt aktivitet og tilstedeværelse i Arktis (Utenriksdepartementet, 2011-2012, s. 80). Det ble opprettet et eget sekretariat for AR i Tromsø i 2013, og med fokus på utfordringer innen det polare saksfeltet har Arktisk Råd så langt vært det eneste sirkumpolare samarbeidsorganet som omfatter alle de arktiske statene (Heininen & Southcott, 2010, s. 278-281). Arktisk Råd har gjennom sine arbeidsgrupper gitt solide faglige bidrag innen ulike saksfelt, med foreløpige høydepunkt ved klimarapporten i november 2004, som påpekte den globale oppvarmingens effekt på Arktis samt inngåelse av den juridisk bindende SAR⁶⁵ avtalen i 2011. Rådet vies stor internasjonal oppmerksomhet og stadig flere stater og aktører søker om observatørstatus.

Arktisk Råd var en tidlig og viktig komponent innen styringsstrukturen og rekken av initiativ til økt samarbeid i Arktis. I 1996 førte «Rovaniemi-prosessen» og arbeidet med utviklingen av den arktiske miljøvern strategien til at «the Arctic Environmental Protection Strategy» (AEPS) samarbeidet innen miljø ble utvidet og Arktisk Råd dannet. Nettopp med tanke på koordinering og samarbeid om produksjon og spredning av kunnskap om hvilke utfordringer og trusler miljøgifter og klimaendringer kunne medføre for miljøet i Arktis. Rådet ble dannet av de åtte arktiske statene samt representanter fra regionens urbefolkninger.

Oppsummert er Arktisk Råd et fremtredende eksempel på etablerte samarbeidsformer i Arktis, som siden oppstarten i 1996 gradvis har utviklet seg fra å være et formelt forum for kunnskapsutveksling innen miljø og bærekraftig utvikling. Det har blitt en sentral aktør i samarbeidet mellom medlemslandene vedrørende aktivitet og tilstedeværelse i Arktis (Utenriksdepartementet, 2011-2012, s. 80). Rådet har blitt en viktig arena for internasjonale

⁶⁴ Fra Arktisk Råds hjemmeside, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/>, lastet ned 19.juni 2015.

⁶⁵ 12.mai 2011, vedtok Arktisk Råd den første juridisk bindende *Samarbeidsavtale om søk og redning i luften og til havs i Arktis (SAR-avtalen)*, Hentet 17. oktober 2014 fra <http://www.barentswatch.no/Tema/Havrett/Internasjonal-havrett/The-Artic-Council/>

relasjoner, med et særlig fokus på miljøutfordringene. I tillegg har Arktisk Råd adressert både sosiale, kulturelle og økonomiske spørsmål i en nordområdekontekst, med fokus på de nordlige bosetninger og samfunn (Hønneland & Stokke, 2007).

9. Drøfting

Analysen drøfter de to arktiske institusjonene ASFR og Arktisk Råd i en Arctic Governance kontekst. Det teoretiske bakteppe er regimeteori og til en viss grad complex interdependence. ASFR og Arktisk Råds effektivitet som arktiske regimer analyseres, samt hvilken evne disse har til å løse utfordringer innen Arctic Governance og sikkerhetsfeltet. Etter en kort introduksjon settes ASFR og Arktisk Råd inn i en geopolitisk kontekst, som vil bidra til en forståelse av hvordan Arktisk Råd har blitt en såpass sentral aktør innen Arctic Governance. Arktisk Råd har kjente begrensninger innen sikkerhetsfeltet som ASFR kanskje kan fylle.

Kapittelet drøfter deretter studiens problemstilling og analyserer studieobjektene med utgangspunkt i følgende tema:

- Etableringen
- Mandat
- Resultater og effektivitet-Regimets suksess? Dets effektivitet og robusthet
- Relasjonen mellom ASFR og Arktisk Råd
- Utvikling og potensiale, regimets 4 roller som, kunnskapsbygger, normbygger, kapasitetsforbedringer og kapasitetsbygging

Den påfølgende drøftingen av hvert av disse punktene danner grunnlaget for studiens endelige konklusjon. Med dette som bakgrunn vil analysen drøfte studiens problemstilling.

Som nevnt i teorikapittelet er det mange ulike forklaringer til hvorfor stater velger å inngå samarbeid i regimer. En små-stat som Norge kan ha andre tilnærminger til hvorfor slikt samarbeid er mer hensiktsmessig enn for en stormakt som Russland eller USA (Svein Vigeland Røttem, 2007b). De Arktiske statenes ønske om samarbeid vil derfor være avhengig av hvilke rolle regimer som ASFR og Arktisk Råd kan spille i internasjonalt samarbeid.

Den største fordelen med slik deltagelse er å få tilgang til og dele informasjon med medlemmene i regimet. Deltagelse i et slikt forum gir innblikk i hvordan andre aktører tenker, planlegger og hva disse selv ønsker å oppnå. Stater ønsker gjerne å bidra i etablering av regimer, for deretter å kunne øke samarbeid med andre stater uten selv å miste egen suverenitet (Oye 1986, s.20)(Ronson, 2011). Bakteppet for etableringen av ASFR og Arktisk Råd kan derfor sees i en slik kontekst.

9.1. Det geopolitiske bakteppe for Arktisk Råd og ASFR

Forholdet mellom USA og daværende Sovjetunionen, nå Russland, har siden andre verdenskrig bidratt til å sette premissene for Europeisk sikkerhetspolitikk. De geopolitiske spenningene har gjennom militær tilstedeværelse også hatt effekt i Arktis. De ulike statene med interesser i området har utviklet relasjoner og samarbeidsfora som blant annet har hatt som formål å dempe disse spenningene. Gjennom arbeid for bærekraftig utvikling innen ulike interessefelt som ressursutnyttelse og mellomfolkelig utvikling, har de også bidratt til at Arktis faktisk har fremstått som et område med relativt lavt spennings- og konfliktnivå.

Geopolitiske studier har også vist at fred og stabilitet ivaretar både nasjonalstaten og dens økonomiske interesser (Tamnes et al., 2014, s. 6). Nordområdene er, som nevnt over, ofte karakterisert som et område med lav mellomstatlig spenning på tross av tydelig tilstedeværelse av militære styrker (Heininen & Southcott, 2010, s.240). Arktis har således utmerket seg ved at mellomstatlige kontroverser og uenigheter har latt seg løse ved fredelige måter, uten bruk av makt (Tamnes et al., 2014, s. 44).

Arctic expert Michael Byres recommends that tougher sanctions against Russia are needed, however he argues that they should be redirected away from the Arctic. "The Arctic" he says " has a different constellation of relationships and interests. If Russia and the West cannot co-operate in the Arctic, they cannot co-operate anywhere."⁶⁶

Michael Byres peker over på de utfordringene som har oppstått innen internasjonalt samarbeid generelt, og i øst-vest relasjonen spesielt etter Russlands invasjon i Ukraina. Det er innen liberalismen og complex interdependence tilnærming svært viktig med god dialog og gjensidig informasjonsutveksling for opprettholdelse av stabilitet og forutsigbarhet.

⁶⁶ Oliver Watkins, Former Research Intern at the European Leadership Network, Tuesday 6 October 2015, *Avoiding the Coldest of Wars*, lastet ned 13 mai 2016 fra: http://www.europeanleadershipnetwork.org/avoiding-the-coldest-of-wars_3115.html

Utfordringen ligger i opprettholdelse av et sanksjons regime samtidig med at dialog og kontakt er viktig. Man møter her et åpenbart dilemma.

Scott G. Borgerson har gjennom sine artikler om tilnærmet anarkiske tilstander i Arktis blitt en talsmann for behovet for sterk styring i regionen (Borgerson, 2009). Borgerson har vært flittig brukt som referansekilde til den amerikanske tilnærmingen til nordområdene. Han peker i sin artikkel fra 2008 på at USA må ta ansvar for styring og ledelse av aktivitetene og internasjonalt samarbeid i nordområdet. Dersom USA ikke tar dette ansvaret ser Borgerson for seg en utvikling i regionen preget av konflikt, konkurrerende interesser og et kappløp om ressursene i området (Borgerson, 2008). Borgerson representerer et syn, som i kontrast til Oran Young, beskriver et Arktis med behov for sterkere styring og avtaleverk i et område som ellers vil kunne preges av konfrontasjon. Et noe sammenfallende syn på mangler innen arktisk styring men da med henblikk på sikkerhetsbegrepet ble presentert av Heather A. Conley under årets «High North Dialogue 2015». Conley legger som Byers, i motsetning til Borgerson, vekt på dialog.

*We need this conversation, and where do we have this conversation?*⁶⁷

Conley påpeker at Arktisk Råd kanskje burde hatt «sikkerhet i seg». Dette er noe hun også tidligere har gitt uttrykk for i en rapport om ny sikkerhetsarkitektur i Arktis, hvor hun påpeker at det eksisterer et «*security framework vacuum*» i Arktis (Conley et al., 2012). Hun ytrer videre en bekymring for manglende arenaer for dialog og diskusjon, og hevder at USA i dag ser mot Europa på leting etter en felles møteplass for dialog rundt sikkerhetsrelaterte saksfelt i Arktis. En slik dialog kan imidlertid gjennomføres på ulike måter i ulike fora. Hun gir et klart inntrykk av at det er behov for denne dialogen, men etterspør samtidig hvor den kan utøves.

9.2. Etableringen

Kapittelet gir en analyse av hva Arktisk Råd og ASFR er og i hvilken sammenheng disse fora ble opprettet. Det har følgelig en tyngre deskriptiv del av ASFR hvor det også trekkes en sammenligning mot Arktisk Råd.

⁶⁷ Heather A. Conley, Senior Vice President and Director of Europe Program, Center for Strategic & International Studies (CSIS), Washington DC, Innlegg ved UiN 19. mars 2015.

Arktisk Råd har siden etableringen vært gjenstand for en del kritikk, hvor mye av denne kritikken har dreid seg om i hvilken grad Rådet har klart å levere substansielle bidrag til Arctic Governance og ivaretagelse av koordinering og samarbeid i Arktis⁶⁸. Rådet har da følgelig jevnlig vært gjenstand for effektivitetsstudier siden den gang (Kankaanpaa & Young, 2012; Valk, 2012).

Rådet ble stiftet i 1996 og har følgelig 20 års jubileum i år. Rådet besto av de åtte arktiske statene, samt representanter for seks urbefolkninger i hele regionen. I tillegg er en rekke stater og organisasjoner tatt opp som observatører i Rådet, deriblant Kina og EU som fikk observatørstatus i 2013.

At interessen for Nordområdene og Arktis har økt merkbart de siste årene ser man også i Arktisk Råd, hvor nettopp ønsket om observatørstatus i Rådet aldri har vært større. Mange stater og sivile aktører har rettet sitt fokus mot nord og de muligheter og begrensninger som finnes i denne utfordrende og til tider ugjestmilde regionen. Klimaendringer har bidratt til den økte interessen for nordområdene, også fra stater uten naturlig geografisk tilhørighet til regionen (Tamnes et al., 2014, s. 21). Dette har flere ulike forklaringer.

Den økte interessen for Arktisk Råd kan ha sammenheng med rådets status som politisk organ hvor aktørene søker innflytelse og tilgang til beslutningsprosesser. Forventninger om tilgang til nye ressurser i nordområdene som følge av ismelting, øker i takt med tilgang til Arktis (Svein Vigeland Rottum, 2010, s. 190-191). Et isfritt Arktis kan som kjent åpne raskere transportruter over Polhavet, gjennom Nordøstpassasjen mellom Asia og Europa. Høyere aktivitet i nordområdene gir samtidig nye utfordringer innen statsikkerhet, sikkerhet for miljø og enkeltindivid, energisikkerhet, samfunnsikkerhet og transportsikkerhet for alle som ferdes og oppholder seg der oppe. Forventningene til et åpnere Arktis og sterk økning i trafikk langs nordøst passasjen har imidlertid ennå ikke slått til. Passasjen har vist seg mer komplisert og isfylt enn forventet, og antall sjøtransporter har faktisk gått noe ned siste året. Se for øvrig vedlegg 5 med oversikt over antallet sjø transporter langs denne transportaksen.

Aktørene i regionen må forholde seg til nye trusselbilder og nye sikkerhetsutfordringer. Flere forskere og forskningsmiljøer har pekt på at åpningen av Arktis og de nye utfordringene også skaper nye styringsbehov. Det oppleves et styringsmessig lacunae (tomrom) i nordområdene generelt, og innen sikkerhet spesielt, etter hvert som områdene blir mer tilgjengelige og

⁶⁸ Berit Enge, High North news 14/04/2016, *Arktisk råd er modent for revisjon*, lastet ned 11 mai 2016 fra: <http://www.highnorthnews.com/arktisk-rad-er-modent-for-revisjon/>

aktivitetsnivået øker og endrer seg (Tamnes et al., 2014, s. 155-161). Ikke minst har man sett en dreining i det sikkerhetspolitiske bildet etter Russlands annektering av Krim og invasjon i Ukraina. Noe som også påvirker den militære aktiviteten og det mellomstatlige samarbeidet i regionen hvor man kan se et spill-over effekt fra krisen i Ukraina til de sikkerhetspolitiske forhold i Arktis. Mange opplever igjen situasjonen i nordområdene som utfordrende og usikker, og retorikken kan minne om den vi husker fra den kalde krigen.

ASFR ble på sin side etablert etter initiativ fra USA hvor Norge ble forespurt om å bidra. Bakgrunn for denne forespørselen antas å være den amerikanske marinens analyse av hvordan endringer i Arktis ville påvirke deres oppdrag og utvikling. Det kan på den ene siden tenkes at USA av egeninteresse ønsket å etablere et forum hvor de kunne bli kjent med de øvrige arktiske statenes ambisjoner og tanker om egen utvikling i regionen. På den annen side er det ikke usannsynlig at USA hadde et reelt og ekte ønske om å etablere et samarbeidsregime i Arktis.

Studien fokuserer på tre dimensjoner som kan ha aktualisert etableringen av ASFR som samarbeidsforum. Disse er klimaendringenes effekt på nordområdene, Russlands rolle i Arktis og ulike aktørers militære tilstedeværelse i regionen.

Klimaendringens effekt på nordområdene har gitt grobunn til antagelser om økende konfliktnivå i Arktis. Med begrunnelse i antagelsen om økt tilgang til ressurser i Arktis har realistene fremsatt antagelser om at konfliktnivået i området vil øke (Keil, 2013). Et kappløp mot nord og påfølgende konflikt-potensiale knyttet til adgang og utnyttelse av ressursene i Arktis har blitt sannsynliggjort. På den annen side har denne frykten vist seg å være delvis ubegrunnet og ikke realisert. Til tross for en tilsynelatende mangel på arktisk styring innen enkelte politiske og militære saksområder har ikke Arktis utviklet seg til det internasjonale konfliktområdet mange hadde fryktet (Borgerson, 2009). Denne frykten var særlig bundet opp i Russlands ambisjoner om en gradvis oppbygging av infrastruktur og ressurser i Arktis, samt landets forsøk på kommersialisering av transport-ruten langs nord-øst passasjen⁶⁹. Man så her for seg et konflikt-potensiale knyttet opp i tilgang til ressurser, uavklarte grenser og suverenitetshevdelse i regionen.

⁶⁹ Trude Pettersen, Barentsobserver, June 10, 2015, *Medvedev orders plan to increase Northern Sea Route capacity*, lastet ned 17 mai 2016 fra <http://barentsobserver.com/en/arctic/2015/06/medvedev-orders-plan-increase-northern-sea-route-capacity-10-06>

Russland er den største aktøren i Arktis, og Russlands rolle som samarbeidspartner i regionen ansees derfor som viktig. Russland har i tillegg godt utviklet infrastruktur i nordområdene, og kan bidra med betydelige ressurser innen rammen av SAR avtalen ved en krise eller ulykke. Russlands ambisjon som stormakt gjør at militære styrkers rolle i nordområdene fortsatt vil være knyttet til avskrekking og suverenitetshevdelse for ivaretagelse av nasjonale interesser. Gjennom forutsigbarhet og høy grad av tilstedeværelse har Russland på denne måten gitt sitt bidrag til stabilitet i regionen. Derimot har Russlands annektering av Krim i Ukraina resultert i internasjonale sanksjoner mot Russland og ført til et anspent forhold mellom Russland og vesten. Dette har igjen som kjent medført at Russland har blitt ekskludert fra ASFR og deres deltagelse i Arktisk Råd vurderes fortløpende.

Militær tilstedeværelse i et område begrunnes generelt med behov for å sikre nasjonale interesser, herunder ivaretagelse av territoriell sikkerhet og tilgang til ressurser. På den ene side har nasjonenes militære styrker således en klart definert rolle som ivaretar statsikkerhet i egne territorier i nordområdene. Mange hevder at den militære trusselen fra Russland i øst igjen er merkbar og vestlig militær tilstedeværelse er viktig og relevant⁷⁰ for å skape stabilitet i regionen. Representanter fra militære styrker med fast tilstedeværelse i Arktis understreker derimot på sin side at Russlands aktivitet i nordområdene er «tilnærmet normal» og at medias beskrivelse av økt aktivitet i stor grad dreier seg om fornyelse av materiell. Et bilde på russisk militær aktivitet kan være russiske utflygninger til vestlige farvann som for tiden ligger på ca 45 i året⁷¹. Dette er betraktelig lavere enn under den kalde krigen⁷².

Military means could be used to reinforce claims of sovereignty, and accidents may be misinterpreted as provocations, escalating tensions in which military confrontation could be an outcome⁷³.

⁷⁰ Mediebildet gir ofte inntrykk av en ny russisk opprusting i nordområdene, gjerne med referanser til den kalde krigen: ref artikkel oppdatert 13. september 2014, <http://www.aftenbladet.no/nyheter/utenriks/Russland-ruster-opp-i-nord-3507399.html> og artikkel oppdatert 23. april 2014, <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Putin-vil-ruste-opp-i-Arktis-7543367.html>. Begge lastet ned 11. september 2015.

⁷¹ «Forsvarstopp: - Dette er noe vi ikke har sett på mange år», Artikkel av Jan Eskil Severinsen, basert på intervju av Sjef FOH Genlt Morten Haga Lunde, Avisa Nordland 3. desember 2014. Lastet ned 1 november 2015 fra <http://www.an.no/nyheter/forsvarstopp-dette-er-noe-vi-ikke-har-sett-pa-mange-ar/s/1-33-7718283>.

⁷² Se artikkel «Her følger norske fly et russisk hangarskip». NRK 24. februar 2014. Lastet ned 1 november 2015 fra <http://www.tv2.no/a/5214061>. Artikkelen viser til statistikk fra Forsvaret hvor antall utflyvninger under den kalde krigen var ca 600 i året, mot 41 i 2013 og ca 45 i 2014.

⁷³ Oliver Watkins, Former Research Intern at the European Leadership Network, Tuesday 6 October 2015, *Avoiding the Coldest of Wars*, lastet ned 13 mai 2016 fra: http://www.europeanleadershipnetwork.org/avoiding-the-coldest-of-wars_3115.html

Imidlertid aktualiserer situasjonen et behov for militær tilstedeværelse som virker både forutsigbar og avskrekkende. På den annen side krever økt aktivitet generelt i nordområdene en høyere grad av oppmerksomhet og tilstedeværelse for å kunne håndtere kriser som oppstår utenfor det sikkerhetspolitiske feltet. Dette for nettopp å unngå at en annen stats militær tilstedeværelse oppfattes som en provokasjon og man kan oppleve et «security dilemma» som følge av en militær opprustningsspiral.

Militære oppgaver kan da ligge innenfor samfunnssikkerhetsperspektivet som støtte innen redning, miljøkatastrofer og slukking av branner. For å kunne bistå i slike situasjoner må nødvendigvis militære styrker utrustes og dimensjoneres også i henhold til disse. Dette henleder oppmerksomheten mot SAR avtalen som gir signat statene visse forpliktelser innen søk og redning, samtidig som militære styrker er de mest gripbare ressursene for utførelse og operasjonalisering av disse forpliktelsene. For å kunne gjøre aktørene i Arktis lettere i stand til en slik dialog og koordinering må det imidlertid etableres en hensiktsmessig arena for dette samarbeidet.

Blant de statene som ble invitert til etableringen av ASFR er A8 samt Frankrike, Nederland, Storbritannia og Tyskland. Av disse tolv statene er ni medlemmer av NATO. Det er naturlig at A8 som stater med geografisk tilhørighet i Arktis deltar i et slikt forum. Videre er Russland som stor aktør med lang kystlinje i Arktis en særdeles viktig partner i et slikt regime. Rasjonalet for å invitere de fire NATO- og EU medlemmene Frankrike, Nederland, Storbritannia og Tyskland kan imidlertid synes noe uklart. Disse er nære allierte og viktige samarbeidspartnere med USA. De har store maritime styrker og kan i dette perspektivet spille en rolle i et fremtidig isfritt Arktis. Det kan imidlertid tenkes at Norge som småstat i et realismeperspektiv ønsket å bringe disse inn som en motvekt til amerikansk og russisk dominans. Dette begrunnes med at Norge som småstat, med store havområder og ressursmessige interesser, samt Fiskevernsonens omstridte havrettslige status, kan ha behov for å bygge relasjoner i flere dimensjoner.

Det norske Forsvarsdepartementets begrunnelse for invitasjon av disse fire nevnte statene var at ASFR ikke skulle assosieres med Arktisk Råd. Dette kan ha bakgrunn i at Arktisk Råd eksplisitt ikke skulle behandle sikkerhetsspørsmål, noe som derimot delvis ligger i ASFRs mandat og dekkes i studiens kapittel 7. Forsvarsdepartementet ønsket her en utvidelse av aktører enn kun begrenset til de Arktiske statene, da et slikt fora lett kunne oppfattes som en duplisering av allerede etablerte strukturer som Arktisk Råd og Barentssamarbeidet. ASFR

fikk på denne måten en politisk forankring på Forsvarsministernivå og Forsvaret fikk i oppdrag å delta i gjennomføringen av møter og fremdriften i prosjektet ASFR (FD:2014).

Man ble følgelig enige med USEUCOM å utvide deltagelsen til å inkludere Tyskland, Storbritannia, Nederland og Frankrike. Den eksisterende overlapping i medlemskap i ASFR og Arktisk Råd er imidlertid interessant, da sammenfallende representasjon på sikt vil kunne forenkle en videreutvikling av ASFR som en komplementær struktur i forhold til Arktisk Råd, med tanke på en mer helhetlig tilnærming til de totale utfordringene i Arktis. Det er heller ikke registrert noen signaler innen ASFR om at det ikke er plass til flere medlemmer.

Før etableringen av ASFR mottok Forsvaret ved Forsvarsstaben (FST) i januar 2011 en skriftlig invitasjon fra USEUCOM om å arrangere det første ASFR i løpet av 2011. Forsvarsdepartement og Forsvarsstab ble enige om å delta i et slikt arbeid dersom det kunne inkludere en noe bredere deltagelse utover de arktiske kyststatene (FST:2014).

Forsvarsdepartementet skriver i en pressemelding at man med «sikkerhetsstyrker» mener både militære, para-militære (som kystvakt) og sivile politistyrker (FD, 2012). Kystvakt er organisert ulikt og oppgaver løses på forskjellige måter i de forskjellige Arktiske stater⁷⁴. Kystvakta (KV) i Norge er en del av Sjøforsvaret, i USA er United States Coast Guard (USCG) en egen forsvarsgren, mens den på Island er en halvmilitær avdeling underlagt justisdepartementet. Se studiens vedlegg 10 som gir en oversikt over hvilke organisasjoner som utøver kystvaktoppdrag på vegne av den enkelte stat.

Da USEUCOM tok initiativet til opprettelsen av ASFR lå et strategisk arbeid og rammeverk til grunn for dette. USEUCOM presenterte i 2011 sin egen strategi for Arktis, ”U.S. European Command-Arctic Strategy⁷⁵”. Her skisserte USEUCOM sin strategi for regionen med følgende målsetting:

U.S.allies and partners in the USEUCOM AOR (Area of responsibility, eg ansvarsområde) contribute to the peaceful opening of the Arctic in a manner which promotes international cooperation.

⁷⁴ Den norske Kystvakta løser en rekke oppgaver, som tolloppsyn, miljøoppsyn, redningsaksjoner og anløpskontroll. Artikkel nedlastet 18. oktober 2014: <http://forsvaret.no/operasjoner/norge/Sider/Havets-yoktere.aspx>

⁷⁵US European Command Arctic Strategy, lastet ned 25. juni 2012, <http://paxpartnership.org/Knowledgebase/Attach/03%20-%20Potter%20-%20Release.pdf>

Denne strategien⁷⁶ var på mange måter representativ for det liberalisme pregede «arktiske verdensbildet» som rådet den gang. Strategien peker på utfordringer knyttet til et stadig mer tilgjengelig Arktis og det internasjonale ressurskappløpet som kan oppstå og som kanskje allerede er i emning som følge av kyststatenes pågående sokkelkrav i FN. Et påfølgende høyt regionalt konfliktpotensiale kan tenkes å oppstå dersom ikke tiltak for styring iverksettes.

I 2013 presenterte USA og det Hvide Hus ut en ny arktisk strategi (DoS, 2013) som betød at samtlige ASFR kyststater nå har utarbeidet egne arktiske strategier (Norwegian Institute for Defence Studies, 2014). Slik understreker de arktiske kyststatene på den ene siden sitt engasjement, vilje og evne til flernasjonalt samarbeid og ivaretagelse av nasjonens interesser samt at sannsynligheten for konflikter og disputer relatert til mellom-statelige uenigheter er lav.

Gjennom en utvikling av arktiske strategier også blant ikke-arktiske stater søker disse også mot en anerkjennelse av å være legitime aktører i regionen. Dette kopler på den annen side Arktis til hendelser utenfor regionen muliggjør spill-over til Arktis fra konflikter fra andre deler av kloden (Tamnes et al., 2014, s. 90-92). I kontrast til dette vil strategier også kunne bidra til forutsigbarhet og stabilitet da de tilkjenner nasjonenes intensjoner i et liberalisme perspektiv.

Det er verdt å merke seg at deltagelse i ASFR er ikke bindende men selv om dette er et militært samarbeidsforum har stater som Russland enda ikke stilt med uniformert militært personell (2013). Russland har kun møtt med representanter fra den russiske kystvakta (FSB)⁷⁷ samt den sivile statsforvaltningen, med delegater fra den russiske ambassaden. ASFR har i så måte ikke overstatlige, men mellomstatlige trekk. Selv om en kan hevde at NATO overlappingen blant de vestlige medlemsstatene kan tilføre forumet overstatlige føringer under artikkel V regimet i NATO traktaten. Forumet er følgelig politisk vestlig dreid.

⁷⁶ Strategien skisserer videre en deling av det militære ansvarsområde, area of responsibility (AOR), for den nordlige halvkule mellom de to amerikanske kommandoene. U.S Northern Command har ansvar for Alaska og Canada og U.S.European Command har et ansvar for Arktis og ivaretar USAs geografiske ansvarsområdene som ble tildelt de arktiske kyststatene iht SAR avtalen, "Arctic Search and Rescue agreement-areas of application". Etter en kort listing av tilgjengelige kapasiteter for SAR i Arktis, representert med isbrytere, KV fartøy og baser, nevnes arenaer for internasjonalt samarbeid i regionen med Arktisk Råd, North Atlantic Coast Guard Forum (NACGF), North Pacific Coast Guard Forum samt ASFR som de mest relevante for USEUCOM.

⁷⁷ Den russiske kystvakten, som er organisert under Federal Security Service (FSB), Federalnaya Sluzhba Bezopasnosti, var representert på det første ASFR (2011), men har siden ikke deltatt. Russland har ikke gitt noen begrunnelse på den manglende deltagelsen, men har etter invasjonen i Ukraina i 2014 også vært ekskludert fra deltagelse i ASFR som en følge av de vestlige sanksjonene mot Russland.

De tolv deltagernasjonene stiller alle med offiserer og sivile eksperter ved behov, begrenset til fire personer fra hver deltagerstat. Selv om møtedeltagerne har begrenset mandat og myndighet er dialogen og samarbeid om prioriterte oppgaver viktig. ASFR har så langt vært gjennomført i Norge, Finland og Island.

Møtene er avholdt i Oslo i mai 2011, Bodø i 2012 og i august 2013 ble konferansen holdt i Naantali, Finland (The Finnish Defence Forces, 2013). Hovedmøtet i 2014 ble arrangert på Sortland i perioden 27-29 august. I den forbindelse ble det også gjennomført et forberedende arbeidsmøte i Oslo 26-27 mars 2014. Arbeidsmøtet utarbeidet agenda for ASFR 2014 og reiste deretter til Sortland for å legge planene for gjennomføringen der oppe. Arbeidsmøtet kan på mange måter oppfattes som et sekretariat i utøvelse og innhold. I 2015 ble ASFR arrangert på Island (Foughty, 2014). Møtet i 2016 er planlagt til Kirkenes.

Norge har så langt vært sentral i dette samarbeidet, som medarrangør og bidragsyter. Det kan hevdes at Norge står i en særstilling på grunn av grensesnittet mot Russland. Norge har følgelig en småstatsstatus og representerer i et realismeperspektiv ingen umiddelbar trussel for Russland. Samtidig som NATO medlemskapet kan gjøre Norge til en potent aktør i andre sammenhenger.

Norge og Russland har gjennom lang tid møtt felles geopolitiske og militær strategiske utfordringer innenfor rammene av godt naboskap og samarbeid. Noe som preget også det bilaterale forholdet under den kalde krigen på tross av idealistiske og politiske forskjeller og høy militær aktivitet mellom de to militær-strategiske blokkene.

Etter en lang periode med liten interesse for nordområdene (Tamnes & Gottemoeller, 2008:23) ble det tydelig at den amerikanske entusiasmen for «The High North» og erkjennelsen av et behov for samarbeid innen flere saksområder var stadig økende (Borgerson, 2008). Med gode relasjoner til Norge kan dette godt være et forsøk på å få en bedre dialog også med Russland, og at USA ønsker et forum for å møte Russland.

ASFR er således satt sammen med de samme nasjonene som også er med i Arktisk Råd, enten som faste medlem eller observatør. Den eksisterende overlapping i medlemskap i ASFR og AR er imidlertid interessant, da sammenfallende representasjon på sikt vil kunne forenkle en videreutvikling av ASFR som en komplementær struktur i forhold til Arktisk Råd, med tanke på en mer helhetlig tilnærming til de totale utfordringene i Arktis.

9.3.Mandat

Realismen antyder at det høyeste styringsnivået i mellom statlig samarbeid er koordinering. Dette har vært tydeliggjort under etableringen av Arktisk Råd i 1996 og kjennetegner virksomheten de første påfølgende årene:

The mandate included common Arctic issues, in particular environmental issues and the sustainable development of resources, and promoted the dissemination of information.(Ronson, 2011)

Arktisk Råd ble etablert innenfor rammene av et «high-level forum» som vil arbeide med spørsmål av sirkumpolær karakter (Stokke, 2013; Tamnes et al., 2014). Hvert andre år holdes ministermøtet som produserer ikke bindende deklarasjoner og gir retning for fremtidig arbeid i Rådet. Det er et rullerende formannskap i Rådet, hvor USA har overtatt formannskapet etter Canada for perioden 2015 til 2017. Rådet har, og har hatt fokus på oppgaver innen soft-law perspektivet og oppgaver utføres av de seks permanente arbeidsgruppene. Den daglige driften i Rådet utføres av Senior Arctic Officials (SAOer) og Rådet har fått en kraftig institusjonell forbedring etter at det ble opprettet et permanent sekretariat i 2011.

The council (!)was explicitly established as a high-level, intergovernmental forum for coordination and interaction among the Arctic states (Ronson, 2011).

Rådet må ha konsensus for å kunne få gjennomslag for avgjørelser og aktiviteter. Noe som medfører at enkelt medlemmer kan blokkere et hvilket som helst forslag. Stokke fremhever likevel tre merkbare side effekter av et relativt langvarig arktisk samarbeid, som gjør nettopp dette arktiske samarbeidet unikt. Arbeidet er soft-law basert og følgelig ikke-bindende, det ble etablert i en periode da øst-vest samarbeid var viktig og det ble bygget en grad av tillit og redusert spenning i regionen som førte til enklere samarbeid og finansiering av felles utfordringer, og sist men ikke minst ble det bygget opp en unik kompetanse for håndtering av arktiske spørsmål. Man finner her rasjonale for deltagelse både innen interessebasert regimeteori, men også innen den kunnskapsbaserte tilnærmingen. I hvilken grad Arktisk Råd kan vurderes som et effektivt regime avhenger nettopp av hvilken tilnærming som benyttes. Se forøvrig evalueringer av Arktisk Råd av både (Kankaanpaa & Young, 2012) og (Valk, 2012).

ASFRs mandat er på den annen side løst og uklart, og det nærmeste studien har kommet dette er hentet fra Forsvarsstabens invitasjon til det første møtet i 2011, hvor det skisseres følgende:

ASFR skal samles for «å diskutere og dele erfaringer om de militære utfordringene som følge av klimaendringene i Arktis, herunder bygge relasjoner mellom nasjonene som opererer i Arktis»⁷⁸.

Mandatet har en noe svakere status enn realismens koordinering, og reflekterer således en forsiktig tilnærming til dialog over et tema som kan oppfattes som følsomt. Utspillet kan imidlertid plasseres innen liberalismens nyttebaserte perspektiv hvor aktørene i Arktis søker å etablere et forum for stabilisering og samarbeid i en region hvor overnasjonale strukturer har styringsmessige mangler innen sikkerhetsdomenet. Innen regimeteorien reflekteres også maktbalanse som et sentralt begrep, og selv om initiativet til etablering kom fra stormakten USA ble Norge oppfordret til å organisere og invitere aktørene til det første møtet. Denne tilnærmingen synes å følge regimeteorien og reflekteres også i mandatet hvor relasjonsbygging står sentralt.

Forumets nisje karakter synliggjøres gjennom fokuset på militære utfordringer og erfaringsutveksling relatert til klimautfordringer i Arktis. Dette poenget gjør ASFR unikt da det ikke eksisterer tilsvarende forum for saksfeltet i regionen (Stokke, 2013). Arktisk Råd håndterer ikke sikkerhetsspørsmål eller utfordringer av militær karakter. Det åpenbart løse mandatet for forumet kan antyde at foruten det som eksplisitt er uttrykt reflekteres noe av mandatet implisitt gjennom den dialogen som oppnås gjennom ASFRs eksistens. I følge teorien om complex interdependence kan dette forumet også ses på som nok en kanal innen internasjonale relasjoner som på sikt kan være med på å knytte aktørene nærmere sammen til et forpliktende samarbeid, og dermed bidra til avspenning og reduksjon av et mulig militært konfliktpotensial.

I relasjon til samarbeid står liberalisten i kontrast til realisten. Liberalismen fremhever aktørers vilje til samarbeid og avtaleinngåelser er motivert av jevnt fordelte gevinster og fordeler. Realismens tilnærming og motivasjon for deltagelse i et regime er at man selv oppnår en eksplisitt høyere gevinst enn motparten eller medaktørene. Liberalismens kjerne og sentrale antagelse er at fred og samarbeid mellom stater vil gi absolutte gevinster for alle aktører inne regimet (Bova, 2010).

⁷⁸ Ref: Invitasjon fra Forsvarsstaben (FST) om deltagelse til den første konferansen i Oslo 20-22 juni 2011.

ASFR kan altså inneha en nisje kapasitet og rolle innen sikkerhets samarbeid under Arctic Governance paraplyen (Hønneland & Stokke, 2007, s. 165). Etter den kalde krigen var det et internasjonalt ønske å forbedre øst-vest relasjonene generelt gjennom en mer robust samarbeids struktur og institusjonering av dette arbeidet for derigjennom å forsterke sikkerhet og forutsigbarhet i regionen.

ASFRs begrensninger er knyttet til manglende åpenhet, det er et relativt lukket forum, begrenset til forumets medlemmer. ASFR er et avpolitisert eller upolitisk forum hvor representanter for sikkerhetsstyrker møtes for pragmatisk tilnærming til samarbeid om sikkerhet i Arktis. ASFR befinner seg på et lavere, upolitisk nivå en Arktisk Råd. Men samtidig tilhører diskusjonen et annet nivå da det kun er forsvarsetaten (Justis etaten som ekvivalent på Island?) som inngår i arbeidsprosessene. Medlemsstatene i ASFR går utover de A8 som er faste medlemmer i Arktisk Råd, og er som ønsket resultat av denne sammensetningen fra norsk side ikke et speilbilde av et annet organ, Arktisk Råd. Ved å velge tilnærmingen «sikkerhetsstyrker» inkluderer man også stater som Island som ikke har regulære konvensjonelle militære styrker.

Rasjonalet for etableringen er således knyttet til klimaendringenes effekt på militære styrkers evne til operasjoner i Arktis.

9.4. Regimets resultater og effektivitet

Det kan være utfordrende å måle effekten av internasjonale regimer. ASFR er ennå i en tidlig fase av en antatt livssyklus og har utenom de etablerte arbeidsgruppene få konkrete leveranser å vise til. AR levert sitt første konkrete produkt i 2004, da klimarapporten ble presentert. Dette var åtte år etter at rådet ble etablert, noe som tydeliggjør at konkrete resultater ikke nødvendigvis kan forventes fra et forum med løst mandat og svak overordnet politisk styring (Valk, 2012; Oran R. Young, 1998). I et liberalistisk perspektiv har det likevel vært viktig og riktig å bringe aktørene sammen for å kunne legge til rette for en dialog og utvikling av at mulig samarbeid i Arktis.

Det kan således være grunn til å hevde at ASFRs eksistens i seg selv fremstår som en effekt av det initiativet som ble tatt i 2011 for å skape dialog. Denne dialogen er med visse begrensninger et faktum hvor den mest signifikante begrensningen er at Russland som følge av sanksjonene i 2014 er utelukket fra dette forumet. Dette til tross for at regimets suksess

avhenger av russisk deltagelse, både på grunn av Russlands territorielle og ressursmessige interesser i region samt tunge militære tilstedeværelse.

Til tross for den antatt svake organisatoriske strukturen og mangel på konkrete produkter, har forumet likevel gjennom fire år gjennomført årlige formøter og hovedmøter. Dette indikerer en vilje til dialog og kontakt, noe som antas å ha potensiale til videre formalisering og samarbeid, noe man erfarte gjennom etableringen av Arktisk Råd. Et viktig bidrag kan være erkjennelsen av behovet for dialog innenfor temaer av felles og til dels motstridende interesser, og et grunnlag for en videre utvikling mot en struktur for politisk-, strategisk- og operasjonell håndtering av sikkerhetsutfordringer i Arktis.

Selv om Arktisk Råd kan fremstå som et styringsmessig fyrtårn i Arktis som behandler saksfelt innen urfolks utfordringer, forurensning, klimaendringene, ressursforvaltning og aktiviteter innen petroleumsvirksomheten, er det flere som stiller spørsmål ved om dette er tilstrekkelig for håndtering av de utfordringer det internasjonale samfunn nå møter i regionen. Stadig flere aktører har tatt til ordet for at det er et behov for en sterkere styring i Arktis innen flere nye områder og tiden kanskje er moden for at disse kanskje bør innlemmes i Arktisk Råds mandat⁷⁹. Alison Ronson hevder at Arktisk Råd kan endre sitt mandat til å inkludere et mer utvidet politisk ansvar for styring innen rammen av Arktisk Råd (Ronson, 2011). Enten ved å la de etablerte arbeidsgrupper i større grad håndtere spørsmål relatert til olje og gass aktivitet i regionen, eller gjennom nyetablering av arbeidsgrupper som kan håndtere saksfelt innen diplomati og internasjonalt samarbeid.

Til tross for Arktisk Råds dominerende rolle som internasjonalt forum og arena for styring i Arktis (Klimenko, 2016), mener altså enkelte at dette likevel ikke er tilstrekkelig. Behovet for robuste styringssystemer innen samarbeid mellom statlige og ikke-statlige aktører vil ventelig øke i regionen, noe som får stadig større internasjonal oppmerksomhet. Dette er i tråd med rådene fra den permanente arktiske parlamentarikerkomiteen som i 2012 kom med forslag til justeringer innen Arktisk Råd. Komiteen ga en anbefaling til Arktisk Råd om nettopp å ta en

⁷⁹Berit Enge, 14.april 2016, Arktisk råd er modent for revisjon: «Tjueåringen Arktisk Råd trenger fornyelse. Det er konklusjonen i to nylige rapporter fra tankesmiene CSIS i Washington og FNI i Oslo. Men det er langt fram til en enighet om hvordan organisasjonen skal se ut ved neste jubileum.», lastet ned 7 mai 2016 fra <http://www.highnorthnews.com/arktisk-rad-er-modent-for-revisjon/>

tydeligere og forsterket rolle innen noen gitte saksfelt, blant annet gjennom å etablere seg som en fullverdig internasjonal organisasjon⁸⁰.

Ilulissat-erklæringen blir på den annen side vurdert av stater utenfor A5⁸¹ som et bidrag til fragmentering av styringsmakten i Arktis og ikke til økt samarbeid blant de berørte parter. Noe også Oran R. Young understreker i sin introduksjon til boka "Arctic security in an age of climate change"(Kraska, 2011):

«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».

Enighet og samarbeid innen A5 gir således ikke nødvendigvis ro rundt alle interessekonfliktene i nordområdene. Til det er aktører og særinteresser for mange og ønsker og behov for sprikende. Det er likevel lite som tyder på at det er mobilisert sterke nok krefter for etableringene av en «Arctic Treaty». Young viser i sin studie at de arktiske stater ikke ser noen nytte i å investere tid og energi på å utvikle et system lik «the Arctic Ocean Treaty» som erstatning for noe som er etablert og har demonstrert at det fungerer (O. R. Young, 2011). Young viser til at de arktiske stater ikke bare er lite interesserte i utviklingen av en traktat, men også er direkte motstandere av dette. Han begrunner i 2010 dette delvis med det den gang pågående arbeidet for utviklingen av SAR avtalen og en Polar Code gjennom IMO (Østhagen, 2014). Oran R. Young påpeker videre til at Arktis har behov for en forkjemper som kan ivareta de arktiske interesser på en effektiv måte innen «global governance», og at Arktisk Råd kanskje er den beste mekanismen for tiden til å fylle denne rollen (Young, 2011). Dette

⁸⁰ Se "ARCTIC GOVERNANCE IN AN EVOLVING ARCTIC REGION", -A Proposal by the Standing Committee of Parliamentarians of the Arctic Region, gitt under den 10de konferansen for Parlamentarikerne i den Arktiske region, Akureyri 5-7 September 2012. Hentet 1. mai 2015 fra <http://www.arcticparl.org/files/arctic-governance-in-an-evolving-arctic-region.pdf>

⁸¹ A3 - De arktiske tre består av Island, Finland og Sverige. A3 refererer til de tre statene i Arktis som ikke har geografisk kystlinje til Polhavet (Kraska, 2011). A5

- De arktiske fem omfatter Russland, Canada, USA, Norge og Danmark/Grønland. Dette er betegnelsen på de fem arktiske statene med geografisk forbindelse til Polhavet. Disse statene har etter havretten rettigheter og et særlig ansvar for en bærekraftig utvikling i havområdene i Arktis. Statene kalles også de arktiske is-statene (Kraska, 2011). A8

- De arktiske åtte (A3 + A5) omfatter Russland, Canada, USA, Norge, Danmark/Grønland, Island, Finland og Sverige. Dette er den vanlige betegnelsen på de åtte statene som gradvis hadde etablert seg som de statene som kunne adressere og håndtere arktiske spørsmål og utfordringer på den internasjonale arena. A8 ble gradvis etablert som en arktisk enhet og dannet grunnlaget for etableringen av Arktisk Råd i egenskap av å innta de åtte faste plassene i rådet.

kan tyde på at fremtidige styringsordninger også må basere seg på den nå lite kontroversielle havretten innen eksisterende og nye regimer.

As the council's current chairman Lind has declared, the Arctic Council 'has changed from a forum to a decision-making body' (Rosenthal, 2012)⁸².

Innen ASFR har det en periode vært etablert tre arbeidsgrupper som jobbet for å understøtte ASFR møtene. Disse arbeidsgruppene var *Maritime Domain Awareness Group* (MDA) under ledelse av Norge ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) på Reitan. Arbeidsgruppen skiftet navn til *Domain Awareness* etter konferansen i august 2013 da gruppens ansvarsområde ikke bare skulle gjelde den maritime dimensjonen, men også favne hva som skjer til lands og i luften i Arktis. *Arctic Communications Group* arbeider med kommunikasjonsutfordringer i Arktis og rapporterer til ASFR. Denne gruppen ble ledet av Canada, som på sin side har bedt om avløsning fra dette lederansvaret, uvisst av hvilken grunn. For den tredje og siste arbeidsgruppen, *Best Practices Working Group* (BPWG) var USA «lead nation». Gruppens arbeidsoppgaver har vært relatert til å fange opp erfaringer fra operasjoner i Arktis og den gjennomfører registrering med påfølgende evaluering og distribusjon av disse dataene. Denne erfaringsutvekslingen er en sentral driver for samarbeidet innen ASFR (FST:2014).

Gjensidige oppdateringer og resultater fra arbeidsgrupper og fagmiljø gjøres tilgjengelig på et felles ugradert nettsted «*The All Partners Access Network*» (APAN)⁸³. APAN er en amerikansk nettside, utviklet i samarbeid med det amerikanske forsvarsdepartement, for å kunne utveksle informasjon mellom inviterte aktører og arbeidsgrupper. For saksfeltet ASFR har alle medlemmene tilgang til arbeidsområdet for informasjonsutveksling. Nettstedet er ugradert men likevel ikke tilgjengelig uten godkjenning og er av den grunn passord beskyttet.

Intensjonen er å utvikle nettsiden APAN som arena for informasjonsutveksling.

“APAN Communities are online spaces where groups of people or teams can interact and collaborate on specific topics or events. APAN fosters information exchange and

⁸² ANNE KONRAD, MAY 31 2013, <http://www.e-ir.info>, *Regime Theory and Environmental Security in the Arctic*, lastet ned 15 mai 2016 fra <http://www.e-ir.info/2013/05/31/regime-theory-and-environmental-security-in-the-arctic/>

⁸³ “APAN fosters information exchange and collaboration between the United States Department of Defense (DoD) and any external country, organization, agency or individual that does not have ready access to traditional DoD systems and networks.” Lastet ned fra APANs hjemmeside 13. januar 2014: <https://community.apan.org/default.aspx>.

collaboration between the United States Department of Defense (DoD) and any external country, organization, agency or individual that does not have ready access to traditional DoD systems and networks.”⁸⁴

Arktisk Råd søker også mot web-baserte informasjonsløsninger for fremtidig utveksling av rapporter og gjensidige oppdateringer mellom aktørene (James F. Collins, 2013).

I hvilken grad har ASFR vært i stand til å håndtere de utfordringer det var ment å løse:

The effectiveness of an international institution refers to its ability to contribute significantly to removing or mitigating the problem that motivated its formation (Hønneland & Stokke, 2007).

For ASFR vil kanskje selve eksistensen i seg selv gir resultater, hvor effekten av regimet ligger innenfor rammen av liberalismeperspektivet. Effektiviteten hentes fra kontaktflaten mellom aktørene som gjør at regimet oppfattes som effektivt innen forebygging og tillitsbygging som confidence building measures (CBM). Utfordringen for ASFR er det åpenbare fraværet av Russland de siste to årene.

Arktisk Råd har i sin tilnærming til sikkerhet i nordområdene tydelig begrenset seg til å håndtere den humanitære delen innen sikkerhetsdimensjonen. Forumet inkluderte alle de åtte arktiske statene (A8)⁸⁵ og markerte starten på et svært viktig samarbeid, som har resultert i mange gode fagrapporter til utvidet kunnskap om miljøutfordringene i nord. Samarbeidet har også bidratt til økt forutsigbarhet, stabilitet og bærekraftig utvikling i regionen, samt at fokus på individets sikkerhet i Arktiske strøk er satt på agendaen (Heininen & Southcott, 2010:280).

Det ble opprettet et eget sekretariat for AR i Tromsø i 2013, og med fokus på utfordringer innen det polare saksfeltet har Arktisk Råd så langt vært det eneste sirkumpolare samarbeidsorganet som omfatter alle de arktiske statene (Heininen & Southcott, 2010:278-281). AR har gjennom sine arbeidsgrupper gitt solide faglige bidrag innen ulike saksfelt, med foreløpige høydepunkt ved klimarapporten i november 2004, som påpekte den globale

⁸⁴ <https://community.apan.org/default.aspx>. Lastet ned fra APANs hjemmeside 13. januar 2014.

⁸⁵ A8 er en vanlig forkortelse for de åtte arktiske statene USA, Russland, Canada, Norge, Sverige, Finland, Danmark/Grønland og Island.

oppvarmingens effekt på Arktis samt inngåelse av den juridisk bindende SAR⁸⁶ avtalen i 2011.

Canada, Russia, the United States and their smaller circumpolar neighbours have agreed how to divvy up the fast-warming and fragile Arctic, but only for search-and-rescue responsibilities, leaving aside the vexed issues of sovereignty, oil drilling, pollution and shipping (Koring, 2011).

Saksbehandling og dialog i rådet har hele tiden ligget innen for rammen av «soft-law» - tilnærming og AR har siden starten vært karakterisert som «svakt» og «lite forpliktende». Se Geir Hønneland (Hønneland, 2012, s. 76-78) og (Koivurova & VanderZwaag, 2007:191).

ASFR har på den ene side ingen form for disiplinærmyndighet eller sanksjonsrett overfor deltagerne i forumet, men er snarere en møtearena basert på villighet og konsensus rundt utførelse av de oppgaver forumet blir enige om å gjennomføre. Det er likevel verdt å merke seg at Russland ikke ble invitert til ASFR i Norge i 2014 med bakgrunn i den pågående konflikten på Krimhalvøya i Ukraina. På den annen siden må dermed utelatelsen av Russland kunne oppfattes som en sanksjon mot Russland, og vil i så måte kunne virke kontra-produktivt og lite effektivt for det arbeidet og målsetningen som pågår i ASFR, nemlig å bringe Russland og Vesten nærmere hverandre innen rammen av arktisk samarbeid.

ASFR representerer imidlertid en unik mulighet for erfaringsutvekslinger, koordinering og samarbeid innen de militære styrker som opererer i nord, og kan gi viktige bidrag til sikkerhet, både innenfor det utvidede sikkerhetsbegrepet og innen statssikkerhet i rammen av internasjonal politikk.

Det som imidlertid er fraværende er ASFRs lave grad av normskapende aktivitet, substansiell del og følgelig leveranser innen den operasjonelle dimensjonen. Arbeidet er lite konkret og uforpliktende. Der hvor man ikke inngår avtaler, og heller ikke har noen sanksjonsrett eller mulighet for oppfølging av aktører som ikke følger regimets intensjon, får man raskt et ikke-fungerende regime eller en «papir-tiger».

Med dette bakteppet har Hønneland og Stokke analyser i sin tilnærming til arktiske institusjoner, Arktisk Råd, Barentssamarbeidet samt Østersjørådet, hvilken påvirkningskraft

⁸⁶ 12. mai 2011, vedtok Arktisk Råd den første juridisk bindende *Samarbeidsavtale om søk og redning i luften og til havs i Arktis (SAR-avtalen)*, Hentet 17. oktober 2014 fra <http://www.barentswatch.no/Tema/Havrett/Internasjonal-havrett/The-Artic-Council/>

disse har vist, og skiller her mellom tre kategorier av påvirkningskraft fra institusjonene (Hønneland & Stokke, 2007);

Effektivitet, definert av hvilken evne det aktuelle regimet har hatt til å håndtere eller fjerne de problemene regimet er ment å løse.

Politisk mobilisering, som fokuserer på hvilken evne og påvirkningskraft beslutningstakere har vist i relasjon til arktiske utfordringer.

Regions bygging, her forstått som bidrag fra institusjonene i utvikling av felles identitet blant regionens innbyggere.

Forfatterne peker på hvordan Russland har valgt å støtte det arktiske samarbeidet gjennom medlemskap i de aktuelle institusjonene, mens USA på sin side har vist seg svært avventende til slik støtte og deltagelse. Kanskje kan vi se en endring i dette bildet når USA nå tar fatt på formannskapsjobben i ArktiskRåd.

9.5. Utvikling og potensiale

Observasjoner gjort i Arktisk Råd og andre samarbeidsstrukturer i Arktis danner grunnlaget for den videre utviklingen av ASFR. Videreutviklingen av ASFR er uforutsigbar, men Russlands fremtidige deltagelse i forumet vil være forutsetning for dette arbeidet.

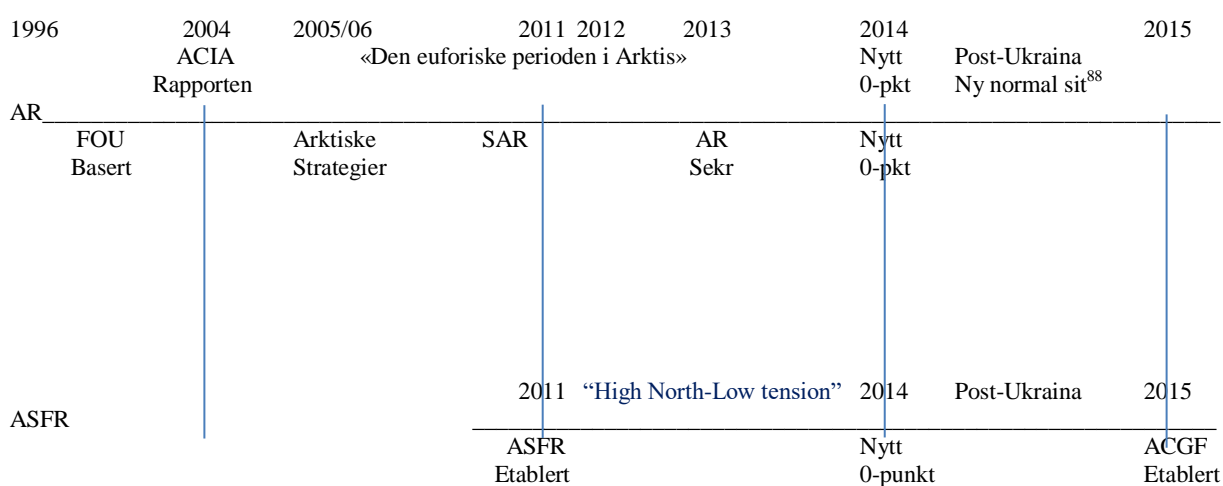
Utviklingen av Arktisk Råd har demonstrert at samarbeid i Arktis er mulig til tross for svingninger og motsetninger innen internasjonale relasjoner (IR). Fremtidens samarbeidsklima i Arktis er usikkert, men historisk erfaring viser at samarbeid innen utvalgte områder kan fungere uavhengig av trendene innen internasjonal politikk. Dette vil avhenge av aktørenes vektlegging av de ulike problemstillinger. Til tross for kulturelle og politiske motsetninger har eksempelvis Norge og Russland likevel utviklet former for samarbeid og dialog som har bidratt til at kriser⁸⁷ og potensielt alvorlige situasjoner ikke har fått utviklet seg til åpne konflikter. Det finnes flere eksempler på slikt godt samarbeid, herunder delelinjeavtalen (2010), fiskeriforvaltningen, arbeidet i Arktisk Råd, Barents samarbeidet

⁸⁷ Krise defineres på flere måter med bakgrunn i perspektiv, årsak, i hvilken kontekst den oppstår eller som subjektiv opplevelse av en gitt alvorlig hendelse (Fimreite, 2014:15). Innen militær terminologi er en krise en situasjon høyest på konfliktnivå skalaen og kan innebære sikkerhetspolitisk krise og krigsutbrudd (krig) som det meste ekstreme utslaget i krisespekteret (Forsvarsstaben, 2014:66). En utbredt tilnærming til krisebegrepet er at det beskriver en situasjon som utgjør en alvorlig trussel mot viktige verdier, en instans eller samfunnets evne til å utføre nødvendige og viktige funksjoner (Eriksen, 2011).

samt militær relasjonsbygging (Kosmo, 2010). Arktisk Råd har imidlertid pålagt seg selv klare begrensninger knyttet til håndteringen av sikkerhetsspørsmål i regionen, og da særlig sikkerhet i en militær kontekst i henhold til statuttene til Arktisk Råd.

Regimeteori har ulike tilnærminger og forklaringer til hvordan institusjoner og stater samhandler. Regimer og regimeteorier bringer orden til en ellers anarkisk verden og virkelighet (Smith et al., 2011, s. 302). På denne måten bidrar regimer til å regulere internasjonale relasjoner og samhandling mellom aktører innen svært mange felt. Regimer er ofte kjennetegnet ved lav grad av formalisering som likevel bringer aktører sammen for å forsøke å løse felles utfordringer innen rammene av kjente normsett og forventninger til adferd blant aktørene (Hovi & Malnes, 2007). Dersom deltagelse i et slikt forum oppleves som mer verdifullt enn å avslutte medlemskap, utvikler disse aktørene gradvis nærmere relasjoner og robusthet innen saksfelt og samarbeid som på sikt kan gjøre regimet i stand til å innrette seg mot et mer forpliktende samarbeid.

Analysen introduserer en figur for utviklingen av Arktisk Råd og den senere etablerte Arctic Security Forces Roundtable. Modellen fremstiller en tidslinjal som markerer utviklingen innen de to strukturene med milepæler og sentrale strømninger for de respektive periodene. Figuren introduserer også et «null-punkt» som i stor grad influerer begge regimer.



Figur: Utviklingen av ASFR versus Arktisk Råd

⁸⁸ Janne Haaland Matlary definerte i presentasjonen av rapporten «Et felles løft» i Bodø 15.mai 2015 dagens sikkerhetspolitiske situasjon som «en ny normal-situasjon» etter Russlands annektering av Krim.

Figuren fremstiller oppstartstidspunktene for både AR (1996) og ASFR (2011) samt de viktigste milepælene i utviklingen av begge regimene. Herunder Arktisk Råd s klima rapport fra 2004 (ACIA), SAR avtalen av 2011 samt etableringen av Rådets sekretariat i 2013. Figuren fremstiller også 2014 som et nytt 0-punkt for utviklingen innen det arktiske samarbeidet, da Russlands invasjon i Ukraina med påfølgende vestlige sanksjoner som antas å ha påvirket det arktiske samarbeidet langs begge tidsaksene⁸⁹. Dette satte i praksis en ny standard, en ny normalsituasjon i de internasjonale relasjonene mellom Russland og vesten. Figuren viser også den siste tilskuddet innen sikkerhet og samarbeid, nemlig det nyetablerte kystvaktsamarbeidet, ACGF.

Som en del av den arktiske regionsbyggingen (Hønneland & Stokke, 2007) har ASFR regelmessig møtevirksomhet og nettverksbygging er viktige komponenter i å utvikle et regionalt fundament. Imidlertid har ennå ikke ASFR vokst seg robust nok til å bestå av beslutningstakere i forumet og dette svekker institusjonen i en regimeteoretisk kontekst.

Kanskje kan ASFR fylle rollen som et «effective military confidence building mechanism (CBM)» (Sfraga & Virginia, 2013). Kanskje kan nettopp ASFR være et slikt tiltak, hvor NATO og Russland møtes til diskusjon og tillit gradvis kan bygges?

Still, cooperation is in the interest of all sides. The West should take heed of the Deputy Head of the Russian Foreign Relations Committee's recent words: "When a person turns his back on you, you have two choices—you can run after that person, or you can start to talk to other people." Russia is undoubtedly looking for alternatives to the West, most clearly in China. China's presence in the region is increasing and could lead to an upheaval in the Arctic's political climate if it is not jointly managed by the West and Russia⁹⁰.

ASFR ble opprettet i 2011 etter norsk-amerikansk initiativ. Den amerikanske tilnærming til denne perioden var preget av at Arktis ble oppfattet som en region uten særlig grad av styring og kontroll. Man snakket om «The Arctic Race» (Udgaard, 2013) og det ble fra enkelte amerikanske miljøer signalisert at dersom ikke amerikanske myndigheter tok initiativ til «leadership» i Arktis ville man oppleve et internasjonalt kappløp etter ressurser og rettigheter

⁸⁹ Se artikkel i E24, publisert 25 april 2015, «Kjølig drag på arktisk toppmøte-De åtte arktiske landene lover å gjøre mer for å bekjempe klimaendringene, og lot ikke Russlands rolle i Ukraina dominere møtet i Arktisk råd». Lastet ned 1.november 2015 fra <http://e24.no/makro-og-politikk/kjoelig-drag-paa-arktisk-toppmoete/23441121>.

⁹⁰ Oliver Watkins, Former Research Intern at the European Leadership Network, Tuesday 6 October 2015, *Avoiding the Coldest of Wars*, lastet ned 13 mai 2016 fra: http://www.europeanleadershipnetwork.org/avoiding-the-coldest-of-wars_3115.html

i regionen (Borgerson, 2009). Selv om perioden var som vist i tidslinjalen preget av fredelig sameksistens i de Arktiske strøk.

ASFR gir således et inntrykk av å være en møteplass for utveksling av ideer med fokus på kommunikasjon blant «security forces» for ledere av sikkerhetsstyrker med interesser i de Arktiske områdene (Smith-Windsor, 2013). Altså et samarbeidsforum for nasjonenes sikkerhetsstyrker med interesser og ressurser knyttet til og dimensjonert for operasjoner og krisehåndtering i Arktis.

“Not to single one nation out, but having Russia at the table matters,” said Schissler, EUCOM’s director of strategy and policy (Vandiver, 2012).

Det var derfor et hardt slag for ASFR og samarbeidsregimene i Arktis at Russland havnet utenfor som et resultat av sanksjonene mot Russland etter landets invasjon i Ukraina.

Arbeidet i ASFR har i begrenset grad kunnet påvise noen progresjon av særlig grad. Ref til referatet fra ASFR 26-28 august 2014 hvor det fremkommer at fremdriften har vært liten og saksinnholdet mellom møtene har endret seg i svært liten grad. Gjennom å la ASFR håndtere spørsmål innen sikkerhetsdomenet observeres et åpenbart potensiale for mellomstatlig samarbeid innen saksfeltet. Kanskje er et åpnere ASFR en riktig vei å gå?

I nyere tid har også det arktiske kystvaktsamarbeidet manifestert seg som et fora med deltagere fra alle åtte arktiske stater. Denne avtalen om kystvaktsamarbeid ble signert 30. oktober i fjor, og de oppgaver og målsetninger arbeidsgruppen ser for seg er listet ACGF skisserer i sin seminar rapport i forkant av etableringen følgende⁹¹:

- 1. Arctic states should continue to engage Russia in the planning and operation of the Arctic Coast Guard Forum, despite the current challenges of military-to-military contact in the region.*
- 2. The Forum should initially avoid becoming an arena of “hard security dialogue” and focus on safety and environmental initiatives.*

⁹¹ The Gordon Foundation, A seminar report April 2015, *COAST GUARD CO-OPERATION IN A CHANGING ARCTIC*, lastet ned 16. mai 2016 fra [http://gordonfoundation.ca/sites/default/files/publications/Arctic%20Coast%20Forum%20Report%20\(online\)_1.pdf](http://gordonfoundation.ca/sites/default/files/publications/Arctic%20Coast%20Forum%20Report%20(online)_1.pdf)

3. The Arctic Coast Guard Forum should focus on building a community that will facilitate sharing of best practices, real-time data and information, and expertise at an operational level.

4. The Arctic Coast Guard Forum should serve as a platform for search and rescue and oil spill exercises at both circumpolar and regional/ bilateral levels.

5. The Arctic Coast Guard Forum must share information with other Arctic-relevant bodies while still maintaining its independence and setting its own agenda.

Dette er oppgaver som helt klart ligger innenfor det løse mandatet ASFR har arbeidet under, hvor tilnærmingen har vært innenfor rammene av «soft security».

Med nordområdeperspektivet som bakteppe ser imidlertid Oran Young ikke Arktis som en arena hvor slike konflikter og motsetninger vil manifestere seg og ser ikke noen grunn til pessimisme for utviklingen av området i så måte (Young 2009:82).

Arktisk Råd er et politisk etablert og styrt, nå tradisjonsrikt samarbeidsorgan, hvor ministrene fra medlemsstatene møtes annen hvert år og ambassadørnivå/embetsnivået møtes to til tre ganger årlig⁹². Møtene gjennomføres i så måte på strategisk politisk nivå også innen rammen av «high politics». Arktisk Råd har siden oppstarten utviklet seg fra å være et svakt regime med løst mandat til å gradvis institusjonaliseres til det i dag fremstår som en organisasjon. Denne politiske vektleggingen kan ha bidratt til institusjonaliseringen av Arktisk Råd og påfølgende styrket interessen for dette organet. I 2011 tok AR ytterligere et steg videre ved opprettelsen av et permanent sekretariat med hovedsete i Tromsø. Dette markerte på mange måter et skille i utviklingen av Arktisk Råd på vei mot dagens robuste struktur. Det kan på den annen side ikke utelukkes at dette kan være en metode for å institusjonalisere ASFR som et relevant beslutningsorgan innen sikkerhetsspørsmål i Arktis.

Ved oppstarten av Arktisk Råd kunne manglende sanksjonsmulighet også føre til frustrasjon blant aktørene, da det heller ikke var utarbeidet *eksplisitte sanksjonsmuligheter overfor medlemmer som ikke holdt seg til disse noe uforpliktende retningslinjene*. Fordelene ved å opprettholde et slikt regime er likevel knyttet til langsiktighet og deltagelse og ikke minst en mulig spill-over effekt (Hovi & Malnes, 2007).

⁹² Om Arktisk Råd fra Regjeringen.no. Sist oppdatert: 16.09.2009. «Arktisk råd skal fremme samarbeid og koordinering mellom de arktiske landene i saker av relevans for det arktiske området. Involvement og aktiv deltakelse fra urfolk er sentralt for det arktiske samarbeidet». Lastet ned 29 juni 2015 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/urfolkryddemappe/arktisk-rad/id87031/>

Spill-over effekten må vurderes langs to dimensjoner. I et konstruktivistisk perspektiv må aktørene i ulike regimer i det lange løp forvente at nye saksfelt vil kunne dukke opp innen rammene av det etablerte regimet. Arktisk Råd er et godt eksempel på hvordan regimet gradvis blir mer forpliktende, normativt og setter agendaen for nye saksfelt. Det kan også forventes spill-over effekt innen sikkerhetsperspektivet og internasjonalt samarbeid. I et realisme perspektiv vil regionale utfordringer og konflikter kunne føre til en spill-over til andre regioner, som Ukraina krisen og konsekvenser den konfronterende tilnærmingen Russland og NATO fører vil kunne øke spenningsnivået i nordområdene.

Flere har argumentert for at styringsbehovet i Arktis taler for at Arktisk Råd bør ta på seg ytterligere oppgaver (Sivertsen, 2014). På den annen side kan noe av forklaringen til ARs suksess nettopp ligge i at enkelte saksfelt som sikkerhetspolitikk og militære spørsmål er holdt utenfor porteføljen for debatt innad i AR.

En kan hevde at det over tid er etablert et samarbeid med og innsikt i den Russiske militærmakten, basert på relasjonsbygging og tillit. Denne gode dialogen har bidratt til det konstruktive og fredelige samarbeidet som gjør at man pr. januar 2015 fremdeles kan betegne situasjonen i nordområdene som stabil og forutsigbar. På den annen side kan man etter Russlands invasjon i Ukraina også hevde at denne situasjonen nå har endret seg mot et stadig vanskeligere samarbeidsklima mellom Vesten og Russland.

Ekaterina Klimenko (Klimenko, 2016) ser med bakgrunn i Ukraina krisen for seg at avstanden mellom Russland og Vesten bare vil øke i fremtiden. Denne studien peker imidlertid på tegn som kan indikere at en tilnærming mellom aktørene er en ønsket utvikling, og at tiden kan være inne for en dialog og ny normalsituasjon. Kanskje kan ASFR være nettopp den uforpliktende arenaen som bringer de arktiske partene sammen igjen og bidrar til å dempe spenningen mellom Russland og de øvrige deltagerne i forumet.

Norge er på mange måter avhengige av å føre den doble politikk, hvor man på den ene siden gjennom disponering av egne militære styrker og infrastruktur skal ha en avskrekkende effekt. Avskrekking gjennomføres ved høy militær tilstedeværelse i norske interesseområder i nord og et klart og utvetydig NATO medlemskap, hvor en sømløs og samtidig styrking av Norge og støtte fra NATO på den annen side er suksess kriterier for slik avskrekking (Tamnes et al., 2015).

Behovet for mer helhetlig styring er fra enkelte hold foreslått dekket gjennom en «Arctic Treaty» mens andre derimot hevder at de eksisterende regimer og lovverk innen rammene av De forente nasjoners havrettskonvensjon (UNCLOS⁹³) og AR dekker styringsbehovene på en tilstrekkelig og adekvat måte (Collins, Virginia, Yalowitz & Sfraga, 2013). Dermed har man to tilnærminger til debatten om styring i nordområdene. På den ene siden blir det hevdet at Arktisk Råd og havretten gir tilstrekkelig lovgrunnlag og styringskraft til å ivareta alle interessekonflikter i Arktis. På den annen side er det flere som mener at en Arctic Treaty er et nødvendig tillegg for å dekke styringsbehovet i nord:

Concrete initiatives for a specific Arctic treaty have not been many. The most comprehensive suggestions have been generated by the World Wildlife Foundation (WWF), (Fløistad & Lothe, 2010).

Ilulissat-erklæringen var et resultat av et møte avholdt mellom de fem arktiske kyststatene (A5 landene)⁹⁴ på Grønland i mai 2008. Etter invitasjon fra den danske utenriksministeren møttes A5 landene på utenriksministernivå for å diskutere arktiske utfordringer. Man anbefalte at Arktisk Råds sentrale rolle i sakssamarbeidet skulle forsterkes, og at Arktisk Råd fortsatt vil være det primære samarbeidsforumet i regionen. Deltagerne var enige om å benytte det eksisterende lovverk innenfor havretten for håndtering av disputer i regionen og avviste samtidig et behov for en egen arktisk traktat.

(...)We therefore see no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean(...) (The Ilulissat declaration:2008).

Blant de fem deltakernasjonene beskrives møtet i 2008 som en suksess og at man har «avblåst kampen om Arktis» ved å bli enige om kjøreregler for samarbeid i nord (Udgaard, 2013). Erklæringen har imidlertid møtt kritikk fra flere aktører som hevder de fem arktiske kyststatene tar seg til rette ved å utelukke andre aktører fra dette samarbeidet. Kritikken ble blant annet rettet fra de tre resterende aktørene i Arktisk Råd, Island, Sverige og Finland. I noe som kan oppfattes som et motsvar på denne deklarasjonen har Island, basert på et personlig initiativ fra den islandske presidenten Ólafur Ragnar Grímssont, invitert relevante aktører til en arktisk konferanserekke. En stor del av konferansen var relatert til Islands rolle

⁹³ De forente nasjoners havrettskonvensjon av 1994, United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)

⁹⁴ A5 er en vanlig forkortelse for de fem arktiske kyststatene USA, Russland, Canada, Norge og Danmark/Grønland

og muligheter i Arktis og initiativet kan i så måte oppfattes som et ønske om å promotere Island som sentral aktør i Arktis.

Det var mye fokus på Islands roller: Arktisk hub for logistikk, arena for samhandling i Arktis og kilde til fornybar energi for naboer i nord. (Nils Arne Johnsen:2014)

Arctic Circle⁹⁵ ble arrangert for første gang i Reykjavik i 2013 og deretter i november 2014. I 2013 med 900 deltakere og i 2014 med nærmere 1400 deltakere. Noe som er i ferd med å gjøre den til den største konferansen i den Arktiske region med arktiske spørsmål på agendaen.

I skrivende stund (våren 2016) eksisterer det en viss usikkerhet knyttet til ASFR og den videre fremdrift av det arbeid og prosesser som er satt i gang i forumet. Spesielt sett i lys av den russiske annekteringen av Krim og intervensjonen i Ukraina, økt spenning mellom øst og vest samt global fordømming og innføringen av internasjonale sanksjoner mot Russland.

Særpregene ved ASFR, hvor militære og paramilitære styrker fra de arktiske stater kan møtes, legger til rette for en unik anledning hvor vestlige stater kan møte Russland for samarbeid og koordinering innen arktiske spørsmål. Denne sammensetningen gjør ASFR enestående og Russlands deltagelse er svært viktig for forumet.

Til arbeidsmøtet har Norge med støtte fra noen andre deltakernasjoner levert et forslag om å omorganisere arbeidsgruppene til et permanent sekretariat med representanter fra alle deltagerne. Noe av forklaringen til dette forslaget kan ligge i utfordringen med å få til et samarbeid mellom alle bidragsstatene med konkrete resultater fra arbeidsgruppene da disse har hatt utfordringer knyttet til forventede leveranser og tidsfrister. ASFR har ingen sanksjonsmuligheter så leveransene er basert på frivillighet. Status på etableringen er så langt ikke avklart, men aktiviteten rundt ASFR kan synes å bevege seg mot en mer etablert struktur, selv om de forskjellige arbeidsgrupper etableres og avvikles etter behov.

Det vil ikke være uproblematisk å innlemme sikkerhetsrelaterte temaer i Arktisk Råd all den tid suksessen bak Arktisk Råd blant annet kan tilskrives utelatelsen av slike spørsmål. ASFR kan være en arena og et verktøy for slik styring men rollen kan også dekket av andre forum,

⁹⁵ Nils Arne Johnsen, «Nord-Norge og nordområdenes rolle og plass i verden», Blogg på WordPress.com. The Structure Theme. Link <http://nilsajohnsen.com/2014/11/03/arctic-circle-2014-island-norge-3-1/>. Lastet ned 18. april 2015.

som for eksempel ARCTIC CHOD MEET⁹⁶ eller Arktisk Råd (Strader, 2012), dersom det etableres et konsensus for dette.

ASFR kan fremdeles betraktes som en ung struktur innen det arktiske samarbeidet. Forumets medlemmer har siden oppstarten hatt ambisjoner om årlige møter på ulike nivåer innen de militære styrkene og ASFR ble gjennomført for femte gang i mai i år (2015).

Janne Haaland Matlary uttrykker bekymring for hvor vesten og Russland i fremtiden kan føre dialog i lys av dagens internasjonale politiske sikkerhetssituasjon i Ukraina og sanksjonene mot Russland⁹⁷. ASFR kan under gitte forutsetninger bli en viktig arena for å bringe sikkerhetsstyrker og militære aktører sammen i fremtiden. ASFR kan også gjennom et utvidet mandat benyttes til å rydde opp i uklarheter relatert til SAR avtalen og Ilulissat erklæringen. Det vil i praksis være utfordrende for kyststatene å stille med relevante ressurser i henhold til forpliktelsene i SAR avtalen. For de fleste kyststatene vil dette måtte utøves av militære ressurser, noe som kan åpne for en videreutvikling av ASFR, mandat og koordinering av SAR ressurser i Arktis.

9.6. Relasjonen mellom ASFR og AR

Det ble innledningsvis i studien stilt spørsmål om hvordan ASFR kan bidra til håndtering av sikkerhetsspørsmål i Arktis. ASFR kan oppfattes som et supplement til Arktisk Råd, og ved at ASFR adresserer og håndterer mer følsomme sikkerhetstema kan regimene således utfylle hverandre. At ASFR er et «Roundtable» indikerer også at dette er et forum hvor aktører møtes som likeverdige parter, uten forpliktelser for hverken oppmøte eller sanksjonsrett. Russland ble likevel sanksjonert gjennom utestengelse, noe som utfordrer både samarbeidet, ASFRs fremtid og utviklingen i Arktis..

Formålet med ASFR er som vist at forumet gjennom internasjonal dialog, koordinering og samarbeid skal bidra til å utveksle erfaringer knyttet til de utfordringer som primært militære styrker i Arktis vil møte, som følge av de klimatiske endringene i nordområdene. Fra dokumenter fra det første innledende møtet i ASFR er følgende ambisjon hentet:

Therefore the objectives of the Roundtable are to promote regional dialogue and co-

⁹⁶ ARCTIC CHOD MEET, Arctic Chiefs of Defence Meet, eg Arktisk Forsvarssjefs møte

⁹⁷ Janne Haaland Matlary, pressekonferanse ifm presentasjonen av «Ekspergruppen for forsvaret av Norge-Et felles løft», Bodø, 12. mai 2015.

operation among Arctic security forces and to enhance multilateral Arctic security and safety operations. Defence issues and military operations are not on the agenda.

Det siste kan synes som en selvmotsigelse som igjen gjør det nødvendig med en ytterligere avklaring på hva som egentlig fanges opp av ASFR. Det pekes innledningsvis på *Arctic security and safety operations*, som et sentralt saksfelt, samtidig som det hevdes at *Defence issues and military operations are not on the agenda*. Et relevant spørsmål vil da være hvorfor det blir gjort et forsøk på å innlemme Arctic security som satsingsområde på en side mens det samtidig tas avstand fra militære spørsmål?

«Det som initialt ble vurdert som aktuelle saksfelt for dette forumet var områder som flernasjonalt samarbeid innen sikkerhet og kommunikasjon som følge av de store klimatiske endringene i Arktis og de utfordringene dette medfører. Militære styrker har tatt inn over seg at ved situasjoner og hendelser i Arktis må alle hjelpe hverandre. Alle som befinner seg i området er og har potensielle hjelperessurser, noe som også gjelder militære enheter. ASFR gir således et inntrykk av å være en møteplass for sikkerhetsstyrker med interesser i de arktiske områdene for utveksling av ideer med fokus på kommunikasjon blant «security forces» (Smith-Windsor, 2013).

Gjennom forbedret dialog mellom sikkerhetsstyrkene i regionen søkes sikkerhetsrelaterte utfordringer for alle aktører, både sivile og militære, ivaretatt på best mulig måte. En kan hevde at hensikten med forumet synes vagt formulert. Koordinering og dialog er tilsynelatende svært lite forpliktene aktiviteter for aktørene.

På den annen side kan det hevdes at en langsiktig vei mot å lykkes ligger i å samle de aktuelle aktørene (statene) på en felles arena, for så gradvis å bygge relasjoner som danner grunnlag for senere samarbeid i et slikt regime (Tamnes et al., 2014, s. 128). På dette området kan oppstarten av ASFR minne om hvordan AR ble omtalt på i Rådets tidlige virkeår (Valk, 2012).

På det første ASFR møte i Oslo i juni 2011, var det overordnede temaet ”Military Adaption to Climate Change” med sterkt fokus på miljømessige utfordringer, infrastruktur, øvelser og trening samt overvåkning til havs (Pettersen, 2012). Økt sikkerhet for alle aktører, både sivile og militære som er til stede i regionen er en viktig målsetting for ASFR. Den økende aktiviteten som en konsekvens av et stadig mer isfritt og tilgjengelig Arktis gir nye problemstillinger og utfordringer. Utfordringer finnes innen søk og redning (SAR) samt innen

et stadig mer sårbart miljø hvor det er langt mellom redningskapasiteter, verneutstyr og infrastruktur for å kunne bistå ved en miljøforurensing eller ulykke til havs, land eller i luften. Hensikten med møtene i ASFR-regi er i så måte å skape dialog mellom sikkerhetsstyrker som opererer i Arktis for å belyse sikkerhetsrelaterte utfordringer knyttet til dette området, sett i lys av de klimatiske endringene man erfarer i nordområdene og de konsekvensene dette medfører⁹⁸.

Gjennom intervjuer med representanter fra både fagmilitært og politisk strategisk nivå i Forsvaret, fremkommer det to tilnærminger til formålet med ASFR. For det første et fagmilitært perspektiv, som har fokus på samtrening og erfaringsoverføring for operasjoner under arktiske forhold, slik militære styrker gjør til vanlig (FST:2014). Et økt antall fellesøvelser og gode mellomstatlige rutiner for åpenhet og deltagelse ved militære øvelser, kan være gode tiltak for tillitsbygging i et liberalisme perspektiv. Fra forsvarspolitisk nivå observeres derimot en annen tilnærming, hvor en forventer at ASFR primært skal bidra til å koordinere militære ressurser til støtte ved miljøkatastrofer og kriser. Blant annet gjennom å videreutvikle interoperabilitet og gode kommunikasjonslinjer (FD:2014). Se for øvrig vedlegg 9 hvor det fremkommer av artikler på internett en utvikling inne tema på ASFR møtene fra oppstart og frem til i dag. Utviklingen i formuleringen rundt disse møtene kan gi inntrykk av en dreining i fokus av ASFR mot sikkerhets spørsmål.

Stortinget har i St.prp 73(S), «Et Forsvar for vår tid», gitt ni oppgaver til Forsvaret som skal prioriteres i perioden (Forsvarsdepartementet, 2011). Flere av disse oppgavene er relatert til nordområdene, og ett av de utledede oppdragene fra FD til FSJ er knyttet til den årlige gjennomføringen av Arctic Security Forces Roundtable (Forsvarsdepartementet, 2011).

Although the AEPS (JAÅ: Arctic Environmental Protection Strategy) and the Arctic Council were not created as institutions focused strictly on security, they have nonetheless played an important role in building and ensuring regional stability and security (at least minimizing the likelihood of conflicts (Murray & Nuttall, 2014:472).

Arktisk Råd har etablert seg som den viktigste institusjonen for samarbeid i nordområdene, og ifølge Murray og Nuttall er rådet i stand til å ta på seg større oppgaver, som suverenitets utfordringer og sikkerhet. Dette bla med bakgrunn i rådets anerkjennelse som en av pilarene innen den regionale styrings arkitekturen:

⁹⁸ "Rapport fra Arctic Security Forces Roundtable 27-29 august 2013", Utarbeidet av Forsvarsstabens Operasjonsavdeling, datert 2013-09-04.

(.) However, it is only one of the pillars of regional governance architecture(.).

Det pekes samtidig på at selv om Arktisk Råd på mange måter har befestet sin rolle som ledende aktør innen feltet, kan det ikke utelukkes at andre strukturer kan komme på banen og spille en rolle der hvor det eksisterer styringsmessige tomrom.

Hence the AC must retain flexibility and adaptability to new global circumstances because the international system does not tolerate vacuum, which always, sooner or later, will be filled.(Murray & Nuttall, 2014:473)

Avslutningsvis nevnes Schram Stokkes arbeid knyttet til regimeeffektivitet (Hønneland & Stokke, 2007) og hans noe senere analytiske inndelinger i regimers fire roller som kunnskapsbygger, normbygger, kapasitetsforbedring og kapasitetsbygging (Stokke, 2013) noe som viser ASFRs klare begrensninger innen regimetilnærmingen.

Et regimes *suksess* defineres gjerne i form av *effektivitet og robusthet* i lys av hvilket teoretisk perspektiv det betraktes (Hasenclever et al., 1996). Så lenge ASFR så langt hverken er i stand til å bygge eller forbedre relevante kapasiteter som bidrag til å løse utfordringene eller bidra til å videreutvikle regimet er ikke ASFR en del av løsningen men heller en del av problemet.

However, the willingness to pay for such (...) capacity-enhancement efforts also derives from the fact that Arctic institutions have been significantly fuelled by broader security and economic objectives, centred on the goal of involving-enmeshing-Russia and the Western Arctic states within common cooperative structures (Hønneland & Stokke, 2007, s. 183)

10. Konklusjon

Denne studien har hatt sitt fokus på samarbeid og sikkerhet i Arktis. Ved å analysere et relativt nytt forum for Arctic Governance innen sikkerhetsdomenet har studien avdekket mangler og muligheter innen saksfeltet. Ved å benytte ASFR som analyseobjekt, sett i lys av eksisterende regimer med hovedfokus på Arktisk Råd, påpeker studien at det eksisterer et udekket behov for samarbeid og informasjonsutveksling innen sikkerhetsdomenet i Arktis. Med «Samarbeid og Sikkerhet» som tema, har studien besvart følgende problemstilling:

Hva er Arctic Security Forces Roundtable?

Hvorfor ble Arctic Security Forces Roundtable opprettet?

Kan Arctic Security Forces Roundtable på selvstendig grunnlag, eller som støtte for Arktisk Råd, fyller manglende styringsbehov innen samarbeid og sikkerhet i nordområdene?

Studien har gjennom teori og empiri vist at ASFR har utfordringer knyttet til å bli å kunne fungere som et effektivt regime. ASFR har hverken et konkret mandat, entydige og robuste «outcome» eller beslutningsmyndighet innen saksfeltet sikkerhet. Studien har videre analysert om ASFR kan håndtere sikkerhetsperspektivet alene eller om dette kan innlemmes i Arktisk Råd.

Konklusjonen er at ASFR alene ikke er i stand til å håndtere sikkerhetsfeltet slik forumet fremstår i dag. Sikkerhetsproblematikk bør derfor enten håndteres innen rammen av Arktisk Råd eller et annet forum som kan fungere som rådgiver, som evt ACGF. Arktisk Råd bør derfor på sikt gis mandat til også kunne håndtere sikkerhetsspørsmål og samtidig være en arena for diskusjoner ikke bare rundt «soft security» men også militær sikkerhet og «hard security», gjerne støttet av ASFR eller ACGF.

Stadig flere stater har rettet sin interesse mot nordområdene. Arktisk Råd spiller uten tvil en sentral rolle innen internasjonalt samarbeid i regionen. Selv om Europa, EU og Asia har vist økende interesse for regionen, er forholdene rundt Russlands tilstedeværelse og handlinger på den internasjonale arena av særdeles stor interesse for alle aktører som har interesser i nordområdene. Studien har vist at det er to hovedutfordringer knyttet til et bedret sikkerhetssamarbeid i Arktis.

Det må altså etableres et legitimt regime eller struktur innen Arctic Governance som kan adressere og håndtere spørsmål og utfordringer av sikkerhetsmessig karakter. Denne strukturen bør innlemmes i Arktisk Råd. Kanskje kunne ASFR være denne uforpliktende arenaen som bringer de arktiske partene sammen igjen og bidrar til å dempe spenningen mellom Russland og de øvrige deltagerne i forumet. Likevel er det ikke helt sikkert at ASFR faktisk er den rette aktøren til å ta dette ansvaret. Det som er sikkert er at arbeidsgrupper eller andre regimer som ligner ASFR, bør håndtere sikkerhetsspørsmålene i Arktis. Det kan synes som at det nylig oppstartede Arctic Coast Guard Forum etter hvert tar over rollen som ASFR opprinnelig var tenkt.

Likevel, uavhengig av hvilket forum, arbeidsgrupper eller andre regimer som håndterer sikkerhetsproblematikken, er det sikkert at sikkerhetsspørsmålet må dekkes av en eller annen plattform for samarbeid. Denne plattformen bør innlemmes under Arktisk Råds paraply med nok beslutningskraft til å utføre dette.

Norge er blant de landene som mener at Arktisk Råd bør ta initiativ til flere beslutninger av forpliktende karakter⁹⁹. Selv om «soft-law¹⁰⁰» har vært en fremtredende tilnærming og premiss til samarbeidet i Arktisk Råd, og militære utfordringer og sikkerhetsspørsmål har vært utelukket i hele Rådets levetid, kan det nå synes som om flere aktører¹⁰¹ mener Rådet etterhvert også burde fokusere på sikkerhetsspørsmål i Arktis. I arbeidsdokumentet “A Euro-Atlantic Action Plan for Cooperation and Enhanced Arctic Security” anbefaler en intern arbeidsgruppe Arktisk Råd å utvide samarbeidet med militære organisasjoner:

Key Recommendations for the Arctic Council: ...Establish a dialog with the armed forces and coast guards of the Arctic states to increase the safety operations in Arctic waters and encourage confidence-building mechanisms...(Collins et al., 2013)

ASFR har vist seg å være svak på effektivitet i et regimeperspektiv. ASFR har søkt å etablere mål og mandat, men lyktes i liten grad. Imidlertid har det kunnet opptre som en arena og møteplass for representanter for staters militærmakt og har således tatt en rolle innen CBM.

⁹⁹ «Norge mener at Arktisk råd i arbeidet med tilpasning til nye utfordringer i regionen, bør ta initiativ til flere beslutninger av forpliktende karakter», Utenriksdepartementet om Arktisk Råd, Hentet 17 okt 2014 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/nordomradene/arktisk_rad/arktisk-rad.html?id=449397

¹⁰⁰ Se Nathaniel Valks analyse av ARs effektivitet og utledning av *Soft Law* (Valk, 2012). *Soft Law* står i kontrast til *Hard Law* og defineres gjerne som en ikke-bindende avtale. Herunder hører «guidelines, standards, codes of conduct, principles, or resolutions that are accepted by international and regional organizations»(Valk,2012).

¹⁰¹ Aktører defineres i studien som stater, internasjonale organisasjoner og kommersielle selskaper som opererer og / eller har interesser i Arktis.

Dersom oppgaver for ASFR blir gradvis utvannet og Russlands fravær i forumet fortsetter kan ASFR stå i fare for å ende opp som en «papir-tiger». Til tross for at sanksjonene mot Russland har medført begrenset russisk deltakelse, er det likevel en oppfatning blant deltager nasjonene at møteplassen fremdeles er viktig for militær sikkerhet og dialog, og bør videreføres. Flere aktører har pekt på disse manglene og hullene for styring og samarbeid samtidig som Polar-eksperten Willy Østreng advarer:– Russland må for all del ikke kastes ut av Arktisk Råd:

– Når Vestens reaksjoner gjør at Russland ikke lenger blir invitert til stormaktsforumet G8, som blir til G7, kan man tenke seg at liknende ideer kan komme opp i Arktisk Råd. Det ville vært et fryktelig tilbakeslag for dette ressursrike, strategisk viktige området, mener Østreng¹⁰².

ASFR kan observeres i et arktisk regionaliserings perspektiv hvor medlemmene har felles interesser i å bygge en region med fokus på sikkerhetssamarbeid. Arktis og nordområdene har vært gjenstand for høy militær aktivitet gjennom den kalde krigen. Etter en lang periode med et Arktis preget av lav spenning og lavt konfliktpotensial har Russlands intervensjon i Ukraina igjen økt spenningsnivået. Spill-over effekten fra Ukraina krisen og det internasjonale samfunnets eksklusjon av Russland i flere fora har ført til færre internasjonale møteplasser mellom øst og vest. Russlands fornyelse og forsterkning av sivil og militær infrastruktur i nord oppleves igjen som en opprusting som under den kalde krigen. Den dialog som ASFR kan åpne for er viktig for å unngå høyspenning og misforståelser mellom stater og militære styrker. Dette gjør ASFR unik, da militære representanter kan møtes til dialog og samarbeid om klimaendringenes effekt, i en kontekst hvor sikkerhetsspørsmål håndteres implisitt. Noe som er en viktig egenskap ved ASFR og gjør at det fremdeles er et sterkt ønske å videreføre ASFR innen militære styrker.

Analysen av ASFR har vist at er det viktig at alle relevante aktører har plass ved forhandlingsbordet i diskusjonene omkring sikkerhet. I dette nyliberalistiske perspektivet viser studien at Arctic Security Forces Rondtable har potensiale til å bli en viktig arena for sikkerhetsstyrker i fremtiden, da det bringer de viktigste regionale aktørene sammen. Dette forutsatt at Russland fortsatt vil kunne møte og at oppgavene ASFR skal jobbe med for

¹⁰² Av Thomas Vermes, ABC Nyheter, onsdag 03.09.2014, kl. 18:37:53, henvisning lastet ned 1. mai 2015, <http://www.abcnyheter.no/nyheter/2014/09/03/207223/russland-ma-all-del-ikke-kastes-ut-av-arktisk-rad>

fremtiden ligger innen «soft-» og «hard security», og gjør at aktørene finner det hensiktsmessig og nyttig å delta.

11.Litteratur- og kildeliste

- Ba, A. D. & Hoffmann, M. J. (2005). *Contending perspectives on global governance : coherence, contestation and world order*. London: Routledge.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality : a treatise in the sociology of knowledge*. London: Penguin.
- Borgerson, S. G. (2008). *Arctic Meltdown*
- The Economic and Security Implications of Global Warming*. Hentet 11 nov 2014 fra <http://www.foreignaffairs.com/articles/63222/scott-g-borgerson/arctic-meltdown>
- Borgerson, S. G. (2009). The great game moves North. *Foreign affairs*, 25.
- Bova, R. (2010). *How the world works-A brief survey of international relations* (1 utg.): Pearson Education, Inc.
- Burchill, S. (2013). *Theories of international relations*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Carlsnæs, W., Risse, T. & Simmons, B. A. (2002). *Handbook of international relations*. London: Sage.
- Collins, J. F., Virginia, R. A., Yalowitz, K. S. & Sfraga, M. (2013). *A Euro-Atlantic action plan for cooperation and enhanced Arctic security*: Hentet fra <http://uafcornerstone.net/wp-content/uploads/2013/05/Euro-Atlantic-Action-Plan-for-Cooperation-and-Enhanced-Arctic-Security.pdf>
- 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.
- Dalen, M. (2011). *Intervju som forskningsmetode*. Oslo: Universitetsforl.
- Dodds, K. (2013). The Ilulissat Declaration (2008): The Arctic States, "Law of the Sea," and Arctic Ocean. *SAIS Review*, 33(2), 45-55.
- DoS, U. (2013). *NATIONAL STRATEGY*
- FOR THE ARCTIC REGION*. Hentet 28 sep 2014 fra http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf
- Eriksen, J. (2011). *Krise- og beredskapsledelse: teamtrening*. [Oslo]: Cappelen Damm akademisk.
- FD, P. (2012). *12 samlet rundt Arktis' runde bord*. Hentet 28 sep 2014 fra <http://www.an.no/nyheter/article6209807.ece>
- Fimreite, A. L. (2014). *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforl.
- Fløistad, B. & Lothe, L. (2010). *The Possibility of an Arctic Treaty*, CHNL. ©. Hentet 29 nov 2014 fra <http://www.arctis-search.com/The+Possibility+of+an+Arctic+Treaty>
- Forsvarsdepartementet. (2008). *Langtidsplan for Forsvaret 2009-2012*. (St.prp. nr. 48 (2007-2008)). Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/tema/langtidsplanlegging-i-forsvarssektoren/langtidsplan-for-forsvaret-2009-2012.html?id=503691>
- Forsvarsdepartementet. (2011). *Et forsvar for vår tid*. (Prop. 73 S (2011–2012)). Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/37583840/PDFS/PRP201120120073000DDDPDFS.pdf>
- Forsvarsstaben. (2014). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarets stabsskole (FSTS), Forsvarets høgskole (FHS).
- Foughty, P. (2014, 28 aug 2014). *US, Norway co-host 4th annual Arctic Security Forces Roundtable*. Hentet 25 okt 2014 fra <http://www.eucom.mil/media-library/article/26802/us-norway-co-host-4th-annual-arctic-security-forces-roundtable>
- Gad, U. P. & Petersen, K. L. (2012). Conversations on the Copenhagen School. Concepts of politics in securitization studies. *Internasjonal Politikk*, 70(3), 329-352.
- Goldstein, J. S. & Pevehouse, J. C. (2006). *International Relations* (7 utg. Seventh Edition): McGeehon, Priscilla.

- Haggard, S. & Simmons, B. A. (1987). Theories of international regimes. *International Organizations*, 41(3), 491-517. doi: 10.1017/S0020818300027569
- Hague, R. & Harrop, M. (2007). *Comparative government and politics : an introduction* (7th ed. utg.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hasenclever, A., Peter, M. & Volker, R. (1996). Interest, power, knowledge: the study of international regimes. I: (nr. 40 :1996 :Suppl. 2, s. S.177-228.). Cambridge: Blackwell Publishers.
- Heininen, L. & Southcott, C. (2010). *Globalization and the circumpolar North*. Fairbanks: University of Alaska Press.
- Hilde, P. S. (2013). The "new" Arctic-the Military Dimension. *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol 15, No 2 (2013), 130-153.
- Hovi, J. & Malnes, R. (2007). *Anarki, makt og normer: innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forl.
- Hønneland, G. (2005). *Barentsbrytninger: norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Hønneland, G. (2012). *Arktiske utfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Hønneland, G. & Stokke, O. S. (2007). *International cooperation and Arctic governance: regime effectiveness and northern region building*. London: Routledge.
- James F. Collins, M. S., Ross Virginia, Kenneth Yalowitz. (2013). *A Euro-Atlantic Action Plan for Cooperation and Enhanced Arctic Security*: Hentet fra <http://carnegieendowment.org/2013/05/14/euro-atlantic-action-plan-for-cooperation-and-enhanced-arctic-security>
- Jensen, L. C. (2014). The times they are a-changin': norsk sikkerhet og usikkerheten i nordområdene. I: (nr. 72(2014)nr. 1, s. S. 7-29.). Oslo: Universitetsforl.
- Jervis, R. (2011). Dilemmas About Security Dilemmas. *Security Studies*, 20(3), 416-423. doi: 10.1080/09636412.2011.599189
- Justis og beredskapsdepartementet. (2000). *Et sårbart samfunn*
- Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*,. (NOU 2000:24). Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2000/nou-2000-24.html?id=143248>
- Kalnes, Ø., Austvik, O. G. & Røhr, H. S. (2010). *Internasjonale relasjoner: en akkurat passe lang introduksjon*. [Oslo]: Cappelen akademisk.
- Kankaanpaa, P. & Young, O. R. (2012). The effectiveness of the Arctic Council.
- 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>
- Keohane, R. O. (1984). *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Keohane, R. O. & Nye, J. S., Jr. (1998). Power and interdependence in the information age. I: (nr. Vol. 77, no. 5 (1998), s. S. 81-94). New York: The Council on Foreign Relations.
- Klimenko, E. (2016). Russia's Arctic security policy: still quiet in the High North? (ISBN: 978-91-85114-89-4).
- Knutsen, T. L. (1995). Norsk statsvitenskapelig tidsskrift (s. 1-34). Oslo: Universitetsforlaget.
- Koivurova, T. & VanderZwaag, D. (2007). The Arctic Council at 10 Years: Retrospect and Prospects,. *University of British Columbia Law Review*, Vol. 40, No. 1, pp. 121-194.
- Koring, P. (2011, Last updated Friday, Aug. 24 2012, 4:02 PM EDT). *Arctic treaty leaves much undecided*. Hentet 5 okt 2014 fra <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/arctic-treaty-leaves-much-undecided/article579628/>
- Kosmo, S. (2010). *Kystvaktsamarbeidet Norge - Russland: en fortsettelse av politikken med andre midler?* Oslo: Forsvarets høyskole.
- Kraska, J. (2011). *Arctic security in an age of climate change*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Krasner, S. D. (1982). Structural Causes and Regime onsequences: Regimes as Intervening Variable. *International Organizations*, 36(2).
- Maaland, H. (2014, 13.sep. 2014 10:57). *Russland ruster opp i nord*,. Hentet 18 nov 2014 fra <http://www.aftenbladet.no/nyheter/utenriks/Russland-ruster-opp-i-nord-3507399.html>
- Mearsheimer, J. J. (2014). Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. *Foreign Affairs*, 93(5), 77-89.
- 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: Universitetsforl.
- Norge, F. (2014). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarets stabsskole (FSTS), Forsvarets høyskole (FHS).
- Norge Justis- og, b. (2015). *Støtte og samarbeid : En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Norwegian Institute for Defence Studies. (2014). *Arctic strategy documents*. Hentet 19 okt 2014 fra http://www.geopoliticsnorth.org/index.php?option=com_content&view=article&id=84:arctic-strategy-documents&catid=52&showall=&limitstart=
- Pettersen, T. (2012). *Military Cooperation in the High North*. Hentet 28 sep 2014 fra http://barentsobserver.com/sites/barentsobserver.com/files/attachments/br2012_chapter6_eng_0.pdf
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. London: MacMillan.
- Press, B. W. T. C. (2015). 8 Arctic countries to sign historic coast guard deal
- Deal considered a significant step forward for international co-operation in Northern waters. *cbcnews*.
- Ramsdal, R. (2012). Russland i Arktisk Råd: en casestudie av forsøk på de-og resikkerhetisering i Arktis.
- Ronson, A. (2011). Political Climate Change: The Evolving Role of the Arctic Council. *The Northern Review* 33(Spring 33), 95-111.
- Rottem, S. V. (2007a). Forsvar i nord-avskrekking og beroligelse. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 01(Årg. 48, nr. 1 (2007)), 63-87.
- Rottem, S. V. (2007b). Forsvaret i nord-avskrekking og beroligelse. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 48(1), 63-90.
- Rottem, S. V. (2010). Klima og sikkerhet i Arktis. *Internasjonal Politikk*, 2010, , Vol.68(02) (Idunn.no (Universitetsforlaget)), 183-204.
- Ruggie, J. G. (1998). *Constructing the World Polity : Essays on International Institutionalisation*. London: Routledge.
- Sfraga, M. & Virginia, R. A. (2013). A EURO-ATLANTIC ACTION PLAN FOR COOPERATION AND ENHANCED ARCTIC SECURITY.
- Sivertsen, E. (2014, 20 mars 2014). «*Managing risk in the Arctic*» [Tale holdt ved konferanse i UiN].
- Skagestad, O. G. (2009). "Nordområdene",("The High North") – et elastisk begrep. Hentet 11 nov 2014 fra http://www.nor-miltids.com/NMT2009/NMT-nr_2-3-2009/Skagestads%20artikkel.pdf
- Smith-Windsor, B. A. (2013). *Putting the "N" back into NATO. A High North policy framework for the Atlantic Alliance*. Hentet 27 okt 2014 fra file:///C:/Users/J49-Internett%20/Downloads/rp_94.pdf
- Smith, S., Baylis, J. & Owens, P. (2011). *The Globalization of world politics: an introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Stokke, O. S. (2013). Regime interplay in Arctic shipping governance: explaining regional niche selection. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 13(1), 65-85.

- Strader, O. (2012, April 6, 2012). *Arctic Chiefs of Defence Staff Conference - An Opportunity to Formalize Arctic Security*. Hentet 17 okt 2014 fra <http://www.thearcticinstitute.org/2012/04/arctic-chiefs-of-defence-staff.html>
- Tamnes, R. & Gottemoeller, R. E. (2008). *High North: high stakes: security, energy, transport, environment*. Bergen: Fagbokforl.
- Tamnes, R., Matlary, J. H., Bundt, K. H., Toje, A., Grytting, T., Wilhelmsen, J. & Hoel, A. H. (2015). *Ekspertgruppen for Forsvaret av Norge*
- Et felles løft*: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <https://blogg.regjeringen.no/annedivi/files/2015/03/2015-04-27-Et-Felles-L%C3%B8ft-webversjon.pdf>
- Tamnes, R., Offerdal, K., Holtmark, 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.
- The Finnish Defence Forces. (2013, 26 aug 2013). *Security of the Arctic area discussed in Naantali, Finland*. Hentet 20 okt 2014 fra <http://www.puolustusvoimat.fi/wcm/en+puolustusvoimat.fi/pv.fi+staattinen+sivusto+en/defence+forces/bulletins/26082013asfren>
- Udgaard, N. M. (2013, 21.mar. 2013 15:04). *Kappløpet mot nord er avlyst*. Hentet 30 nov 2014 fra <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Kapplopet-mot-nord-er-avlyst-7154422.html>
- Utenriksdepartementet. (2011-2012). *Nordområdene-Visjon og virkemidler*. (Meld.St.7). Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-7-20112012.html?regi_oss=1&id=663433
- Valk, N. P. (2012). Arctic Council Soft Law: An Effectiveness Analysis.
- Vandiver, J. (2012, 30 aug 2014). *Nations seek ways to cooperate on a range of Arctic issues*. Hentet 18 okt 2014 fra <http://www.stripes.com/news/nations-seek-ways-to-cooperate-on-a-range-of-arctic-issues-1.187454>
- Waever, O. (1995). The New European Security Disorder (Book Review) (nr. 89, s. 798-800).
- Waever, O., Konfliktforskning, K. u. C. f. F.-o., Peace, C. f. & Research, C. (1993). *Securitization and Desecuritization*: Centre for Peace and Conflict Research.
- Willis, M. (2013). The Arctic Council: Underpinning Stability in the Arctic. *Arctic Institute*, 26.
- Young, O. R. (1998). *Creating regimes: Arctic accords and international governance*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Young, O. R. (2005). Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation. *Global Governance*, 11(1), 9-15.
- Young, O. R. (2011). If an Arctic Ocean treaty is not the solution, what is the alternative? *POLAR REC.*, 47(243), 327-334. doi: 10.1017/S0032247410000677
- Østhagen, A. (2014, 9 okt 2014). *Coast Guards in the Arctic – Troubles Ahead?* Hentet 16 okt 2014 fra <http://www.thearcticinstitute.org/2014/10/100914-Coast-Guard-Arctic.html>
- Åtland, K. (2014). Interstate Relations in the Arctic: An Emerging Security Dilemma? *Comparative Strategy*, 33(2), 145-166.

12. Vedleggsliste

- 12.1. Vedlegg 1: Relevante forkortelser
- 12.2. Vedlegg 2: Intervjuskjema
- 12.3. Vedlegg 3: Milepæler og hendelser i Nordområdene
- 12.4. Vedlegg 4: Kart over Nordøstpassasjen samt den sørlige sjørute
- 12.5. Vedlegg 5: Transitter gjennom Nordøst passasjen
- 12.6. Vedlegg 6: Arktiske strategier
- 12.7. Vedlegg 7: Kart med de arktiske statenes geografiske ansvarsområde etter SARavtalen
- 12.8. Vedlegg 8: Møter i ASFR
- 12.9. Vedlegg 9: Relevante artikler til studien
- 12.10. Vedlegg 10: Arktiske organisasjoner med KV-ansvar
- 12.11. Vedlegg 11: ASFR i media Forkortelser, figurer og tabeller:

12.1.Vedlegg 1: Relevante forkortelser på norsk og engelsk

AR/AC	Arktisk Råd/ Arctic Council
ACGF	Arctic Coast Guard Forum
ASFR	Arctic Security Forces Roundtable
BEAC	Barents Euro-Arctic Council
BEAR	Barents Euro-Arctic Region
CHOD	Chiefs of Defence, Forsvars sjefer
FMR	Forsvarssjefens fagmilitære råd (til Regjeringen)
FSB	Russian Federal Security Service
LTP	Langtids Planen (for Forsvaret)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NEZ / NØS	Norwegian economical zone / Norsk økonomisk sone
NSR	Den Nordlige Sjørute, også Nord Øst passasjen
SAR Avtalen	Search and Rescue, Avtale om maritime og aeronautisk støtte til søk og redning i Arktis
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea, FNs havretts konvensjon
USEUCOM	United States European Command, den Amerikanske Europa kommandoen

12.2. Vedlegg 2: Intervjuskjema

I det følgende listes den introduksjonen og de spørsmålene som ble gitt til respondentene i forbindelse med intervjuet.

Innledning

Jahn Arne Åseng, masterstudent i Statsvitenskap ved Universitetet i Nordland

Ønsker et samtaleintervju relatert primært til etableringen av ASFR og refleksjoner knyttet til bakgrunn og tanker om fremtiden for ASFR.

Materialet blir benyttet i studien, hovedsakelig som bakgrunnsmateriale i prosjektet som ferdigstilles til høsten ved UiN (sep?).

Studien ønskes presentert i en ugradert versjon.

Problematisering rundt følgende tema:

Vil Arktis utvikle seg mot et regionalt konfliktområde som en følge av klimaendringene – Er ASFR et verktøy som øker samarbeid i nordområdene og bidrar til fortsatt internasjonal ro og orden i regionen

(Hvordan) Gir et Arktis i stadig endring med økende internasjonal interesse et større konfliktpotensiale i Nordområdene? - I hvilken grad bidrar ASFR til samarbeid og avspenning i regionen?

Bidrar ASFR til en sikkerhetisering eller de-sikkerhetisering av utfordringer i nord?

Studien; en undersøkelse av Forsvarets bidrag til nordområdepolitikk og sikkerhetspolitikken med ASFR som case.

Studien betrakter ASFR slik det ser ut fra Norge, hvor informantene og kildene i hovedsak er norske og dermed beskriver ASFR slik den ser ut fra Norge. Regimeteoretisk tilnærming med kopling til sikkerhetiserings teori (organisasjonsteoretisk tilnærming er mulig, men kan fort bli komplisert og uoversiktelig)

1. Hvordan vil du beskrive etableringen av ASFR?
 - a. Hvem tok initiativet til samarbeidet og hvorfor?
 - b. Hvilke grunnlagsdokumenter er tilgjengelig
 - c. Hvordan ble sammensetning av nasjoner slik den ble?
 - d. Er det gitt noe mandat til ASFR?
 - e. Hvordan vil du beskrive formålet med organisasjonen?
2. Hvordan var og er ASFR politisk forankret i Norge?
3. På hvilken måte kan man si at ASFR bidrar i regjeringens nordområde politikk?
4. Hvordan vil du beskrive ASFR om fem år?
 - a. Et viktig spørsmål vil være i hvilken grad denne institusjonen vil være relevant og levedyktig også for fremtiden?
5. Er det andre nasjoner som burde vært med i ASFR?
6. Hvem tjener på deltagelse i ASFR og hvordan?
7. Hvilken overbygning ligger på ASFR og hvordan går rapporteringen?
8. Hvilket mandat og forpliktelser er tillagt nivåene som møtes?
9. Hvilke utfordringer søkes løst gjennom ASFR?
10. Hva slags organisatorisk eller institusjonelt hull er det ASFR fyller mht. internasjonalt samarbeid i nord?
11. Kan det tenkes at ASFRs oppdragsportefølje innlemmes i AR?

12.3. Vedlegg 3: Milepæler og hendelser i Nordområdene

Basert på en oppstilling av Odd Gunnar Skagestad (Skagestad, 2009) og videreført av Jahn Arne Åseng, master i statsvitenskap ved Universitetet i Nordland (2015).

- Hele perioden: Utbygging og styrking av lovgivning og forvaltning vedrørende Svalbard, spesielt på miljøområdet.
- 1975 Permanent flyplass på Svalbard.
- 1975 Opprettelsen av en norsk Kystvakt.
- 1975 og 1976 Fiskeritavtaler med Sovjetunionen, etablering av en blandet fiskerikommisjon.
- 1976 Lov om opprettelse av NØS, en norsk 200 n.mils økonomisk sone.
- 1977 Etableringen av en 200 n. mils fiskevernsone ved Svalbard.
- 1978 Avtale om fiskerikontrollsamarbeid i et "Tilstøtende område" i Barentshavet
- 1978 "Gråsoneavtalen" med Sovjetunionen.
- 1978 Hopen-ulykken på øya Hopen, et sovjetisk bombefly av typen Tupolev Tu-16 styrtet i Werenskjold fjellet. Besetningen på syv omkom. Førte til politisk krise mellom Norge og Sovjetunionen.
- 1980 Etableringen av en 200 n. mils fiskerisone rundt Jan Mayen.
- 1981 Avgrensingsavtale med Island vedrørende Jan Mayen-sonen.
- 1982 Fremforhandlingen av FNs Havrettskonvensjon. Norsk-russisk samarbeid på miljøområdet samt mht. tillitsskapende tiltak
- 1987 Mikhail Gorbatsjovs "Murmansk-tale" i oktober 1987 hvor sovjetlederen tok til orde for å gjøre Arktis til en "fredssone" og en internasjonal samarbeidsarena. Gorbatsjov trakk frem tre pilarer for satsingen i nordområdene; regionalt samarbeid, nordøstpassasjen etableres som sjørute og man skulle få kontroll med atomforurensingen i nordområdene.
- 1988 Etablering av den blandede norsksovjetiske miljøvernkommissjon.
- 1989 «Exxon Valdez»- Oljetanker med 41.000 tonn råolje som grunnstøtte på Prince William Sound i Alaska 24.mars 1989.
- 1989 «Komsomolets»-Sovjetisk atomubåt kom i brann og sank sør for Bjørnøya 7. april 1989. 42 sovjetiske sjøfolk omkom.
- 1989 «Maxim Gorkij»-Sovjetisk cruiseskip som gikk på isfjell ved Svalbard 19. juni 1989. Skipet var i ferd med å synke og 955 passasjerer ble berget i en redningsaksjon hvor

norsk kystvakt og norske helikoptre var involvert, og bidro i meget stor grad til at menneskeliv ikke gikk tapt.

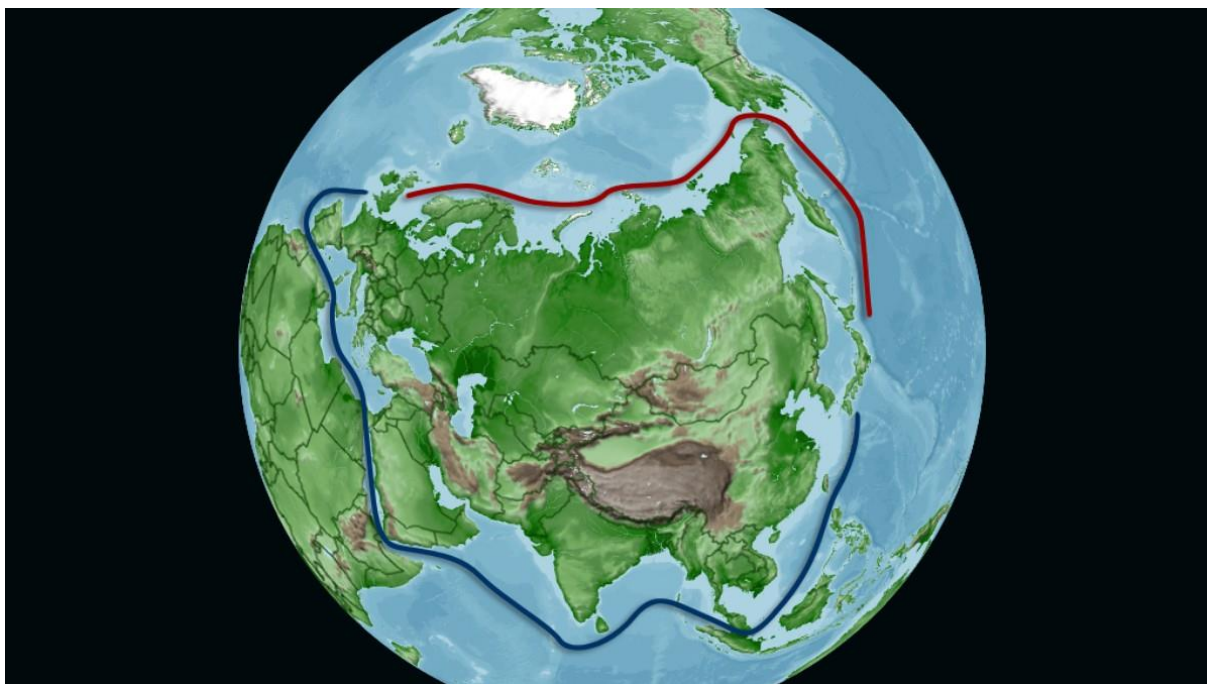
- 1990 Inngåelse av den norsk-sovjetiske ”Incidents-at-Sea”-avtalen (INCSEA-avtalen).
- 1992 Opprettelse av norsk generalkonsulat i Murmansk og russisk generalkonsulat i Kirkenes.
- 1993 Etablering av Barentsregion-samarbeidet. Videreutvikling av den folkerettslige tilstand i de nordlige havområder.
- 1993 Haag-dommen om prinsippene for avgrensningen mellom Jan Mayen og Grønland.
- 1995 Avtale Norge-Danmark om avgrensningen mellom Jan Mayen og Grønland.
- 1995 FN-avtalen om fiske på det åpne hav.
- 1996 Etableringen av Arktisk Råd.
- 1999 Trepartsavtale mellom Norge, Russland og Island om fisket i Barentshavet, den såkalte «Smutthullavtalen».
- 2000 «Kursk»-Russisk ubåt som eksploderte og sank 12. august 2000 i Nordishavet. 118 russiske sjøfolk omkom.
- 2003 Den norske olje- og gassalderen gjør sitt definitive inntog i nordområdene i og med ”Snøhvit”-utbyggingen.
- 2003 Nordområdeutvalg nedsatt av UD (mars 2003)
- 2003 «Mot Nord!» Regjeringen Bondeviks ekspertutvalg for nordområdene (Orheim-utvalget) gir ut sin innstilling i form av NOU 2003: Mot Nord!
- 2004 Norges sjøterritorium utvides fra 4 til 12 n. mil pr. 1. januar.
- 2005 St.meld. nr. 30 (2004-2005) *Muligheter og utfordringer i nord!*
- 2005 Soria Moria erklæringen – Samarbeidsplattform – Satsing på Nordområdene
- 2005 «Elektron»-Russisk fiskefartøy som 16 okt 2005 etter oppbringelse av norsk kystvakt seilte fra fiskeri-inspeksjon med to norske inspektører om bord.
- 2005 «Bjørnøya-saken»-To russiske fiskefartøy ble 24 okt 2005 arrestert av norsk kystvakt for ulovlig omlasting i norsk territorialfarvann.
- 2006 Regjeringen lanserer ”Helhetlig Forvaltningsplan for Barentshavet”.
- 2006 Norges arktiske strategi; Regjeringen lanserer sin ”Nordområdestrategi”
- 2007 Russland planter det russiske flagget under isen på Nordpolen.
- 2008 Russlands arktiske strategi; Fire russiske nasjonale prioriteter: bruk av arktiske ressurser til sosialøkonomisk utvikling av landet, bevare Arktis som et freds-, stabilitets- og samarbeidsområde, ta vare på sårbare arktiske økosystemer, ivareta interessene til

urfolk i nord, dra nytte av den nordlige sjørute (DNS) som en av Russlands nasjonale transportveier.

- 2008 «Ilulissat erklæringen». Inngåelsen av avtalen om avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet bidrar til gjennomføringen av havrettens regler i Polhavet i samsvar med den erklæringen som de fem kyststatene ved Polhavet (Canada, Danmark/Grønland, Russland, USA og Norge) avga 28. mai 2008 i Ilulissat på Grønland, den såkalte «Ilulissat-erklæringen».
- 2009 Første kommersielle bruk av nordøstpassasjen, De to lasteskipene «Beluga Fraternity» og «Beluga Foresight» hentet last i Sør-Korea i juli 2009 og seilte gjennom Nordøstpassasjen uten hjelp av isbrytere.
- 2009 Canadas Nordområdestrategi, *Canada's Northern Strategy Our North, Our Heritage, Our Future*, baserer seg på de fire søylene suverenitetshevdelse, sosial og økonomisk utvikling, ivareta miljøet samt forbedre og videreutvikle arktisk styring og ledelse
- 2010 *Finland's Strategy for the Arctic Region*
- 2011 *A Parliamentary Resolution on Iceland's Arctic Policy*, (Approved by Althingi at the 139th legislative session March 28. 2011)
- 2011 *Sveriges strategi för den arktiska regionen*
- 2011 Delelinjeavtalen inngås mellom Norge og Russland om grensesettingen i tidligere omstridt område i Barentshavet (gråsonen).
- 2011 Arctic security Forces Roundtable (ASFR) etableres og har sitt første møte
- 2011 Arktisk Råd inngår SAR avtalen (NUUK deklarasjonen)
- 2011 Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011–2020; Danmark, Grønland & Færøerne
- 2012 EUs arktiske strategi; Fokuserer på kunnskap, ansvarlighet, engasjement
- 2013 Arktisk Råd gir observatørstatus til «alle søkere¹⁰³» unntatt EU.
- 2013 (2009) USAs arktiske strategi ; Fokuserer på tre hovedområder: sikkerhet, miljø og internasjonalt samarbeid
- 2014 Russland annekterer Krim i Ukraina, Nytt 0-punkt og paradigmeskifte
- 2015 Arctic Coast Guard Forum etableres
- 2016 ?

¹⁰³ Kina, Sør Korea, Japan og Italia ble innvilget observatørstatus

12.4.Vedlegg 4: Kart over Nordøstpassasjen samt den sørlige sjørute



Nordøstpassasjen (rød linje) skal gi en raskere og tryggere transportkorridor enn den sørlige (blå).
FOTO: GRAFIKK: LENE SÆTER / NRK

<http://www.nrk.no/nordnytt/putin-vil-satse-pa-nordostpassasjen-1.7816225>

Artikkel lastet ned fra nrk nettsiden 11. november 2014

12.5.Vedlegg 5: Transitter gjennom Nordøst passasjen

Kilde: Felix Tschudi, Styreformann og eier, Tschudi group. *Business Perspective*.

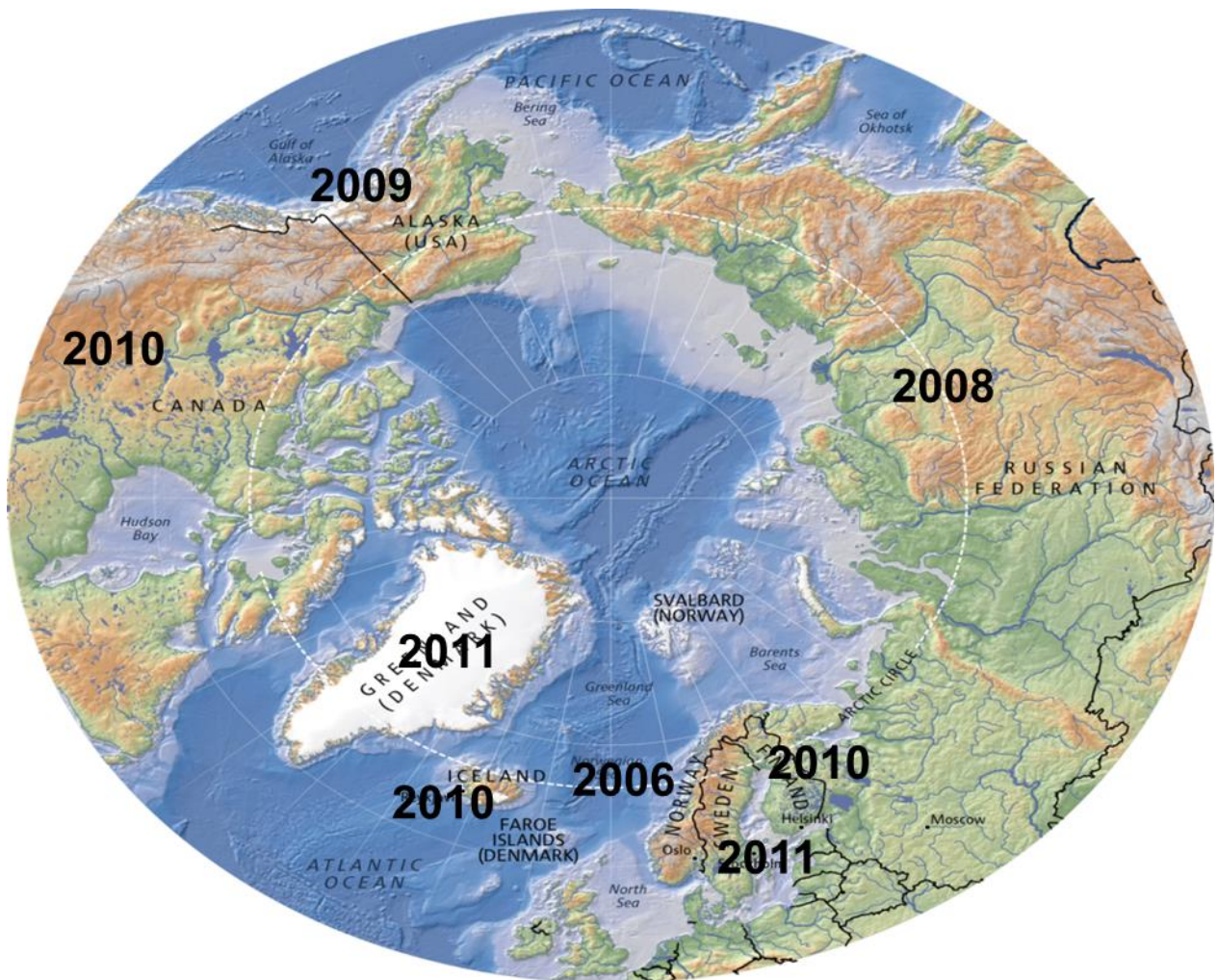
Foredrag på Universitetet i Nordland, Onsdag 18.mars 2015, Auditorium: Knut Hamsun (A1).

Årstall	Antall skip	Tonnasje
2010	4 skip	111' mt
2011	34 skip	821' mt
2012	46 skip	1260' mt
2013	71 skip	1350' mt
2014	53 skip	få skip fullastet-bulk
2015	18 skip	*

*Kilde: Northern Sea Route Information Office, 16 mai 2016.

http://www.arctic-lio.com/nsr_transits

12.6.Vedlegg 6: Arktiske strategier



Kartet viser de arktiske statene og det året de ga ut sine arktiske strategier.

Kilde: Forsvaret

12.7.Vedlegg 7: Kart med de arktiske statenes geografiske ansvarsområde etter SAR avtalen



Kart er hentet fra artikkel av Østhagen(Østhagen, 2014 ,s.xx).

<http://www.thearcticinstitute.org/2014/10/100914-Coast-Guard-Arctic.html>

12.8.Vedlegg 8: Møter i ASFR

Hovedmøte ASFR

2011	Norge	Oslo	20-22 august	2011	11 deltakernasjoner
2012	Norge	Bodø	29 august	2012	12 deltakernasjoner
2013	Finland	Naanantali	27 august	2013	12 deltakernasjoner
2014	Norge	Sortland	Aug	2014	11 deltakernasjoner
2015	Island	Reykjavik	12-13 mai	2015	11 deltakernasjoner
2016	Norge	Kirkenes			

12.9. Vedlegg 9: Relevante artikler til studien

Magnus Andersson, 12/05/2015, Masterstudent ved Universitetet i Tromsø. Skriver oppgave om miljøsam arbeidet i Arktis i perioden 1985-1998 med hovedvekt på Arktis råd, *Et arktisk supperåd?*, lastet ned 7 juni 2015 fra <http://www.highnorthnews.com/arktisk-supperad/>

Heather Conley, Matthew Melino, February 2016, *An Arctic Redesign: Recommendations to Rejuvenate the Arctic Council*, lastet ned 11 mai 2016 fra: http://csis.org/files/publication/160302_Conley_ArcticRedesign_Web.pdf

Hege Eilertsen, High North news 28/10/2015, *Nå inngår åtte arktiske stater en historisk kystvaktavtale*, lastet ned 11 mai 2016 fra: <http://www.highnorthnews.com/na-inngar-atte-arktiske-stater-en-historisk-kystvaktavtale/>

Berit Enge, High North news 14/04/2016, *Arktisk råd er modent for revisjon*, lastet ned 11 mai 2016 fra: <http://www.highnorthnews.com/arktisk-rad-er-modent-for-revisjon/>

Arne F. Finne, High North news 06/05/2016, *Danish report calls for an Arctic security council*, lastet ned 11 mai 2016 fra: <http://www.highnorthnews.com/danish-report-calls-for-an-arctic-security-council/>

Arne F. Finne, High North news 06/05/2016, *Forskning, forsvar, fond og diplomati; Danmarks arktiske strategi*, lastet ned 11 mai 2016 fra: <http://www.highnorthnews.com/forskning-forsvar-fond-og-diplomati-danmarks-arktiske-strategi/>

Kaja Korsvoll, Aftenposten, oppdatert: 23.apr. 2014 00:07 publisert: 23.apr. 2014 00:07, *Putin vil ruste opp i Arktis*, lastet ned 15 mai 2016 fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Putin-vil-ruste-opp-i-Arktis-7543367.html>

Richard Jordan Daniel Maliniak, Amy Oakes, Susan Peterson, Michael J. Tierney Teaching, Research, and International Policy (TRIP) Project The Institute for the Theory and Practice of International Relations The College of William and Mary Williamsburg, Virginia February 2009, *One Discipline or Many? TRIP Survey of International Relations Faculty in Ten Countries*, Lastet ned 28. september 2015 fra : https://www.wm.edu/offices/itpir/documents/trip/final_trip_report_2009.pdf

Amy Nordrum @AMYNORDRUM, International Business Times, 01/21/15 AT 2:04 PM , *Arctic Oil: Who Owns It? China, Russia And Other Nations Debate*, lastet ned 11 mai 2016 fra:
<http://www.ibtimes.com/arctic-oil-who-owns-it-china-russia-other-nations-debate-1790160>

Trude Pettersen, Barentsobserver, June 10, 2015, *Medvedev orders plan to increase Northern Sea Route capacity*, lastet ned 17 mai 2016 fra
<http://barentsobserver.com/en/arctic/2015/06/medvedev-orders-plan-increase-northern-sea-route-capacity-10-06>

Svein Vigeland Rottem, FNI Report 4/2016, *The Arctic Council: Vision, structure and participation*, lastet ned 11 mai 2016 fra: <http://fni.no/pdf/FNI-R0416.pdf>

Atle Staalesen, Barents Observer, December 11, 2013, *Putin orders new airports, strengthens Arctic control*, lastet ned 15 mai 2016 fra <http://barentsobserver.com/en/security/2013/12/putin-orders-new-airports-strengthens-arctic-control-11-12>

The Arctic Change website, *Research institutions and organizations focused on the Arctic*, lastet ned 11 mai 2016 fra: <http://www.arctic.noaa.gov/orgs.html>

THE ILULISSAT DECLARATION, ARCTIC OCEAN CONFERENCE, ILULISSAT, GREENLAND, 27 – 29 MAY 2008, lastet ned 11 mai 2016 fra:
http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf

U.S. Geological Survey, *90 Billion Barrels of Oil and 1,670 Trillion Cubic Feet of Natural Gas Assessed in the Arctic*, press release, July 23, 2008, lastet ned 11. okt 2015 fra:
<http://energy.usgs.gov/RegionalStudies/Arctic/TabId/579/PgrID/4390/PageID/2/Default.aspx>

Oliver Watkins, Former Research Intern at the European Leadership Network, Tuesday 6 October 2015, *Avoiding the Coldest of Wars*, lastet ned 13 mai 2016 fra:
http://www.europeanleadershipnetwork.org/avoiding-the-coldest-of-wars_3115.html

Oran R. Young, University of California Santa Barbara, 2010, *Arctic Review on Law and Politics*, vol. 1, 2/2010 p. 164-185. ISSN 1891-6252, *Arctic Governance - Pathways to the Future*, lastet ned 12.mai 2016 fra: http://site.uit.no/arcticreview/files/2012/11/AR2010-2_Young.pdf

Jadwiga ZAKRZEWSKA (Poland), 12 October 2013, NATO Parliamentary Assembly POLITICAL COMMITTEE , *SECURITY IN THE HIGH NORTH: NATO'S ROLE*, REPORT, Rapporteur Sub-Committee on Transatlantic Relations. Lastet ned 14 mai 2016 fra: www.nato-pa.int/shortcut.asp?FILE=3305

Andreas Østhagen, The Arctic Institute November 3, 2015, *The Arctic Coast Guard Forum: Big Tasks, Small Solutions*, lastet ned 11 mai 2016 fra: <http://www.thearcticinstitute.org/2015/11/the-arctic-coast-guard-forum-big-tasks.html>

<http://www.motorship.com/> , 26 Jan 2014, *Largest icebreaker construction now underway*, lastet ned 15 mai 2016 fra <http://www.motorship.com/news101/ships-and-shipyards/largest-icebreaker-construction-now-underway#sthash.a82T8FVO.dpuf>

ANNE KONRAD, MAY 31 2013, <http://www.e-ir.info>, *Regime Theory and Environmental Security in the Arctic*, <http://www.e-ir.info/2013/05/31/regime-theory-and-environmental-security-in-the-arctic/>

As the council's current chairman Lind has declared, the Arctic Council 'has changed from a forum to a decision-making body' (Rosenthal, 2012)(Konrad)

The Gordon Foundation, A seminar report april 2015, *COAST GUARD CO-OPERATION IN A CHANGING ARCTIC*, lastet ned 16 mai 2016 fra [http://gordonfoundation.ca/sites/default/files/publications/Arctic%20Coast%20Forum%20Report%20\(online\)_1.pdf](http://gordonfoundation.ca/sites/default/files/publications/Arctic%20Coast%20Forum%20Report%20(online)_1.pdf)

12.10. Vedlegg 10: Arktiske organisasjoner med KV-ansvar

Country	Name	Organization	Civilian / Military
USA	United States Coast Guard (USCG)	Department of Homeland Security	Semi-military*
Canada	Canadian Coast Guard (CCG)	Department of Fisheries and Oceans	Civilian
Denmark/Greenland	Søværnet (1. eskadre)	Royal Danish Navy	Military
Norway	Kystvakten	Royal Norwegian Navy	Military
Sweden	Kustbevakningen	Ministry of Defence	Civilian
Iceland	Landhelgisgæsla	Ministry of Justice	Semi-military
Finland	Rajavartiolaitos	Ministry of the Interior	Semi-military
Russia	Coast Guard of the Border Service	Federal Security Service (FSB)	Semi-military

Table: Organizations with responsibility for coast guard tasks and associated institutional structures (simplified).

Kilde:

Andreas Østhagen, The Arctic Institute November 3, 2015, *The Arctic Coast Guard Forum: Big Tasks, Small Solutions*, lastet ned 11 mai 2016 fra: <http://www.thearcticinstitute.org/2015/11/the-arctic-coast-guard-forum-big-tasks.html>

12.11. Vedlegg 11: ASFR i media

2011:

“Arctic Roundtable 2011 In Oslo, June 2011, the United States European Command and the Norwegian Defense Forces co-sponsored an Arctic Roundtable as part of their bid to establish a forum for cooperation on climate change issues. With the theme «Military Adaption to Climate Change», the roundtable focused on promoting collaboration to address challenges related to operating security forces in the Arctic, with an emphasis on support to environmental protection, infrastructure, joint exercises and training, and maritime domain awareness” (Pettersen, 2012).

2012:

“Moreover, the Annual Arctic Security Forces Roundtable (ASFR) established in 2012 is an informal venue for discussion on security issues amongst senior officers from Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Iceland, the Netherlands, Norway, Russia, Sweden, the United Kingdom and the United States. Regardless of the seniority of the representatives the ASFR has neither power nor ambition to become a decision making body and its purpose is limited to a forum for sharing ideas and discussing on what are the main issues in the Arctic.¹⁰⁴”

2013:

Arctic Security Forces Roundtable - promoting cooperation among Arctic nations¹⁰⁵.

2014:

“During the event participants discussed an array of topics; to include the impact of climate change, trade and economic issues, search and rescue challenges, disaster relief operations, and other security related matters¹⁰⁶”.

2015:

Leaders from 11 nations meet to discuss Arctic Security¹⁰⁷

2016:

Elsewhere, the US European Command (USEUCOM), together with the Norwegian armed forces, set up a military-level meeting in Bodø, Norway, in August 2012. The Arctic Security Forces Roundtable (ASFR) gathered delegates from the eight Arctic states as well as from France, Germany, the Netherlands and the United Kingdom. The two-day meeting focused on operational communications and coordination, and maritime domain awareness. A second ASFR meeting was held in September

¹⁰⁴ Jadwiga ZAKRZEWSKA (Poland), 12 October 2013, NATO Parliamentary Assembly POLITICAL COMMITTEE, *SECURITY IN THE HIGH NORTH: NATO'S ROLE*, REPORT, Rapporteur Sub-Committee on Transatlantic Relations. Lastet ned 14 mai 2016 fra: www.nato-pa.int/shortcut.asp?FILE=3305

¹⁰⁵ U.S. European Command, September 9, 2013, lastet ned 16.mai 2016 fra <http://www.eucom.mil/media-library/photo/25345/arctic-security-forces-roundtable-promoting-cooperation-among-arctic-nations>

¹⁰⁶ Patrick Foughty, U.S. European Command Sortland, Norway, August 28, 2014, US, *Norway co-host 4th annual Arctic Security Forces Roundtable*, lastet ned 16.mai 2016 fra <http://www.eucom.mil/media-library/article/26802/us-norway-co-host-4th-annual-arctic-security-forces-roundtable>

¹⁰⁷ Meredith Mulvihill, United States European Command, Stuttgart, Germany, June 8, 2015, lastet ned 16. mai 2016 fra <http://www.eucom.mil/media-library/article/33078/leaders-from-11-nations-meet-to-discuss-arctic-security>

2014 in Naantali, Finland. Again, the 2014 meeting focused on safety issues such as search and rescue, rather than 'hard' security questions.¹⁴⁵ Bilateral military exercises (between Russia and Norway, which are known as 'Pomor') and multilateral military exercises (such as the Northern Eagle exercise, which involves Canadian, Norwegian, Russian and US forces) have also been important confidence-building mechanisms in the Arctic. Unfortunately, the above-mentioned initiatives have been derailed by the crisis in Ukraine. The meeting of the CHOD did not take place in 2014 or 2015. The 2014 ASFR was not attended by the Russian delegation and planned bilateral and multilateral exercises have been cancelled as the seven other Arctic states have suspended military cooperation with Russia (Klimenko, 2016).