

# Stormaktsinteresser og sikkerhetspolitiske utviklingstrekk i Arktis

## Mulige implikasjoner for Norge

Njord Wegge

Arktis blir ofte definert som den delen av verden som ligger nord for Polarsirkelen. Dette er en region som i lang tid har fremstått som relativt stabil og preget av lav spenning. De siste årenes klimaendringer har like fullt løftet regionen opp i den storpolitiske debatten. Mindre havis kombinert med høyere råvarepriser og ny teknologi har eksempelvis gjort interessen for skipsfart i Arktis større og spekulasjoner om en mulig fremtidig kamp om uregulerte ressurser i det høye nord har fått stor oppmerksomhet. Forskingen på internasjonale relasjoner i Arktis har imidlertid tonet ned synet på området som preget av resurskappløp og uklare jurisdiksjonsforhold. I stedet har man heller pekt på hvordan Arktis i stor grad er preget av avklarte suverenitetsspørsmål og politisk kontinuitet hvor internasjonal samhandling i stor grad foregår i henhold til internasjonale konvensjoner som havretten.<sup>1</sup>

Den russiske annekasjonen av Krim i 2014, og de påfølgende operasjonene i Øst-Ukraina økte spenningen mellom Russland og Vesten dramatisk. Endringene varslet et nytt internasjonalt klima preget av økt stormaktsrivalisering, «hybridkrig» og mer usikkerhet. Den økte spenningen globalt gjør det naturlig for Norge å stille seg spørsmålet om hvordan og i hvilken grad slike storpolitiske trender vil kunne påvirke hovedlinjene i den internasjonale politikken i Arktis. Er det eksempelvis grunn til å regne med at stormaktenes sikkerhetspolitiske vurderinger av nordområdene er i endring, eller kan man heller forvente kontinuitet?

Arktis er en integrert del av den globale verdensordenen. Illiberale tendenser globalt, hvor autoritære stater og nasjonalistiske strømninger i økende grad har satt dagsorden, påvirker derfor også det internasjonale klimaet i nord. På samme måte spiller også Kinas vekst og USAs president Trumps uforutsigbarhet en rolle for

sikkerhetsdynamikken i Arktis. En undesøkelse av de sikkerhetspolitiske endringene i Nordområdene bør derfor ta de globale endringstrendene som utgangspunkt.

USA er fremdeles den desidert sterkeste militære makten i verden. Den utenrikspolitiske konteksten er imidlertid sterkt forandret siden millenniumskiftet. Stormaktsrivalisering er i dag mye mer fremtredende og USA utfordres åpenlyst av land som Russland og Kina, i tillegg til å være preget av økt indre splittelse. Det eksisterer også ny usikkerhet knyttet til hvorvidt USA, kanskje også etter Trump, vil være villig til å bære hovedbyrden ved opprettholdelsen av internasjonale institusjoner dersom disse ikke helt klart er i USAs unilaterale interesse.

Internasjonale institusjoner kan ikke nødvendigvis tas for gitt, eller som formulert av USAs utenriksminister Pompeo til German Marshall Fund 4. desember 2018: «Internasjonale institusjoner kan aldri erstatte statenes ansvar for selvhjelp». Dette er et syn som i dag får stadig bredere oppslutning. Som et relativt lite, liberalt og atlantisk orientert demokrati står Norge midt i den internasjonale turbulensen. Som et nøkkelland i det europeiske Arktis, med grense til Russland og med meget sterke og tette bånd til USA, er Norge en viktig deltaker i utviklingen og opprettholdelsen av det vi kan kalle det sikkerhetspolitiske systemet i nord.

### Hvordan vurdere stormaktenes interesser i Arktis?

Forskningen på internasjonale relasjoner gir ingen entydige svar på hvordan staters interesser og preferanser skapes. Uenigheten dreier seg blant annet om hvordan, og i hvilken grad staters interesser blir konstruert på et fritt grunnlag, eller først og fremst er et resultat av geografiske, demografiske, kulturelle, teknologiske og økonomiske

1. Jensen, LC & Hønneland, G (2015): Handbook of the Politics of the Arctic. Edward Elgar.

forhold.<sup>2</sup> Til tross for denne uenigheten, er det likevel en kjensgjerning at staters interesser ofte endres over tid, samtidig som enkelte hovedtrekk er stabile.

Som et analytisk utgangspunkt for å identifisere staters sikkerhetspolitiske interesser kan man ta utgangspunkt i tre sentrale variabler: 1) intensjoner – formulert gjennom offisielle policy-dokumenter, 2) kapabiliteter – uttrykt ved fysiske kapasiteter, og til slutt 3) adferd – analysert gjennom handlingsmønstre. Ved å undersøke disse dimensjonene vil man kunne avdekke svært viktige elementer av hvordan en stat oppfatter sine interesser samt statens kapasitet til å kunne følge opp disse intensjonene. La oss i det følgende bruke denne analytiske tilnærmingen og se på stormaktenes interesser og politikk i Arktis.

## USA

Den amerikanske «National Security Strategy» (NSS) fra 18. desember 2017, også ofte kalt «America First»-strategien, er det styrende og overordnede sikkerhetsdokumentet i USA. NSS ser verden som en konkurransearena hvor Russland og Kina blir identifisert som landets to viktigste strategiske konkurrenter. Veiledet av «a return to principled realism», understreker dokumentet behovet for å beskytte det amerikanske folkets interesser, sikre fortsatt amerikansk innflytelse i verden og hvordan man ser for seg å opprettholde fred gjennom styrke. Synet på verden som en konkurransearena preget av stormaktsrivalisering blir også understreket i den ugraderte «National Defence Strategy» fra 19. januar 2018. I dette dokumentet slås det fast at det er «... increasingly clear that China and Russia want to shape a world consistent with their authoritarian model».

## 2

USA har til nå ikke prioritert Arktis i sine overordnede utenriks- og sikkerhetspolitiske strategier, og det er i skrivende stund fremdeles dokumentene fra Obamas tid som er de gjeldende, herunder «National Strategy for the Arctic Region» fra 2013 med sin «Implementation Report» fra 2015. Nye arktisrelevante strategier er imidlertid i ferd med å ferdigstilles for både den amerikanske marinen og kystvakten. Det er allerede kjent at viktige komponenter i disse dokumentene vil omhandle det økte behovet for amerikansk tilstedeværelse med marine og kystvaktfartøyer i Nord-Atlanteren, herunder også Arktis. Dette vil også inkludere «blue water» marinefartøyer med kapasitet til å operere så langt nord som i Polhavet. Den mer usikre sikkerhetspolitiske situasjonen har også ført til en diskusjon om USAs planlagte fremtidige isbrytere bør utstyres med anti-skip kryssermissiler.

USA har trappet opp den militære treningsaktiviteten i Nord-Norge, herunder gjennom tilstedeværelse på Setermoen. Det er også klart at engasjementet man i dag finner i det amerikanske statsapparatet mot nordområdene i stor grad er rettet mot den sikkerhetspolitiske dimensjonen, hvor økt evne til tilstedeværelse er det

viktigste stikkordet. Dette ønsket er ikke bare illustrert gjennom økt tilstedeværelse i Norge og i Alaska, men også gjennom finansiering av planleggingsfasen for bygging av inntil seks nye isbrytere, samt ved gjenetableringen av den 2. amerikanske flåten i Atlanterhavet. Dette er en flåtekapasitet med symmetrisk høyintensitetsoperasjoner mot Russland som dimensjonerende utgangspunkt. Behovet for å utvikle og trene kapasiteter som kan imøtegå nyutviklede russiske stillegående ubåter, og anti-luft nektelsesbobler, er i denne sammenhengen helt sentralt.

## Russland

De styrende sikkerhetsstrategiene for Russland er «Militærdoktrinen» fra 2014, «Den nasjonale sikkerhetsstrategien» fra 2015 og «Den Russiske Føderasjons utenrikspolitiske konsept» fra 2016. Som i de amerikanske overordnede sikkerhetspolitiske dokumentene understrekes det også fra Moskva hvordan verden er en konkurransearena preget av stormaktrivalisering. Den offisielle sikkerhetstenkningen i Kreml peker videre på at maktbruk fortsetter å være en viktig faktor i internasjonal politikk, hvor det vises spesiell bekymring rundt NATOs militære oppbygning langs Russlands grenser.

Russlands intensjoner i nord, artikulert gjennom strategiene for Arktis er sammensatte. Landet fikk sin første Arktis-strategi under president Medvedev i 2008, raskt fulgt av en revidert versjon i 2013 under president Putin. De to strategiene gir et nyansert bilde av Russlands vurdering av sikkerhetsutfordringene i nordområdene. Mens dokumentene på den ene siden går langt i å understreke viktigheten av å bygge et fredelig Arktis preget av samarbeid, blir de russiske militære sikkerhetsinteressene også understreket tydelig, og da særlig i 2013 utgaven.<sup>3</sup>

Den russiske økningen i militære kapabiliteter eksempelvis på Frans Josefs land, samt gjenåpning av tidligere nedlagte baser på Russlands nordligste øyer og kyster, kan tolkes som en naturlig utvikling hvis man ser på Russlands økonomiske vekst de siste tiårene. Nye våpensystemer og endret adferd i grenseområdene mot Norge har imidlertid vakt bekymring. Dette gjelder blant annet observasjoner av mobile ballistiske Iskander-missiler, beskyttet av S-400 luftvernmissiler, i kombinasjon med en mer provoserende militær adferd med «liksomangrep» på militære installasjoner.<sup>4</sup> I tillegg gir nye ubåtbaserte krysserraketter med svært høy presisjon i kombinasjon av (en mulig) innføring av nye hypersoniske våpen samt ballistiske mellomdistanserakettsystemer en vesentlig lavere varslingsstid for vestlige myndigheter i tilfelle en militær konflikt skulle bryte ut.

## Kina

Kinas vekst som global stormakt merkes også i Arktis.

<sup>2</sup> Wegge, N & Keil, K (2018): "Between Classical and Critical Geopolitics in a Changing Arctic". *Polar Geography*. 41(2): 87-106.

<sup>3</sup> Serguin, A & Konyshchev, V (2016): *Russia in the Arctic*. Ibidem.

<sup>4</sup> Lunde, MH (2018): *Etterretningssjefens årstale 2018*, 5. mars.

Kinas gjeldende nasjonale sikkerhetsstrategi er «Kinas militærstrategi» fra mai 2015. Strategien peker på historiske endringer i maktbalansen i verden, hvor større grad av multipolaritet er resultatet. Mens strategien understreker at de krefter som arbeider for verdensfred er styrket og at risikoen for global krig minker, blir USAs militære rebalansering mot Asia og Japans økte prioriteringer av militære kapasiteter plassert høyt på den kinesiske dagsordenen.

Kina fikk sin første offisielle Arktis-strategi i januar 2018. Gjennom å kalle landet en «nær-Arktis-stat» med interesser innenfor områder som klimaforskning, shipping, utnyttelse av naturressurser og global styring, illustrerer policy-dokumentet Kinas intensjon om å være en aktør i regionen. Den økonomiske dimensjonen, og da særlig Kinas interesser i infrastrukturutvikling i nord, med utviklingen av en «polar silkevei» har stått sentralt. I tillegg understrekes viktigheten av Kinas deltakelse i arktisk forskning samt støtte til aktiviteter for å beskytte det sårbare miljøet. Dokumentet trekker også frem Kinas rolle som signatarstat til Svalbardtraktaten og observatør i Arktisk Råd.

Kinas kapabiliteter i Arktis er økende. Mest kjent er at landet har anskaffet en isbryter med nr. to under bygging. Kina har videre opparbeidet erfaring med navigasjon i islagte farvann med tilhørende nye logistikk-løsninger egnet for polar tilstedeværelse og forskning. Kinas eventuelle militære intensjoner i Arktis er lite kjent. Det diskuteres likevel om Kina på sikt vil prioritere å seile med ubåter i Polhavet, og om tilfelle til militær dialog og eventuelt også fellesøvelser med Russland i nord på sikt vil kunne lede til en økt kinesisk evne til å operere militært i Arktis.<sup>5</sup>

Kina investerer i dag tungt i infrastruktur og naturressurser som kaianlegg, flyplasser og gruver i Arktis. Av de arktiske statene er det særlig Island som har tatt imot kinesiske investeringer, til for eksempel kartlegging av oljefelt, utvikling av kaianlegg og bygging av forskningsinfrastruktur. Også Russland vurderer i dag store kinesiske investeringer i petroleumssektoren, mens kinesiske fremstøt på Grønland og Svalbard i noe mindre grad har blitt gjennomført. De kinesiske investeringene sees gjerne i en geopolitisk sammenheng, hvor den økonomiske slagkraften kan tolkes som middel til å skaffe seg et økt fotfeste i Arktis.<sup>6</sup>

### EU, Storbritannia og Tyskland

EU publiserte sin «Joint Communication on an integrated EU policy for the Arctic» i 2016, etter en lang og krevende prosess. Det europeiske policydokumentet representerer det mest oppdaterte synet på EUs interesser i Arktis. Det fokuserer på unionens potensiale for å bidra til å løse klima- og miljøutfordringene i nordområdene samt ønsket om å styrke det internasjonale samarbeidet. EU er ingen stormakt i Arktis. Derimot har unionen viktige arktiske medlemsstater som Danmark (Grønland), samt

tradisjonelle stormakter med historiske interesser i Arktis som Storbritannia og Tyskland.

Britene har som øystat i Nord-Atlanteren særlig sterke sikkerhetspolitiske interesser i havområdene i nord. De britiske interessene overlapper i mange tilfeller med Norges posisjoner. Storbritannia har også vært blant de mest eksponerte landene for det stadig forverrede forholdet mellom Vesten og Russland. Britiske myndigheter deler således mange av de samme bekymringene som Norge med et mer fremoverlent Russland i Europa, herunder endringer i adferd og tilstedeværelse i Barentshavet, Norskehavet og Nord-Atlanteren. Potensielle fiendtlige maritime nektelseskapasiteter vil alltid være utfordrende for en øystat som Storbritannia. Britene har i skrivende stund uttrykt et ønske om økt trening in Nord-Norge med militære styrker, og det er grunn til å tro at det militære samarbeidet mellom Norge og Storbritannia vil styrkes i årene som kommer. Mens Tyskland i disse dager viser økt interesse for NATOs hjemmeområder, blant annet gjennom deltakelse med en stor kontingent i Trident Juncture 2018, er tyskernes interesser i Arktis mer sammenliknbar med EUs. De tyske interessene i Arktis kan således forventes å forbli konsentrert rundt klimaendringer, økonomiske spørsmål og internasjonale fora som Arktisk Råd.

### Konsekvenser for norske sikkerhetspolitiske interesser i Arktis

Arktis blir i økende grad trukket inn i de generelle politiske utviklingstrekkene globalt. Ser vi endringene i stormaktenes intensjoner, kapabiliteter og adferd under ett, avtegner det seg et tydelig bilde: regionen prioriteres høyere av så godt som samtlige aktører, den forventes å bli viktigere i økonomisk sammenheng, og den militære betydningen av regionen er økende. Størst usikkerhet er det knyttet til konsekvensene av Kinas vekst og hvilke intensjoner den stadig mektigere stormakten har i Arktis.

Mens utviklingen i Arktis i betydelig grad er knyttet til klimaendringer og deres økonomiske konsekvenser innen shipping og ressursutnyttelse, har denne økte aktiviteten betydelige geopolitiske implikasjoner. Noen typer statlig investerings aktivitet kan i denne sammenheng tolkes som «posisjonering» mot framtidige muligheter.

Innen det sikkerhetspolitiske domenet kan to parallelle tendenser identifiseres:

For det første seiler Arktis i dag opp som et viktigere militærstrategisk område for stormaktene med tanke på militær tilstedeværelse. Dette skjer gjennom utplassering av nye defensive og offensive våpensystemer. Den militærteknologiske utviklingen gir våpen med lengre rekkevidde og høyere hastighet, kombinert med ulike leveringssystemer som kan være vanskelig å oppdage. Utviklingen gjør beregninger av eventuelle mulige fremtidige kampscenarier i nordområdene og Nord-Atlanteren usikre. I tillegg viser erfaringen fra andre deler

<sup>5</sup> Jane's (2018): China planning for Arctic operations, 4. juli.

<sup>6</sup> Brady, AM (2017): *China as a Polar Great Power*. Cambridge University Press.

av Europa at bruk av hybride maktinstrumenter, som eksplisitt søker å utnytte gråsonen mellom krig og fred, og som ligger under terskelen for en artikkel 5-respons i NATO, også må kunne forventes å bli brukt i Arktis i et eventuelt konfliktsenario.

For det andre må det antas at samtlige stormakter ser seg tjent med å videreføre Arktis som et lavspenningsområde, herunder følge internasjonale spilleregler for militær adferd. Interessen for å unngå provokasjoner er imidlertid ikke like klar som tidligere, og viljen til tilbakeholdenhet virker svekket. Det er særlig endringer i handlingsmønstre til de sentrale stormaktene, og da kanskje særlig Russland, som kan indikere en villighet til å bruke mer fremoverlente strategier, og da primært for å kommunisere misnøye. Fra russisk side fremholdes like fullt det motsatte perspektivet, hvor vestlige land sees på som mer aggressive, og hvor kanskje særlig økt amerikansk tilstedeværelse og sterkere bilaterale bånd med andre arktiske stater sees på som provoserende.<sup>7</sup> Mens denne gjensidige mistilliten er urovekkende, er det like fullt grunn til å tro at både vestlig og russisk side vil opptre ansvarlig og rasjonelt, og at man vil unngå å skape situasjoner som fremtvinger militær respons. Nye tiltak for rustningskontroll kan være en mulig løsning for fremtidig deeskalering av denne situasjonen.

For Norge medfører endringene i nord flere utfordringer: Spørsmål om kapasitet til nektelse og kontroll med havområdene i nord er igjen blitt satt på dagsordenen sammen med de fundamentale spørsmålene knyttet til eget forsvar. Verdien av internasjonale institusjoner og dialog kan imidlertid fremmes og kultiveres. Norge er i kraft av sin sikkerhetspolitiske, men også geografiske særstilling som klart vestvendt NATO-medlem, men med gode bilaterale forbindelser til Russland, i en særstilling

til å fremme dette aspektet.

### Anbefalinger for norske myndigheter

1. En verdensorden preget av mer usikkerhet og nullsumstenkning vil også kunne prege situasjonen i Arktis. Norge bør aktivt søke og øke egen evne til suverenitetshåndhevelse, krisehåndtering og forsvar av eget territorium. Grundige vurderinger for optimalisering av kontroll og nektelsesambisjoner i nord må gjennomføres.
2. Mens Norge kan og bør utvikle betydelige maktkapasiteter, forblir landet avhengige av NATO, og da i særlig grad USA, for å forsvare landet mot større militære provokasjoner og angrep. Norge bør fortsette å jobbe aktivt for å fremme samarbeidet i NATO og bilateralt med USA.
3. I en situasjon med økt global usikkerhet bør de bilaterale båndene til land med liknende interesser som Norge i nord styrkes. På det sikkerhetspolitiske området er båndene til Storbritannia og de nordiske landene viktigst på kort sikt, men Tyskland *kan* bli viktigere i en noe lengre tidshorison.
4. Kinas økte innflytelse og vekst er et globalt fenomen og således også et naturlig utviklingstrekk i Arktis. Norske beslutningstakere har like fullt primært ansvaret for å forsvare norske interesser i nord i en tid med økende kinesisk innflytelse.
5. Norge har unike forutsetninger for å fremme dialog og tillitsbygging mellom øst og vest. Denne muligheten bør utnyttes bedre. Initiativer til nye tiltak for gjensidig rustningskontroll bør vurderes.

## 4

7. Wilhelmssen, J & Gjerde, KL (2018) "Norway and Russia in the Arctic: New Cold War Contamination?" Arctic Review on Law and Politics. 9:382–407.



Norwegian Institute  
of International  
Affairs

Established in 1959, the Norwegian Institute of International Affairs [NUPI] is a leading independent research institute on international politics and areas of relevance to Norwegian foreign policy. Formally under the Ministry of Education and Research, NUPI nevertheless operates as an independent, non-political instance in all its professional activities. Research undertaken at NUPI ranges from short-term applied research to more long-term basic research.

Njord Wegge is a senior research fellow at NUPI focusing on issues of security and defense, including issues pertaining to 'Hybrid Warfare', intelligence and national security.

#### NUPI

Norwegian Institute of International Affairs  
C.J. Hambros plass 2D  
PB 7024 St. Olavs Plass, 0130 OSLO Norway  
www.nupi.no | post@nupi.no