

18. F. L. Laque: «Deep-Ocean Mining: Prospects and Short-Term Benefits» *Pacem in Maribus*, Vol. 4, side 46.
19. J. L. Løvvald: *Planning the Future of Ocean Space: A Case Study of the United Nations Sea-Bed Committee 1968—70*, Kapittel X.
20. *UD-informasjon* nr. 23/73, ekspedisjonssjef Evensens innlegg i den forberedende komité til konferansen om havets folkerett.
21. *Ibid.*
22. Traavik, *op. cit.*, kapittel VI.
23. *Ibid.*, side 76—80.
24. Jfr. det australsk-norske arbeidsdokument som er gjengitt i *UD-informasjon* nr. 23/73.
25. Se forøvrig byråsjef Helge Vindenes' artikkel «Aktuelle problemer foran FN's konferanse om havets folkerett» i dette nummer av *Internasjonal Politikk*.

Knut Gabrielsen:

Hva skjer i nordområdene?

Det synes å være et sammenfall av begivenheter i og utenfor regionen som tilsammen har skjøvet Arktis inn i internasjonalt fokus. I løpet av samme ti-års periode skjer følgende: Verdens kjente olje- og gasspotensialer er i ferd med å tømmes, *samtidig* som man finner store mengder av disse ressursene i Canadas, Alaskas og Sovjets Arktis-del; de tradisjonelle oljelandene, først og fremst de arabiske, går sammen for å presse opp oljeprisene, *samtidig* som «offshore»-teknologien når et utviklingsstadium som gjør det mulig å utvinne olje og gass i områder hvor det hittil har vært ugjørlig og/eller for kostbart å foreta utvinning; man «oppdager» miljøvernet, *samtidig* som ressursutvinning med store potensielle farer for et økologisk skjørt miljø, blir aktuelt; man får en våpenteknologisk utvikling som gjør havet viktigere for maktbalansen enn noen gang før, *samtidig* som strategisk viktige havområder settes i fare ved at deres folkerettslige stilling er i ferd med å bli endret; og sist, men ikke minst: en stadig større del av verdens befolkning sulter, *samtidig* som man blir klar over at mikroorganismer i havet er en enorm proteinreserve. Og alle disse forhold kan i større eller mindre grad påvirke utviklingen i Arktis.

I denne artikkelen skal jeg ta for meg noen av de folkerettslige og sikkerhetspolitiske konsekvenser utviklingen i Arktis medfører. Men først hovedtrekkene i den økonomiske aktivitet i nordområdene.

Aktivitet og ressurser

Det er selvsagt en umulig oppgave å gjøre eksakt rede for hvilke naturressurser som finnes i de arktiske strøk, hvor store mengder og hvor de er lokalisert. Dette gjelder spesielt de ikke-reproduserbare ressursene: de petrokjemiske, metallene og mineralene. De tall som fra tid

til annen oppgis, må derfor ikke tillegges for stor vekt. De kan for det første gi et skjevt bilde av de totale mengder som befinner seg i de aktuelle områder, og dernest kan de selv om de har relevans i skrivende øyeblikk, være uaktuelle når dette leses måneder senere.

Det var funnene ved *Prudhoe Bay* i North Slope-regionen utenfor Alaskas nordkyst i 1968 som markerte starten på noe som ofte kalles et eventyr, og som vi ennå bare er ved begynnelsen av. Alaskas uten sammenligning viktigste inntektskilde i etterkrigstiden har vært *forsvaret*. Nedenforstående tabell viser utviklingen i forholdet mellom forsvaret og de ikke-reproduserbare ressurser fra 1900 og opp til i dag.¹

	Forsvaret: (millioner)	Ikke reprod. ress.: (millioner)
1950	\$ 455,9	\$ 17,7
1965	> 303,7	> 83,2
1969	> 337,4	> 244,6
Prognoser for		
1975	> 350,0	> 950,0
1980	> 350,0	> 2.280,0

Vi legger merke til det markerte spranget i 1969, året etter funnene ved *Prudhoe Bay*.

Det alt vesentlige av naturressursene i tabellen er olje og gass. I prognosen for 1975 og 1980 inngår bare h.h.v. 50 og 80 mill. dollar fra metaller og mineraler.²

Tallenes tale tør være klar. Oljefunnene har nærmest revolusjonert Alaskas økonomiske struktur.

Ser en på *mengden* av råolje fra North Slope-regionen, så er dette en av de mest optimistiske utviklingsprognoser:³

Produksjon pr. år i 1000 barrels:	
1973	219 000
1980	730 000
1985	1 460 000

I kommentarene til disse prognosene sies det at de kjente oljereserver ventelig vil gi topputtelling i perioden 1975—85, for så å avta kraftig i 1990-årene.

Naturlig nok gjorde det seg gjeldende stor optimisme etter funnene i 1968—69. Ekspertene mente at potensialet ved *Prudhoe Bay* tilsvarte

ca. $\frac{2}{3}$ av alle kjente reserver i USAs oljestat nr. 1, Texas, og mer enn alle registrerte reserver i Canada tilsammen: «In fact, oil may make Alaska the Kuwait of the Arctic.»⁴

I den senere tid har imidlertid motekspertisen begynt å helle kaldt vann i blodet på de største optimistene ved å vise til den nåværende tendens. Den kan tyde på at produksjonstoppen kan være nådd i 1972—73, og på et lavere maksimumsnivå enn håpet.⁵

Oljeforekomsten i *Icy Cap* på nordvestkysten er imidlertid ikke tatt med i disse prognosene. Dette området stilles det store forventninger til. Optimistene har således fortsatt et visst grunnlag for sin optimisme.

USA har i de siste årene vist stor interesse for *Tsjuktsji-havet*. Undersøkelser gjort av United States Geological Survey avslører sedimentære berglag i enorme mengder. Et sammenhengende område strekker seg fra Kotzebue Sound på Alaska-siden nord for Bering-stredet til sjøveien mellom Wrangel-øya og kysten av Sibir.⁶ Geologien under *Tsjuktsji-havet* er også nøkkelen til viten om den geologiske struktur under Arktis-bassenget, Nord-Amerika og Asia.

I dag har man en følelse av at Alaska har stoppet opp en stund for å konsolidere seg. Staten kom kanskje raskere inn i oljeeventyret enn hva mange mener er forsvarlig, de totale samfunns- og miljøvirkninger tatt i betraktning. Men samtidig er de nok i ferd med å ta skritt nr. 2. Hva det vil bringe avhenger bl. a. av om transportproblemene blir løst på en økonomisk og miljømessig forsvarlig måte.

Jeg går inn på Alaskas utvikling såpass detaljert for å vise at om de olje- og gassmengder som blir funnet i Arktis ikke alene kan hjelpe en hel verden ut av energikrisen, så vil de likevel kunne bli store nok til å forandre den enkelte stat som finner ressursene.

Canada er sannsynligvis den Arktis-stat som er kommet lengst med å utvikle en aktiv, nasjonal Arktis-politikk, som betegnende nok har skapt visse internasjonale problemer.

Landet har fått en jevnere fordeling av metaller/mineraler og olje/gass enn tilfellet er for Alaska, som nå nesten ikke utvinner de «harde» ressurser. Men størstedelen av gruvedriften er lokalisert til Yukon- og Mackenzie-distriktet mellom 60° og 70° N og faller hovedsakelig utenfor Arktis.

De store petrokjemiske potensialer antar man befinner seg utenfor nordkysten, under de mange øyene og «offshore». Fra 1969 har det vært produsert olje på Melville Island, og ved Atkinson har utvinning vært i gang i flere år.⁸ Det er videre gjort lovende funn på Ellef Ringnes Island og Ellesmere Island.⁹ Ut fra geologiske kriterier stilles det

store forventninger til de arktiske kystområder fra Mackenzie River-distriktet og langs nordvestkysten av Arktis-arkipelet (Prudhoe Bay i Alaska hører til samme geologiske region.) Enkelte steder er det målt 13—15 km tykke sedimentære berglag, og på grunnlag av alder, porøsitet, struktur og andre relevante egenskaper mener geologer at det her sannsynligvis finnes oljemengder som kommer fordelaktig fra en sammenligning med Midt-Østen og Gulfkysten.¹⁰ Under Sverdrup-bassenget, hvor det er funnet svovel, regner en også med gode muligheter for olje og gass.¹¹

I 1970 utgjorde de registrerte oljereserver i Canada vel 20 % av USA's kjente reserver samme år.¹²

Det er vel først og fremst fiske og fangst man forbinder med Grønland. Men en del ikke-reproduserbare ressurser utvinnes også, og det eksporteres f. eks. anselige mengder kryolitt årlig til Danmark og USA. Hertil kommer mindre mengder glimmer, grafitt, bly og kull.¹³

Ved lov av mai 1969 leder nå Ministeriet for Grønland all gruvedrift på øya. Loven slår fast at alle mineralreserver er den danske stats eiendom. A/S Nordisk Mineselskap (dansk) satser forøvrig millioner av kroner på å utvide gruvedriften,¹⁴ som er konsentrert til vestkysten fra sørspissen opp til ca. 75° N, og på østkysten mellom 70° og 75° N.

Når det gjelder olje og gass er Grønland ennå i den eksplorative fase. I februar 1972 var 40 internasjonale selskaper engasjert i oljeleting, uten at det ved utgangen av året var meldt om registreringer.¹⁵

Så tidlig som 1926 mente Norges Svalbard- og Ishavsundersøkelser at det fantes olje i Isfjordområdet på Svalbard.¹⁶ Men det gikk 34 år før det første oljeselskapet ble interessert, og leting har pågått kontinuerlig siden 1960. Den første tiden med 3—4 utmål pr. år, nå med nærmere 250.¹⁷ Ved begynnelsen av 1973 var det registrert mer enn 3000 anmeldelser tilsammen.¹⁸ Det er Norsk Polarnavigasjon som i dag sitter med de fleste norske konsesjonene, mens størst innsats totalt har amerikanske selskaper (særlig Caltex) gjort. Også andre nasjoner har vært i aktivitet.¹⁹ Resultatene hittil har ikke vært altfor positive.

Norge er trolig bare i startfasen som oljenasjon. Frank J. Gardner, International Editor i det autoritative *Oil & Gas Journal*, har i den anledning uttalt at Nordsjøen vil bli det største «offshore» området som hittil er oppdaget. Gardner peker på at det tok ca. 25 år for å registrere 10 milliarder fat olje/gass på Gulfkysten. I Nordsjøen har en funnet 12 milliarder fat på 3 år. Og det er all grunn til å tro at det totalt er snakk om 50—60 billioner kubikkfat. Mengdene nord for 62° N vil ventelig langt overgå det som finnes sør for.²⁰

Rent teknisk vil vi sannsynligvis være i stand til å utvinne olje og gass omtrent hvor som helst på vår kontinentalsokkel i løpet av dette ti-år.²¹

Av ikke-reproduserbare ressurser er det først og fremst kull vi har utvunnet i Arktis. Store Norske Spitsbergen Kullkompani A/S utskiper årlig ca. 400 000 tonn fra Svalbard. I Svea-gruvefeltet ble det sommeren 1972 registrert kullmengder som er større enn de en hittil har funnet på Spitsbergen.

En regner med at mer enn ¼ av jordens kullreserver er å finne i Sovjet,²² og en god del av disse i den arktiske del. «Stor-Sibir» alene leverer f. eks. mer kull enn Frankrike og England tilsammen.²³ Når utvinningen i nord er relativt beskjeden, skyldes det i stor grad de vanskelige transportforhold. Det finnes f. eks. ingen større havn mellom Vladivostok og Arkhangelsk, en strekning på tusener av km. I denne forbindelse kan det nevnes at det i sommer ble inngått en foreløpig avtale mellom tre amerikanske selskaper²⁴ på den ene side og det sovjetiske departement for utenrikshandel på den annen om at det skulle innledes forpliktende forhandlinger om levering av 20 milliarder m³ sovjetisk naturgass over en 25-års periode. Et av transportalternativene er å føre gassen i rørledninger frem til et område nær Kirkenes i Finnmark, for så å frakte den videre med båt til USA's østkyst. Den aktuelle gassen skal utvinnes i et av verdens største gassfelt, i Uren-gojskij-feltet i Tjumen-området i Vest-Sibir. Geologien i disse strøk tyder på at de er svært olje- og gassholdige. I Petsjora-bassenget er det gjort relativt store funn, og man regner med at den samme struktur strekker seg til Barentshavet. Det er også langs kysten øst for Barentshavet målt et sedimentært lag på omkring 2000 km lengde og 0,6 km bredde.²⁵ Lagets struktur gjør eventuelle petrokjemiske reserver lett tilgjengelige. Ellers kan nevnes oljeforekomster på Mangyshlakhalvøya, og gassforekomster rundt Ob-bukta og i munningen av Jenisej.²⁶ De nordligste «fastlandsregistreringer» er gjort i Arktisjeskoje på Yamal-halvøya. Selv om største delen av oljen Sovjet produserer utvinnes i Ural-Volga området, blir en stadig større andel tappet i nord. 1965 kom 71,5 % fra Ural/Volga og bare 0,4 % fra Vest-Sibir (og ikke alt dette er arktisk), mens av de totale 350 millioner tonn i 1970 kom 59,9 % fra Ural-Volga, og 9,0 % fra Vest-Sibir, og en stor del av dette fra Arktis-delen.²⁷

Når det gjelder kullproduksjonen, ble det i 1965 utskipt ca. 22 000 000 tonn ved Vorkuta nær Petsjora.²⁸ Til sammenligning kan nevnes at Sovjet på Svalbard årlig utvinnet rundt 400 000 tonn, det

samme som Norge. Produksjonen ved Vorkuta er altså nesten 30 ganger større enn den totale avkastning pr. år på Svalbard.

På Svalbard vil det russiske oljeselskapet Arktik-Ugol sette i gang prøveboring etter olje ved Coles Bay i Isfjorden, nær Barentsburg. Trolig i løpet av høsten 1973. I «offshore»-teknikk er russerne kommet relativt kort.

Flere stater — andre ressurser

Å si at den økonomiske utnyttelse av de arktiske strøk bare består i de fem sirkumpolare staters leting etter og utvinning av olje, gass, mineraler og metaller, er selvsagt feilaktig. Både i dag og i et historisk perspektiv er det de reproduserbare ressurser som er hovedgrunnlaget for en økonomisk aktivitet i nord. Og mange flere stater enn de nevnte fem har drevet fiske og fangst her. Selv om fiskens og sjødyrenes verdi (relativt og reelt) nok er synkende, vil de fremdeles være viktige, også i global sammenheng.

Vi kan i dag øyne to tendenser m.h.t. disse ressurser:

a) *vernetanken* blir akseptert. Mens det tidligere ikke var grenser for hvor mye statene kunne fiske og fange pr. år, inngås det nå både bi- og multilaterale avtaler som begrenser og regulerer det samlede årlige kvantum. Fredning, total eller begrenset, for enkelte arter forekommer også.

b) man begynner å interessere seg for nye fiske- og sjødyrarter. Det kan være arter det hittil ikke har vært interesse for i det hele tatt, som en nå mener kan gi viktig proteintilskudd til menneskeheten. Planktonet, som ishavet er rikt på, er et slikt eksempel. Eller det kan være fisk man hittil i hovedsak har nyttet til dyreføde, som kan nyttes direkte til mennesker, som på den måte vil kunne få 80—90 % av proteinen i stedet for 10—20 % som blir igjen ved å la de «gå gjennom» husdyr først.²⁹

I Arktis vil rammebetingelsene for en folkerettslig avtale primært bli satt av nasjonalstatenes økonomiske og sikkerhetspolitiske interesser. I neste avsnitt vil jeg derfor skissere de viktigste folkerettslige problemer som følger den økonomiske og teknologiske utvikling i nordområdene, og i noen tilfeller peke på mulige løsninger.

Den juridiske kontinentalsokkel

Det finnes i dag flere internasjonale konvensjoner som regulerer «bruken» av de arktiske strøk. Ser en bort fra diverse bi- og multilaterale

avtaler om fiske og fangst, er det en som bare har med (deler av) Arktis å gjøre: Svalbardtraktaten av 1920. Men det finnes flere globale avtaler som direkte berører disse strøk. Viktigst er nok Genève-konvensjonen av 1958, som setter grenser for kyststatenes suverenitet over havbunnen. Statene har i henhold til konvensjonen (tiltrådt av alle fem Arktis-statene) nasjonal jurisdiksjon over sin kontinentalsokkel.

Dette betyr at de arktiske havområder som for en stor del er relativt grunne, allerede i dag er kontinentalsokkel i henhold til gjeldende folkerett. Nord for Sibir ligger svære havbunnarealer på mindre enn 100 m dyp. Av spesiell interesse for oss er det faktum at den 360 nautiske mil brede Svalbardpassasjen mellom Nord-Norge og Svalbard har dybder på mellom 200 og 400 m. Tolker en sokkelkonvensjonen slik at kyststaten har nasjonal suverenitet over havbunnen ut til den dybde staten rent teknisk har kapasitet til å utvinne olje og gass, så er havbunnen opp til Svalbard og videre nordover norsk allerede i dag.

Havbunnen — felleseie, ikke ingenmannsland

Om det vil bli vanskelig å komme frem til en internasjonal avtale om kontinentalsokkelens bredde, så vil det ventelig ikke bli særlig enklere å få en folkerettslig bindende avtale om hva de ekstranasjonale områder i Arktis skal nyttes til; hvilken status de skal ha. Det er her tale om rundt 80—90 % av den arktiske havbunn. I dag har disse områder status som ingenmannsland. Dette er en problematisk situasjon, som man i prinsippet kan tenke seg løst etter tre hovedprinsipper:³⁰

- kyststat-teoreien
- okkupasjons-teorien
- internasjonaliserings-teorien

Jeg skal ikke gå detaljert inn på disse tre teoriene, bare kort anføre dette: kyststat-teorien er den mulighet som foreligger i dag og som gjør at kyststatene til slutt vil kunne dele havbunnen mellom seg etter midtlinjepriippet. Okkupasjons-teorien har «ingenmannsland» som forutsetning, og legger dette ut til fri konkurranse mellom statene. Det skulle være unødvendig å si at begge disse muligheter er farlige, og derfor uønskede. Internasjonaliserings-teorien er såpass vid og upresis at det er vanskelig å si noe om hva den i praksis skulle innebære. Fastsettelsen av begrepsinnholdet vil være å gi selve løsningen.

Interessesmotsetningene i Arktis i dag er av en meget komplisert

natur. Ser vi på de tre hoveddimensjonene økonomi, sikkerhetspolitikk og økologi, fremkommer en del viktige sammenhenger. Økonomi: her er nasjonalstatene de viktigste aktørene, men det vil være kortsynt om en ikke regner med de store multinasjonale industriselskapene som har sterke interesser, særlig i olje og gass. Hvordan og gjennom hvilke kanaler og aktører disse vil gjøre sin innflytelse gjeldende er et interessant tema som imidlertid faller utenom denne artikkels ramme. Sikkerhetspolitikk: Også på dette felt vil de nasjonale interesser veie tyngst, men allianseverdinger vil i høy grad måtte tas med, ikke minst fordi begge supermaktene er direkte involvert. Økologi: Vi har i de siste år opplevd ulike konfrontasjoner mellom økonomiske og økologiske interesser. På det intranasjonale plan kan en vise til striden om rørledning for transport av olje fra Alaskas nordkyst til vestkysten av USA. Byggingen av blitt forskjøvet flere år p.g.a. hard intern naturvernmodstand. Konflikt på det inter-statlige plan oppstod som en følge av Canadas «Arctic Water Pollution Prevention Act» av 26. juni 1970 for gjennomføring av regulerings- og kontrolltiltak i landets arktiske havområder i en bredde på 100 n mil.³¹ Den tredje type konflikt, på tvers av landegrenser, manifesteres av internasjonale bevegelser for naturverninteresser. Vi kjenner til World Wildlife Fund, som nok må krediteres en del av æren for at vernetanken har slått igjennom også i nord.

Disse tre dimensjonene er ikke bare forskjellige «av natur», de er ofte uforenlige i en forhandlingssituasjon. Mens selve forutsetningen for en løsning på de potensielle problemer i Arktis er en internasjonal avtale om aktiv kontroll og regulering av den økonomiske og (dermed den) økologiske dimensjon, er en slik målsetning m.h.t. den sikkerhetspolitiske urealistisk. Her er det ikke sannsynlig at en kan oppnå mer enn generelle begrensingsavtaler som vi bl. a. har fått i tilknytning til havbunnen og verdensrommet. Deler av de arktiske hav er av for vital betydning for Sovjets avskrekingsstyrker til at det i dag er realistisk å stille høyere.³²

Et spørsmål om soner

Det faktum at ikke alle deler av Arktis er av like stor militær betydning, skulle peke hen mot én differensiert, eller flere partielle avtaler om regionen. Eller kanskje en blanding av dette, ved i en og samme

avtale å la ulike soner få sin spesielle folkerettslige status. Prinsippet om territorial soneinndeling innen folkeretten har århundrelang hevd gjennom begrepet tilstøtende soner.

Arsaken til prinsippet om gradvis overgang fra nasjonalt til internasjonalt territorium er både det faktum at geografisk nærhet er en variabel som bestemmer en stats interesse for et territorium og hva som skjer på det, og et i og for seg uløselig konfliktforhold mellom kyststatenes ønske om å kontrollere sine kystfarvann, men samtidig å kunne seile fritt på oversjøiske hav. Finn Sollie³³ lanserer en tre-sone deling av Arktis. Som utgangspunkt foreslår han et Høye Arktis, med klar internasjonal status som vil utgjøre det sentrale Polhav; et Nasjonalt Arktis, som vil omfatte nasjonale land- og sjøterritorier; og et Mellom-Arktis som utgjør sonen mellom det høye og det nasjonale. Mellom-Arktis er en sone med uklar/omstridt eller begrenset nasjonal status. Jeg skal ikke her gå nærmere inn på denne spesielle løsning, men gjøre noen mer generelle betraktninger om problemstillingen som sådan. Det må være riktig å si at den opprinnelige mening med tilstøtende soner var å gi kyststatene en del begrensede rettigheter innenfor et sjøområde som i utgangspunktet er internasjonalt. Så lenge det er tale om én, to eller tre slike soner, og deres funksjoner er klart avgrenset, vil problemene som måtte oppstå oftest kunne løses uten for store internasjonale komplikasjoner. Men etter hvert som en får flere «soner» blir det nødvendigvis mindre igjen av det internasjonale islett. Resultatet kan bli sjøområder som *de jure* er fritt, men *de facto* nasjonale. Hva blir så igjen av områdets internasjonale status? Man må ta i betraktning at kyststaten i sin forurensningssone vil kunne kontrollere og eventuelt forhindre gjennomseiling av skip med miljøfarlig last. Canada har som nevnt allerede gått til dette skritt, og Sovjet har tatt første steg i samme retning. Det skjedde i 1971 ved at de russiske myndigheter vedtok to lover, en om den nord-sibiriske kyststrekning, og en om havet og isen videre nordover.³⁴ Sistnevnte som kom 16. september 1971, er ikke konkret utformet slik den kanadiske er, men utgjør «an institutional framework», en rammelov som hjemler praktiske tiltak som måtte bli ansett for nødvendige. Hvilke konsekvenser en slik *de facto* nasjonalisering kan føre til, kan det vanskelig gis noe generelt svar på. At Canada stikker kjepper i hjulene for amerikansk oljetransport i en tid da USA står med ett ben i Midt-Østen-krisen og ett i energikrise, kan være ille nok all den tid Canada ikke har folkerettslig hjemmel for sitt tiltak. Men betraktelig mer «delikat» vil det bli om det på noen måte skulle bli lagt «restriksjoner» på Sovjets transittra-

fikk gjennom Barentshavet og rundt kysten av Nord-Norge. Nettopp her kan de aller vanskeligste problemer i Arktis oppstå i tiden som kommer.³⁵

Tradisjonelle løsninger utilstrekkelige?

Man står i nordområdene utvilsomt overfor hittil ukjente problemstillinger. Analogier må trekkes med stor varsomhet, nytenkning må komme i stedet. Dette vil særlig gjelde de følsomme områder, og spesielt forholdet mellom Norge og Sovjet ved Svalbardpassasjen, og i Barentshavet. Sovjet er avhengig av disse for å nå frem med sin viktige avskrekingsstyrke fra basene i NV-Sibir til launch-områdene i Nordsjøen og Atlanterhavet. Pr. i dag har en eksplisitte problemer i ett av disse områdene; grensene i Barentshavet er ikke trukket til tross for forsøk på å få dette avklart.³⁶

Genève-konvensjonen slår fast at sokkelgrenser mellom stater primært skal avgjøres ved minnelig avtale mellom partene. Om det ikke lykkes, skal grenselinjen trekkes etter *midtlinjepriippet*. I det aktuelle tilfelle i Barentshavet vil imidlertid Sovjet få en ekstra-gevinst på titusener av km² om grenseoppgangen ble foretatt etter *sektorpriippet*, som ikke har hjemmel i folkeretten. Tatt i betraktning at forhandlingene ennå bare er på det forberedende plan, kan det være noe forhastet «å trekke konklusjoner» om russernes holdning i dette spørsmål. Om Norge frivillig skulle gå med på å legge sektorpriippet til grunn, vil avtalen ikke være folkerettsstridig. Det ville være direkte unaturlig, områdets strategiske verdi tatt i betraktning, om russerne ikke ville gjøre forsøk på å få kontroll over dette havstykket. Det er nok riktige å se utspillet i et forhandlingsperspektiv: et utgangspunkt for videre «bargaining». Men om sluttresultatet vil bli noe annet enn Norges krav, står igjen å se.

Sikkerhetspolitiske problemer

Det har i de siste årene vært en klar tendens til at en stadig større del av supermaktenes strategiske avskrekingsstyrker er blitt ubåt-baserte. På denne måten sikrer man seg second-strike på en enklere måte enn tidligere.

Selv om ikke alle 17,5 mill. km² arktisk hav kan nyttes for dette formål p.g.a. små dybder og overflate-is, er deler av regionen av vital

betydning først og fremst for Sovjet. Til tross for at landet har en av verdens lengste kystlinjer, er russernes største forsvarspolitiske hodepine mangelen på årskontinuerlig isfrie havner. Av noe størrelse finnes slike bare i NV-Russland. I området Kola-halvøya — Arkhangelsk finnes ikke bare store marinekonsentrasjoner (og avdelinger fra de andre våpengrener), men her er også verft hvor de siste og mest moderne ubåtene bygges og vedlikeholdes. Selv om de ubåt-baserte ICBM-ene stadig får større rekkevidde, må de fremdeles føres til Norskehavet, Nordsjøen eller Atlanterhavet, alt etter målet, for å virke avskrekkende på NATO/USA. Dette betyr at havstykket rundt Finnmark og ut Svalbardpassasjen i dag er svært viktig for Sovjet. SALT I-avtalen begrenser antallet store ubåter russerne og amerikanerne kan bygge. På grunn av transittiden fra basen til launch-området, foruten retur og tid til å bunkre og restituere mannskapet i land, må det til stadighet være ubåter på vei mellom NV-Russland og det åpne hav nordvest for Norge. Tar vi med overflateskipene som nå deployeres langt ut i Atlanterhavet, blir trafikken utenfor Norges kyst både stor og jevn.

I denne sammenheng bør også nevnes at russerne med nye langdistansebombeflyene, TU-95 (Bear) med rekkevidde 7800 miles, kan nå fra base på Kola til få mil nord for New York om flyet skal returnere til Sovjet etter endt oppdrag og ikke skal etterfylles underveis. Med én etterfylling vil det rekke helt ned mot Florida, og altså dekke storbykonsentrasjonen på østkysten. Fra Tsjuktsji-halvøya ved Beringstredet vil de kunne dekke de samme områder som fra Kola.

Begge disse rutene vil gå over de arktiske strøk. Førstnevnte vil måtte overfly Finnmark, videre mellom Svalbard og Island og midt over Grønland. Ruten fra NØ-Sibir vil gå over Alaskas Arktis-del om målet er byene på USAs østkyst. Det finnes ingen andre potensielle russiske baser hvorfra de kan true USA med fly.

Arktis gir større strategiske fordeler til USA enn til Sovjet. Mens regionen med sine geografiske, topografiske og klimatiske egenskaper er et stort naturlig hinder for Sovjet, kan det på mange måter betraktes som et skjold for USA.

Oljeanlegg — militær ressurs og strategisk mål

Oljen kan betegnes som selve livsnerven i det moderne industrisamfunn. Blir tilførselen brutt over lengre tid, vil hele samfunnsmaskineriet kunne «gå i stå» med katastrofale konsekvenser også for landets for-

svarsevne. Oljeanlegg i Arktis som ellers i verden, vil derfor være potensielle angrepsmål i en krisesituasjon. Den primære hensikt med slike angrep er selvsagt ikke å ødelegge oljeledninger og plattformer som sådanne, men å stoppe tilførselen til oljeproducenten. Ved angrep mot anlegg som eies av de to supermaktene vil effekten være «total», det er ingen tvil om hvem en vil skade. Dette reiser interessante problemstillinger bl. a. med hensyn til norsk oljeutvinning i Arktis. Om oljeindustrien her skulle bli såpass omfattende at det blir aktuelt med eksport, som egentlig betyr et avhengighetsforhold for importøren all den tid det rår knapphet på olje og gass, så vil også den importerende stat måtte oppfatte et angrep på et norsk anlegg som en provokasjon og en trusel mot sin egen sikkerhet.

Økende økonomisk aktivitet i nordområdene betyr flere personer og mer utstyr av forskjellig art. Begge vil kunne virke inn på den militære situasjon i Arktis, om enn i varierende grad og på ulik måte. Det at en part ved personell og mobilt og stasjonært utstyr til enhver tid befinner seg i havområder av tildels begrenset omfang, som dens motpart er avhengig av for å få frem sine avskrekingsstyrker til launchområdene, er i og for seg en situasjon som må få den annen part til å ta sine forholdsregler, eventuelt omdisponere sine styrker. I det konkrete tilfelle har egentlig Sovjet få alternativer å velge i.

Denne erkjennelse stiller krav til de norske myndigheter m.h.t. hvordan de skal forholde seg, i videste betydning, på vår kontinental-sokkel. Det er da også tilfellet i forbindelse med de nevnte planer om å la Kirkenes-området bli omskipningssted for gass ført i rørledning fra Sovjet på vei til USA. Dette fører over på et annet aspekt i relasjonen økonomisk aktivitet i nord — sikkerhetspolitikk: muligheter for tidligere deteksjon og varsling samt støyproblemer.

Sivile og militære anlegg

I dag er deteksjons- og varslingsteknikken så godt utviklet at man ved hjelp av elektromagnetiske, akustiske eller magnetiske metoder kan «... ring an entire ocean basin like a bell, putting enough acoustic energy in the water to cause it reverberate from shore to shore».³⁷ Ved hjelp av passive SONARer³⁸ kan ubåter registreres i en avstand på opptil 100 miles.³⁹ På slike avstander vil imidlertid klassifiseringen (egne eller fiendtlige skip?) være dårlig. M.h.t. lokalisering blir området nord for Norge meget interessant. USA (og sannsynligvis også

Sovjet) legger vekt på «offensive forward strategy»⁴⁰ i sitt ASW-forsvar.⁴¹ Dette går ut på å angripe de fiendtlige ubåtene nær sine baser, før de kommer i åpent hav og gjerne når de passerer streder eller andre geografiske/topografiske hindringer. Lignende naturlige hindre vil også være potensielle angrepssteder for anti-ubåt ubåter og for plassering av stasjonære bunninstallasjoner. Barentshavet og Svalbardpassasjen blir derfor aktuelle slagmarker. Stasjonære bunninstallasjoner av ulike slag er for USAs del sannsynligvis plassert bl. a. mellom Skottland og Grønland og mellom Japan og Alaska,⁴² m.a.o. ved de to «arktis-utløpene».

Det er ikke mulig her å gå inn på alle de konsekvenser oljeindustrien i de arktiske hav kan ha for sjøkrigføring i sin alminnelighet og deteksjon og varsling i særdeleshet. Men det kan slås fast at det vil gi begge parter både fordeler og ulemper. I våre nærmeste havområder kan oljeinstallasjonene nyttes til f. eks. fordekt spionasje mot sovjetiske krigsskip, eller Sovjet må i det minste regne med den mulighet. Og mengder av industrielt utstyr vil lett utgjøre kunstige hinder i relativt smale passasjer. For USA/NATO vil slike installasjoner med den støy og varmeutvikling de medfører, virke forstyrrende på langdistansedeteksjon. Forsøk på «on assumption»⁴³ å avsløre et fiendtlig angrep før raketten blir skutt ut, kan lett føre til feiltagelser med uønskede følger.

Svalbard

Svalbardtraktaten har løst de juridiske problemer i forbindelse med øyriket på en tilfredsstillende måte. Og med unntak for en del «episoder» i etterkrigstiden, har det heller ikke vært noen militære vansker her.⁴⁴ Uansett om Svalbard blir dratt eksplisitt inn i den internasjonale politiske debatt eller ikke, vil det i en krisesituasjon være av vital betydning for Sovjet primært å kunne hindre at motparten forskanser seg på øyene, hvorfra en lett kan kontrollere Svalbardpassasjen, særlig om en også besitter Nord-Norge.

Som «forvalter» av øyriket har Norge en meget viktig oppgave i å forhindre en uønsket utvikling.

Avsluttende bemerkninger

I klar erkjennelse av at denne artikkel langt fra kan gi noe adekvat svar på spørsmålet om hva som skjer i Arktis, og hvilke konsekvenser

dette har for regionens folkerettslige og sikkerhetspolitiske status, kan det være fristende å avslutte med enda flere. Dette for å presisere hvilke spørsmål som må stilles nå og i den nærmeste fremtid, men også for på en enkel måte å antyde noe om svarene på artikkelens tittel.

Viktigere enn å spørre om f. eks. de petrokjemiske reserver i Arktis utgjør 40, 50, eller 60 % av verdenstotalen, er det å slå fast at regionens internasjonale status sannsynligvis vil bli endret, og at det vil kreve årvåkenhet fra alle impliserte parter. Derimot kan det være god grunn til å spørre om i hvilken kontekst Arktisproblemet skal prøves løst. Havbunnsproblematikken er global. Verdenskonferansen om havets folkerett vil forhåpentligvis kunne avvikles i løpet av 1974, uten flere utsettelse. Det er grunn til å tro at havet/havbunnen her vil bli behandlet generelt, og spørsmålet blir da om de problemer som knytter seg til Arktis er typiske nok til å bli løst i en større sammenheng.

Skulle en på den annen side prøve å løse problemene i nordområdene isolert, så langt det måtte la seg gjøre, kan en også da stille vesentlige spørsmål: hvilke stater skal delta? I tilfelle alle: skal f. eks. Peru og Thailand ha samme status under forhandlingene som de fem sirkumpolare stater? Kan det muligens komme til å oppstå hittil ukjente blokk-konstellasjoner etter dimensjonen velutviklet — ikke-utviklet (off-shore) teknologi? Eller kanskje 108 kyststater mot 28 «innlandsstater», heriblant flere i-land?⁴⁵

Tillater den våpenteknologiske utvikling en internasjonal avtale om de arktiske strøk, er et spørsmål som ofte er blitt stilt. Den løsning det nå haster med å få, vil måtte avfinne seg med at sikkerhetspolitiske interesser definerer avtalens «ramme» i deler av regionen. Men bare det kan være viktig nok i områder hvor ellers rene uhell innen f. eks. den økonomiske sektor kan få uønskede militære konsekvenser.

Det er store arealer det dreier seg om; ca. 8 mill. km² landområder og knapt 18 mill. km² hav. Dette innebærer utvilsomt enorme potensialer; økonomiske, politiske og militær-strategiske. Det er viktig at disse blir behandlet rasjonelt og som «menneskehetens felles arv».⁴⁶ Lemfeldighet og eksperimentering kan føre til virkninger man hverken hadde ventet eller langt mindre ønsket. De mange nye og ukjente faktorer i nord i forhold til tradisjonell internasjonal politikk gjør at det vil være av avgjørende betydning at det «tenkes arktisk» både før og under eventuelle forhandlinger.⁴⁷

Situasjonen karakteriseres treffende ved en fremtredende Alaska-politikers ord (han hadde først og fremst de økologiske problemene i tanke):

«The Arctic is like parachute jumping when it comes to development. *We want to do it right the first time.*»

Oktober 1973

Noter

1. Georg W. Rogers, «International Petroleum and the Economic Future of Alaska», *Polar Record* No. 97, 1971, s. 467.
2. *Ibid.*
3. *Ibid.*, s. 468.
4. *Ibid.*, s. 473.
5. James E. Akins, «The Oil Crisis: This time the Wolf is here», *Foreign Affairs*, No. 3, April -73, s. 465—466.
6. A. Grantz, «United States Geological Studies in the Chukchi Sea 1969 and 1970», *Polar Record*, No. 97, s. 524.
7. *Ibid.*
8. Melding fra Oil and Mineral Division, Dep. of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa, *Polar Record*, No. 95, 1970, s. 156.
9. Melding fra PANARCTIC Ltd. i årsrapport for 1971—72. *Polar Record* No. 104, 1973, s. 723.
10. Ruth Sheldon Knowles (geolog), «Canadian Arctic Again Attracts Oil Hunters», *World Petroleum*, juni 1969, s. 24.
11. *Polar Record* No. 95, s. 156.
12. Siv. ing. Oluf Chr. Bøchman, «Gass og Olje. Ilandføring og foredling til brensel og petrokjemiske produkter», *Norsk olje-politikk*, Elingaard Forlag, 1972. (Mimi Lønnum red.) s. 47.
13. «Geological Map of Greenland», Anmeldelse i *Polar Record* No. 98, 1971, s. 746.
14. *Ibid.*
15. Finn Sollie, «Forurensing av polarområdene? Et spørsmål om regulering av utviklingen», *Internasjonal Politikk*, nr. 1 1972, s. 20.
16. Tore Gjelsvik i et foredrag i Polyteknisk forening i Oslo 13. februar 1962.
17. Bergmester Tormod Johnsen på Svalbardkonferansen i Oslo, april 1973.
18. *Ibid.*
19. Franske CFR og belgiske PETROFINA har boret på Edgeøya.
20. Intervju i *Næringsrevyen*, nr. 22/23, 4. juni 1973 s. 15.
21. Rolf Hellem i Stortinget, *Adresseavisen*, 14. juni 1972.
22. G. Grueland, *Erhvervs Geografi*, Gyldendal 1969 (Dansk utgave) s. 169.
23. Viktor Varlamov (APN) i *Nordlys*, 5. juli 1972.
24. Texas Eastern Transmission Corp., Tenneco Inc, og Brown & Bootzinc.
25. *World Petroleum*, No. 1, jan. 1968.
26. *World Petroleum*, No. 6, juni 1971.
27. *Ibid.*
28. G. Grueland, *op. cit.*, s. 168.
29. For en mer utførlig diskusjon om de reproduerbare ressurser i Arktis, se bl. a. Knut Gabrielsen, *Arktis — konflikt eller samarbeid?* Hovedoppgave ved institutt for Statsvitenskap i Oslo, Våren 1973. Kap. III, Statenes arktis-engasjement.
30. Jens Evensen, *Muligheter og rettigheter på havbunnen*. Elingaard Forlag 1970, s. 27, f.f.
31. Se Kim Traavik og Willy Østreng: «Arktis og det internasjonale havrettsregimet», i dette nr. av *Internasjonal Politikk*.

32. Se forøvrig Tønne Huitfeldt: «Sikkerhetspolitisk usikkerhet?», i dette nr. av *Internasjonal Politikk*.
33. Finn Sollie, *op. cit.* s. 27—28.
34. «Soviet Maritime Jurisdiction in the Arctic», *Polar Record* No. 102, 1972, s. 418.
35. Jfr. Willy Østreng, «Det sovjetiske stredeproblem og Norge» i *Nedrustningsutvalgets Arbeid*, 1972/73.
36. Høsten 1970 møttes representanter for norske og sovjetiske myndigheter 3 ganger til drøftelse av dette problemet.
37. *SIPRI Yearbook of World Armaments and Disarmaments*. 1969/70 Stockholm, s. 108.
38. SONAR: Sound, Navigation, Ranging.
39. SIPRI, *op. cit.* s. 109.
40. *Ibid.* s. 107.
41. ASW: Anti Submarine Warfare.
42. SIPRI, *op. cit.* s. 151.
43. «På indikasjon», vil si at man ser etter «utskytningsforberedende adferd» ved ubåten.
44. Se Willy Østreng: *Svalbards situasjon i storpolitisk perspektiv*. Stensil ved Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda, feb. 72, s. 27.
45. Jfr. Kim Traavik og Willy Østreng: *op. cit.*
46. Fra FN's erklæring om havets folkerett i 1970.
47. Se forøvrig: Gunnar Skagestad og Kim Traavik: «Nye problemer — Gamle løsninger», i dette nr. av *Internasjonal Politikk*.

Gunnar Skagestad og Kim Traavik:

Nye problemer — Gamle løsninger

Innledning

A. Nye territorier som nye spenningsfelter i internasjonal politikk

De «nye territorier»¹ er utpregede *marginalområder* i såvel geografisk som politisk (folkerettslig) forstand. Et viktig trekk ved utviklingen i slike områder har vært dannelsen av *nye spenningslinjer* og *nye spenningsmønstre*. Nye områder som var (og tildels fremdeles er) herreløse i politisk og rettslig forstand, er blitt åpnet for systematisk utforskning og tildels også utnyttelse. I denne virksomheten er en rekke stater blitt engasjert, direkte eller gjennom deres borgeres foretaksomhet. De enkelte staters engasjement utviser betydelige forskjeller i art og intensitet, f. eks. med hensyn til motiver og aspirasjoner, og ikke minst med hensyn til praktisk utnyttelsesevne — *kapabilitet*. Disse forhold har resultert i *internasjonale interessemotsetninger* som i varierende grad har kommet til å sette preg på utviklingen i de ulike «nye territorier». Det er en utvikling som innebærer et øket *konfliktpotensial*, både i forholdet mellom enkeltasjoner og mellom nasjonale og internasjonale interesser og mål.

Det er to aspekter ved «nye territorier-problematikken» som vi her særlig skal merke oss:

(1) At ny virksomhet i nye områder skaper nye problemtyper som krever *nye løsningsformer*;² og

(2) At utviklingen truer med å endre *status quo ante* i ugunstig retning, dvs. i retning av større usikkerhet; noe som krever at tiltak blir truffet for å *bevare status quo* på de felter hvor dette anses for ønskelig (f. eks. med hensyn til naturvern, demilitarisering m. v.).

Disse to aspekter ved «nye territorier-problematikken» gjør at man også vil vente å finne *to tilsvarende aspekter* i de *løsningsmodeller*³ som eventuelt vil kunne komme til anvendelse når det gjelder å tackle de «nye territoriers» problemer:⁴

(1) *Innovasjon*, dvs. det å finne frem til nye, brukbare løsningsfor-