

FOKUS: NORGE, NORDOMRÅDENE OG UTENRIKSPOLITIKK

## Mellom varmebølge og isfront: nordområdene, sikkerhet og storpolitikk

 Ingeborg Bjur\*, Karen-Anna Eggen og Paal Sigurd Hilde  
*Institutt for forsvarsstudier (IFS), Norge*

### Sammendrag

Slik forholdet til Sovjetunionen historisk har vært avgjørende for utformingen av norsk nordområdepolitikk, står forholdet til Russland sentralt også i dag. Artikkelen drøfter tre aspekter ved sikkerhetspolitikken plass i norsk syn på nordområdene og i norsk nordområdepolitikk etter årtusenskiftet. I første del ser vi overordnet på sammenhengen mellom norsk sikkerhetspolitikk og norsk nordområdepolitikk de siste tjue årene. I andre del analyserer vi russiske perspektiver på sikkerhet Arktis og forholdet til Norge, før vi i siste del tar for oss tillitsskapende samarbeid på det militære området mellom Norge og Russland ved å gi en analyse av hva som karakteriserer den bilaterale Incidents at Sea-avtalen (INCSEA).

**Nøkkelord:** nordområdene · sikkerhetspolitikk · nordområdepolitikk · Russland · tillitsskapende tiltak · INCSEA

### Introduksjon

Under den kalde krigen dominerte sikkerhetspolitikken den internasjonale og norske oppmerksomheten mot Arktis. Det gjaldt særlig den europeiske delen som vi kaller nordområdene. Med den kalde krigens slutt svant denne oppmerksomheten raskt hen. I 1990-årene preget fremveksten av regionale samarbeidsorganer og politikkområder som miljøvern et mer begrenset internasjonalt engasjement. Etter årtusenskiftet førte imidlertid nye forventninger om funn av petroleumsressurser og tegn

\*Kontaktinformasjon: Ingeborg Bjur, e-post: [ibjur@oslo.mil.no](mailto:ibjur@oslo.mil.no)

©2020 Ingeborg Bjur, Karen-Anna Eggen og Paal Sigurd Hilde. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license. Citation: Bjur, I., Eggen, K.-A., Hilde, P. S. (2020). Mellom varmebølge og isfront: nordområdene, sikkerhet og storpolitikk. *Internasjonal Politikk*, 78(4), 478–489. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v78.2399>

på rask klimaendring til fremveksten av en ny interesse for Arktis, både internasjonalt og i Norge.

I Norge nådde denne fornyede interessen, drevet av både økonomiske forhåpninger og økologiske bekymringer, et høydepunkt under Stoltenberg II-regjeringen. Der tiltredelseserklæringen for Jens Stoltenbergs første regjering i 2000 nevnte «Nord-områdene» kun én gang mot slutten, slo hans andre regjering i 2005 fast at «[n]ordområdene vil være Norges viktigste strategiske satsingsområde i årene som kommer» (Stoltenberg, 2000, 2005).

I 2007–2008 kom et stemningsskifte i europeisk sikkerhet. Russland hevdet med gjenvunnen selvtillit sin stilling som stormakt, noe som fikk uttrykk også i Arktis. I kraft av å være både stormaktnabo og den største arktiske kyststaten står Russland sentralt i norsk tenkning om nordområdene. Stemningsskiftet vekket tradisjonelle norske bekymringer, men også den tradisjonelle og tidvis utfordrende norske balansegangen mellom avskrekking og beroligelse (Holst, 1966). Mens sikkerhetspolitikken har og har hatt elementer av begge tilnærmingene, har den bredere nordområdepolitikken – et begrep som kom i vanlig bruk først tidlig på 2000-tallet – vært preget av målet om lavspenning, samarbeid og godt naboskap i nord.

Målet med denne artikkelen er å drøfte tre aspekter ved sikkerhetspolitikken plass i norsk syn på nordområdene og mer konkret i norsk nordområdepolitikk etter årtusenskiftet. I første del ser vi overordnet på sammenhengen mellom norsk sikkerhetspolitikk og norsk nordområdepolitikk de siste tjue årene. I andre del analyserer vi russiske perspektiver på sikkerhet i Arktis og forholdet til Norge, før vi i siste del tar for oss tillitsskapende samarbeid på det militære området mellom Norge og Russland ved å gi en analyse av hva som karakteriserer den bilaterale Incidents at Sea-avtalen (INCSEA).

Frem og tilbake igjen – eller sikkerhetspolitikken i norsk nordområdepolitikk

I 2003 nedsatte regjeringen Bondevik II et utvalg for å «identifisere nye utfordringer og muligheter Norge står overfor i nord» og for å vurdere «hvordan norske interesser best kan ivaretas» (NOU 2003: 32, s. 19). Verken utvalgets rapport eller nordområdemeldingen som Bondevik-regjeringen vedtok i april 2005 (Utenriksdepartementet, 2005), la vekt på sikkerhetspolitikk. Den kalde krigen var over, Russland var i ferd med å bli en partner, og å «ivareta norske interesser i nord dreier seg i dag i økende grad om bærekraftig utnyttelse av ressursene og overvåking av miljøet (Utenriksdepartementet, 2005). Sikkerhetspolitikken var ikke lenger «rammen om norsk nordområdepolitikk», slik den hadde vært under den kalde krigen, og «*utforming av en helhetlig nordområdepolitikk*» var derfor en sentral utfordring (Utenriksdepartementet, 2005, s. 7).

Den rødgrønne koalisjonen som dannet regjering høsten 2005, utpekte som nevnt nordområdene til «Norges viktigste strategiske satsingsområde». Regjeringsplattformen fra Soria Moria videreførte Bondevik-regjeringens syn og slo fast at «[n]ordområdene har gått fra et sikkerhetspolitisk oppmarsjområde til et energipolitisk

kraftsentrum og område for store miljøpolitiske utfordringer, noe som har endret fokuset hos andre stater i regionen» (Soria Moria, 2005, s. 6).

Regjeringen har siden 2006 uttrykt nordområdepolitikken i en serie nordområdestrategier. Den første, fra desember 2006, fastslo at sikkerhetspolitikk fortsatt var et tema, og at Forsvaret hadde en viktig rolle i nord. Oppmerksomheten var imidlertid tydelig rettet mot økonomiske muligheter og miljøutfordringer, og Forsvarets viktigste oppgaver i nord var overvåking og ressursforvaltning. Regjeringen la derfor særlig vekt på at den hadde «styrket Kystvaktens evne til å seile og Orionflyenes evne til å være i luften» (Utenriksdepartementet, 2006, s. 17). Om ikke evnen til å seile og fly ble så mye bedre enn den var, så økte i hvert fall antallet seilingsdøgn og flytimer.

Den sikkerhetspolitiske optimismen skulle ikke vare. Alt i 2007 kom en kald vind i det internasjonale klimaet. President Vladimir Putins tale på en konferanse i München i februar signaliserte at stormakten Russland var tilbake. De nye russiske ambisjonene kom til uttrykk også i Arktis. I Norge ble økningen i russisk militær aktivitet i nord lagt særlig merke til. Internasjonalt vakte plantingen av et russisk flagg på havbunnen under Nordpolen i månedsskiftet juli–august 2007 størst oppmerksomhet (The Economist, 2007).

I Norge førte stemningsskiftet til at sikkerhetspolitikken kom inn i nordområdepolitikken. Endringen i regjeringens oppdaterte nordområdestrategi fra 2009 var riktignok ikke så stor. Den slo kun fast at «[d]en sikkerhetspolitiske situasjonen i nord er i dag preget av et bredt og sammensatt risikobilde» (Departementene, 2009a, s. 36). Regjeringen la imidlertid mindre vekt på dialog med utvalgte land – USA, Storbritannia, Tyskland og Frankrike – slik nordområdemeldingen av 2005 hadde lagt opp til. Isteden reiste utenriksministeren til NATO – i november 2007, januar 2009 og november 2012 – for å orientere om de nye utfordringene i Arktis (Utenriksdepartementet, 2009b, s. 7; Hilde & Widerberg, 2014).

Enda tydeligere førte skiftet til at nordområdene igjen tok plass i sentrum av sikkerhetspolitikken, særlig slik denne ble formulert i langtidsplanene for Forsvaret. Der planen for perioden 2005–2008 hadde vektlagt «potensielle sikkerhetsutfordringer i Norges egne nærområder» (Forsvarsdepartementet, 2004, s. 19), var språket i langtidsplanen for perioden 2009–2012 klarere:

Nordområdenes strategiske betydning, både økonomisk, miljømessig og militært, kombinert med usikkerhet knyttet til utviklingen i Russland, tilsier at dette er et område som må ha høy prioritet, også innen sikkerhets- og forsvarspolitikken (Forsvarsdepartementet, 2008, s. 16).

I september 2008, et halvt år etter fremleggelsen av denne langtidsplanen, la Norge frem «nærområdeinitiativet» i NATO (Utenriksdepartementet, 2009). Målet var å trekke NATOs oppmerksomhet hjem fra operasjoner ute i verden til utfordringer i nærområdene – herunder i nordområdene. Selv om Norge bidro til endring, førte den norske vektleggingen av mulige, men uklare sikkerhetsutfordringer i nord også til skepsis hos flere allierte (Gade & Hilde, 2015). Norske myndigheter hadde ikke

et klart svar på hva de ønsket at alliansen skulle gjøre i nord. Kanadiske myndigheter oppfattet nok at Norge ønsket å gi NATO nye oppgaver i Arktis, noe de ikke var innstilt på. Fra våren 2009 hindret derfor Canada i flere år referanser til Arktis i NATO-dokumenter (Haftendorn, 2011).

Det var imidlertid Russlands aggresjon mot Ukraina i 2014 som førte til et vendepunkt i alliansen. NATO «vendte hjem» og satte avskrekking av og forsvar mot Russland øverst på agendaen. Som andre NATO-land suspenderte Norge alt bilateralt militært samarbeid med Russland. Likevel innebar ikke 2014 noe markant skille i norsk sikkerhetspolitikk, gitt kursendringen som alt hadde funnet sted i 2007–2008, med nærområdeinitiativet som resultat. Hendelsene i 2014 bidro imidlertid til en utvikling der sikkerhetspolitikken og nordområdepolitikken igjen skilte lag. Flere forhold lå bak.

Nordområdesatsingen kunne i 2005 tilby noe til alle partiene i den rødgrønne flertallsregjeringen – Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti: Utsiktene til et nytt oljeeventyr ville innebære flere arbeidsplasser i nord, økte ressurser til nordlige distrikter, men også en viktig klima- og miljøvernsak. Innen 2014 hadde de økonomiske forventningene avtatt og dermed også den politiske oppmerksomheten og interessen. Arktis endret seg, og aktiviteten økte, men langt saktere enn mange trodde ti år tidligere. Nordområdene var fortsatt et eget kapittel i plattformen for Erna Solbergs første regjering i 2013, men ikke i regjeringsplattformene fra 2018 og 2019.<sup>1</sup> Den partipolitiske interessen for nordområdene var svekket.

Nordområdene er fremdeles tydelig med i norsk sikkerhetspolitikk. Norge legger blant annet fortsatt stor vekt på behovet for å sikre norsk råderett i havområdene rundt Svalbard. Uenigheten om hvorvidt Svalbardtraktaten gjelder eller ikke i havområdet rundt øygruppen, samt øyenes geografiske posisjon i et strategisk viktig område, gjør Svalbard til en vedvarende sikkerhetspolitisk bekymring for Norge.

Den sikkerhetspolitiske oppmerksomheten er imidlertid vendt vekk fra utfordringer knyttet til utviklingen i Arktis generelt og mot Russlands militære evne og landets vilje til å bruke denne. Etter 2014 ble hovedmålet med nærområdeinitiativet nådd: NATO og nære allierte iverksatte tiltak for å styrke evnen til kollektivt forsvar. Resultatene ble synlige også i Norge, blant annet i storøvelsen Trident Juncture i 2018 og med økt amerikansk tilstedeværelse. Norsk sikkerhetspolitikk legger i dag størst vekt på å sikre at alliansen og allierte vektlegger Nord-Atlanteren og en russisk sjømilitær evne i vekst. Nærområdeinitiativet ble i 2016 fulgt opp med et norsk initiativ for at NATO skulle styrke sin maritime evne (NTB, 2016).

Med det har sikkerhetspolitikken ikke bare endret vekten på vektskålen fra beroligelse mot avskrekking av Russland, men har også skilt lag med nordområdepolitikken. Den andre oppdateringen av nordområdestrategien som kom i 2017, inneholdt lite om sikkerhetspolitikk, men mye om samarbeid, miljøvern og bærekraftig utvikling

---

<sup>1</sup> Regjeringsplattformene fra Sundvollen, Granavolden og Jeløya er tilgjengelig på regjeringen.no.

i Arktis (Regjeringen, 2017). Og norske utenriksministre reiser ikke lenger til NATO for å orientere om utviklingen i Arktis.

Det norsk nordområde- og sikkerhetspolitikk fortsatt har til felles, er at forholdet til Russland står sentralt i begge. Der sikkerhetspolitikken vektlegger avskrekking, står felles interesser og samarbeid med Russland sentralt i nordområdepolitikken. Sammen utgjør de en norsk balansegang, og en forståelse av russiske interesser og motiver i Arktis er viktig for begge politikkområdene.

Russisk syn på Norge og nordområdene

Arktis har en fremskutt rolle i Russlands økonomiske og sikkerhetspolitiske tenkning. Økonomisk er det ressursene i regionen som gjelder, og da særlig utvinning av naturressurser og økt skipstrafikk langs den nordlige sjørute i takt med ismeltingen. Russland har store ambisjoner om å kontrollere og tjene penger på ferdsel langs sjøruten.<sup>2</sup> Russlands rolle i energimarkedet og i det maritime domenet er også viktige brikker i kampen om innflytelse og suverenitetshevdelse i regionen og internasjonalt.

Sikkerhetspolitisk står Nordflåten sentralt i regionen og er en viktig brikke i landets kjernefysiske avskrekking og andreslagsevne. Nordflåten huser de fleste av Russlands ballistiske missilubåter (SSBN), som beskyttes av det russiske bastionforsvaret. Videre gir Nordflåtens baser på Kola tilgang til åpent hav, både i Atlanterhavet og – med økende ismelting – Stillehavet. Dette er særlig viktig i russisk strategisk tenkning knyttet til stormaktsspillet med USA, samt når det gjelder landets politiske og militære målsettinger om å gjenoppstå som stormakt på den internasjonale arena. Nordflåten blir derfor også en viktig brikke i sikringen av Russlands økonomiske ambisjoner i regionen, selv om regionen i liten grad preges av ressurskonflikter (Oxenstierna og Westerlund, 2019, s. 40, 67–69; TASS, 2019; Zysk, 2018; Russlands sikkerhetsråd, 2014, punkt 32).

Fordi regionen spiller en viktig rolle i russisk økonomisk tenkning, ønsker myndighetene å fremme den som «dialogens territorium», skjermet fra konflikter andre steder i verden. Innvirkning fra andre konflikter vil kunne true Russlands mulighet til å utvinne og utnytte ressursene i Arktis (Latukhina, 2019; Trofimov, 2019; Russlands sikkerhetsråd, 2015).

Russlands annektering av Krim i 2014 og påfølgende intervensjon i Øst-Ukraina fikk store følger for det sikkerhetspolitiske bildet i Europa. Under og rett etter krisen i 2014 var det områdene rundt Svartehavet og Østersjøen som så den største økningen i NATOs og Russlands militære aktivitet. I senere år har imidlertid russisk atferd også rundt Norge blitt mer konfronterende (Åtland & Kabanenko, 2019; Eggen, 2020). Endringen er synlig også i temperaturen på russisk side knyttet til beskyldninger om norske brudd på Svalbardtraktaten (Russlands utenriksdepartement, 2020).

---

<sup>2</sup> Se utviklingsplan for den nordlige sjørute, signert av daværende statsminister Dmitrij Medvedev 21. desember 2019, <http://government.ru/docs/38714/>

Det er vanskelig å identifisere et klart russisk syn på norsk nordområdepolitikk og sikkerhetspolitikk. En observasjon er at russisk retorikk og handling overfor Norge de senere årene har fått et større innslag av den storpolitiske dimensjonen. De kan med andre ord forstås som et tilsvarende svar til endringer i norsk sikkerhetspolitikk og økt amerikansk og NATO-nærvær i Norge. Russland har blitt skarpere i sin kritikk av det de anser som Norges bidrag til «NATOs [økte] militære aktivitet i nordområdene, inkludert nær Russlands grense», og at Norge går vekk fra sin basepolitikk ved å tillate militært personell fra USA og Storbritannia på norsk jord i fredstid (Russlands utenriksdepartement, 2019a; Lavrov, 2019). På lik linje med andre vestlige land ble Norges tilslutning til det Russland har karakterisert som «antirussiske» sanksjoner i 2014, møtt med sterk kritikk og motsanksjoner. Utviklingen i norsk forsvarspolitik har fra offisielt russisk hold blitt beskrevet som antirussisk, og NATO-øvelser på norsk jord, som Trident Juncture 2018, har blitt beskrevet som aggressive (Russlands utenriksdepartement, 2015, 2019b).

Som tilsvarende til ulike NATO-aktiviteter på norsk jord har Russland flere ganger uttrykt at slik aktivitet nær grensen vil bli møtt med «nødvendige tiltak» (Fakhrutdinov, 2019; Russlands ambassade i Norge, 2018a, 2018b). Selv om ytterligere spesifikasjoner av utsagnene som regel ikke gis, har Russland etter 2014, og særlig i forbindelse med Trident Juncture i 2018, både økt og endret sin militære aktivitet i norske nærområder. Dette inkluderer blant annet Russlands største maritime øvelse siden den kalde krigen, Ocean Shield 2019, kort varslingsperiode på store russiske øvelser, missiltester – gjerne knyttet til øvelser på norsk side – og såkalte Notice to Airmen-erklæringer (NOTAM), som i perioder har stengt luftrommet langs norskekysten (Izvestia, 2019; Tømmerbakke, 2020). Russland har ved flere anledninger også simulert flyangrep mot norske mål, inkludert mot Etterretningstjenestens Globus-radarer i Vardø, og har jammet GPS-signaler også på norsk side av grensen. Under den russiske storøvelsen Zapad 2017 ble Iskander-missiler midlertidig flyttet til Petsjenga-området nær grensen til Norge og Finland. Dette ble av norsk etterretning lest som et signal på russisk misnøye med vestlig militært nærvær i regionen (Nilsen, 2018).

Eksemplene over viser deler av bildet knyttet til Russlands syn på Norge. Økt russisk aktivitet globalt gjør det likevel rimelig å anta at Norge ikke står høyest på dagsordenen i Moskva. Betydningen av endret russisk atferd i Norges nærområder må derfor ikke overdrives, men ses i sammenheng med det storpolitiske bildet som begge er deltakende aktører i. Det storpolitiske bildet preges av økt spenning internasjonalt, noe som har skapt dårlige kår for militært og sikkerhetspolitisk samarbeid. Mange av de tillitsskapende tiltakene og rustningskontrollavtalene som har hatt en viktig rolle siden slutten av den kalde krigen, er enten under sterkt press eller har forvitret helt. Til tross for spenningen er det verdt å merke seg hvordan arktiske stater ser behov for og verdi av å opprettholde og videreutvikle samarbeid og dialog (også militært) der partene har felles interesser. Det gjelder også Norge og Russland.



Etter 2014 har Russland aktivt søkt dialog med NATO-land på ulike arenaer. Dels kan dette leses som et uttrykk for et genuint ønske om normalisering av kontakt, og dels som et forsøk på å spille på motsetninger internt i NATO, EU og Norden. I grenseområdet mellom Norge og Russland i nord har det i århundrer foregått økonomisk, kulturelt og annet samkvem. Russlands årlige utenrikspolitiske oversikter fra 2014 til 2019 trekker konsekvent frem samarbeid med blant annet Norge i fora som Den euro-arktiske Barentsregion, Barentssamarbeidet og Arktisk råd som positivt.<sup>3</sup> Dette er arenaer hvor mye av dialogen og kontakten fortsatte som normalt etter 2014 (Russlands utenriksdepartement, 2017). Oversiktene trekker også frem viktige bilaterale samarbeidsplattformer, som den russisk-norske miljøkommisjonen og atomsikkerhetskommisjonen (Russlands utenriksdepartement, 2019c). I tillegg er Russland nøye med å fremheve politiske møter på statsrådsnivå eller høyere, en kontaktflate som siden 2017 gradvis er kommet i gang igjen.<sup>4</sup> Felles for eksemplene ovenfor er at de ikke dekker militære kontaktflater. Det er derfor interessant å se nærmere på en militær samarbeidsmekanisme som ikke bare har overlevd, men også styrket seg gjennom de storpolitiske svingningene: den bilaterale INCSEA-avtalen mellom Norge og Russland.

#### Praktisk samarbeid og dialog: militære tillitsskapende tiltak

Da Norge som nevnt suspenderte alt bilateralt militært samarbeid med Russland i 2014, beholdt man likevel enkelte kontaktflater, som søk og redning, kystvaksamarbeidet, direktekontakt mellom Forsvarets operative hovedkvarter og Nordflåten og INCSEA (Regjeringen, 2014). Gitt fraværet av annen kontakt har disse fått økt betydning og relevans i Norges arbeid for sikkerhet og stabilitet i nord, men også økt betydning i henvisningene til at Norges tradisjonelle balanserte tilnærming til Russland ligger fast (Bakke-Jensen, 2018).

INCSEA-avtalen ble inngått mellom Norge og Russland i 1990 (Insidentavtalen, 1990). Avtalen regulerer atferden til militære sjø- og luftfartøy når de møtes utenfor territorialfarvannet. Målet er å forhindre utilsiktede episoder og misforståelser. Dette innebærer tiltak som at partene ikke simulerer angrep på hverandre, at de tar kontakt over radio og kommuniserer ved hjelp av spesialsignaler. I tillegg møtes Russland og Norge jevnlig til samtaler om hvordan avtalen har fungert, og om hvordan den kan videreutvikles. Russland har inngått INCSEA-avtaler med tolv NATO-land samt Japan og Sør-Korea, som alle bygger på «uravtalen» mellom Sovjetunionen og USA av 1972 (OSCE, 2017). Selv om flere valgte å suspendere INCSEA-møtene i 2014, var USA og Norge blant dem som opprettholdt sine.

Hva er det ved INCSEA som har gjort den viktigere for Norges sikkerhetspolitikk i nordområdene siden 2014? Foruten svaret antydnet over, at gjenværende

<sup>3</sup> Alle rapportene er tilgjengelige på hjemmesiden til Russlands utenriksdepartement [mid.ru/activity/review](http://mid.ru/activity/review) under «Обзоры внешнеполитических дежательности».

<sup>4</sup> For en russisk oversikt, se Russlands utenriksdepartement, 2019c.

kontaktflater får større betydning, finner vi tre substansielle grunner for INCSEAs relevans.

Det første gjelder avtalens praktiske verdi på sjøen og i luften. I nordområdestrategien av 2017 beskrives avtalen som «varsling og håndtering av hendelser og ulykker til havs» (Regjeringen, 2017). Økt militær aktivitet i norske nærområder kombinert med redusert tillit og dialog øker sjansen for uintenderte konflikter som kan eskalere. At INCSEA reduserer denne risikoen, er jevnlig fremhevet av norske myndigheter i tiden etter 2014. Da Russland sommeren 2019 øvet bastionforsvaret i full skala utenfor norskekysten i øvelsen Ocean Shield, meldte norske styrker om god kommunikasjon og gjensidig respekt på havet og viste til INCSEAs prinsipper (Forsvaret, 2019). I 2017 understreket Russland at INCSEA nettopp måtte betraktes som en praktisk avtale som ikke lefler med det politiske, og Russland argumenterte derfor med at det ikke skulle være noen grunn til å suspendere den på politisk grunnlag, slik for eksempel Tyskland og Canada hadde gjort (OSCE, 2017). Samtidig er det ikke så enkelt, heller ikke i Norges tilfelle. Den praktiske dimensjonen er viktig, men utilstrekkelig for å forklare hvorfor Norge inngikk avtalen i utgangspunktet, og hvordan den er blitt videreført etter 2014.

Det andre forholdet er nettopp at avtalens praktiske og mer prinsipielle sikkerhetspolitiske side må ses i sammenheng for å forstå hvordan den har overlevd i 30 år under skiftende storpolitiske forhold. At Sovjetunionen fra 1986 inngikk nye INCSEA-avtaler, kan vanskelig alene forklares med at fartøy trakasserte hverandre til havs, som var bakgrunnen for at USA og Sovjetunionen inngikk den første INCSEA-avtalen i 1972 (Winkler, 2017, s. 201). For Norges del konkluderte Forsvarets forskningsinstitutt i 1988 med at det ikke var noe «påtrengende behov» for en slik avtale, men så det likevel som et lovende tillitsskapende tiltak (Hæsken, Kjølborg, Lütken, Omang & Solstrand, 1988). Løfter vi blikket, kan vi legge til at Norge som liten stat med mye hav har interesse av å regulere sjømilitær virksomhet (Skogan, 1992). Sjømilitær regulering var imidlertid ikke inkludert i rustningskontrollregimene som ble fremforhandlet under og like etter den kalde krigen. USAs kompromissløse holdning til havenes frihet gjorde det nærmest umulig å bringe temaet på bane (Lehman, 2018). INCSEA var et unntak som for Norge kunne åpne en sjelden kontaktflate med Sovjetunionen om sjømilitære styrker.

I 1990-årene lå den russiske marine med brukket rygg, og lite aktivitet i norske nærområder bidro til at det ikke inntraff en eneste INCSEA-hendelse de første fem årene etter at avtalen ble undertegnet (Strand, 1995). Likevel ble de årlige møtene brukt til å utvide og videreutvikle kontakten, også med sikkerhetspolitisk dialog. Avtalen var betydningsfull selv om det praktiske behovet var marginalt til sjøs. Om lag 20 år senere bidro avtalens atferdsregulering til at den ble videreført, der andre tillitsskapende tiltak som ikke har den samme direkte, praktiske verdien, ble suspendert. Samtidig har norske myndigheter etter 2014 i større grad trukket INCSEA frem som eksempel i omtalen av at de søker gode naboforhold i nord – beroligelseselementet i den grunnleggende balansepolitikken overfor Russland.



Det siste forholdet er grunnet i asymmetrien Norge opplever i forholdet til Russland. Gitt denne ønsker Norge å forankre kontakten i multilaterale ordninger, og som del av en forsvarsallianse vurderer Norge sikkerhetspolitikken overfor Russland også opp mot alliertes interesser. Selv om INCSEA ikke er en NATO-avtale, har de fleste av Norges viktigste allierte hver sin variant. Som type avtale er den altså forankret hos allierte, samtidig som Norge kan tilpasse den ut fra nasjonale interesser og behov i nord. At Norge ikke gjorde som Tyskland og suspenderte INCSEA-møtene i 2014, kunne fungere beroligende overfor russerne og være av praktisk verdi for navigasjonssikkerheten i nord, samtidig som vi må anta at det ikke var kontroversielt i alliansen, gitt at USA gjorde det samme som Norge.

#### Avslutning

Til tross for at Arktis fremdeles er en relativt fredfull del av verden, har et internasjonalt klima preget av mistillit mellom NATO og Russland påvirket utviklingen også der. Den sikkerhetspolitiske optimismen i norsk nordområdepolitikk fra 2005 ble raskt dempet av den nye selvtiliten i Russlands holdning til omverdenen, som ble særlig tydelig fra 2007. Arktis er viktig for Russland, både økonomisk og militært, og er et område der Russland i lang tid har økt sin militære evne og aktivitet. I Norge bidro dette til at sikkerhetspolitikk kom inn i nordområdepolitikken og, mer tydelig, til at utviklingen i Arktis ble et viktig tema i norsk sikkerhetspolitikk.

Større edruelighet i forventningene til de økonomiske mulighetene som ligger i nord, kombinert med Ukraina-krisen i 2014, bidro til å endre dette bildet igjen. Nordområdepolitikken og sikkerhetspolitikken skilte over tid lag i Norge. Mens den første forble rettet mot samarbeid og utvikling i nord, fjernet den andre seg fra Arktis og rettet seg tydeligere mot Russland. Norges sikkerhetspolitiske ønske om å øke engasjementet fra NATO, USA og andre allierte i og rundt Norge ble oppfylt. Det har trolig igjen bidratt til at Russland har valgt en mer utfordrende militær atferd også i norske nærområder.

Likevel står Norge neppe høyt på agendaen i Moskva, og både russiske og norske myndigheter omtaler det bilaterale forholdet som relativt godt. I Moskva settes nok imidlertid Norge inn i en større ramme, der Russland søker å forsvare og fremme sine interesser overfor NATO, USA og EU, slik Norge setter forholdet til Russland inn i en større alliert sammenheng. Det fremstår i dag som vanskelig å se at den sikkerhetspolitiske situasjonen i nordområdene skal kunne forbedres betydelig i nær fremtid.

Samtidig finnes det mekanismer som har vist seg mindre sårbare for svingninger i storpolitikken, og som vokser i betydning for arbeidet for sikkerhet og stabilitet når øvrige kontaktflater vakler. INCSEA er en slik mekanisme, og vi har pekt på hvordan tre forhold ved denne har bidratt til å gjøre den viktigere for Norges sikkerhetspolitikk i nordområdene. Om isfronten vedvarer i den internasjonale dialogen, og når iskanten smelter og åpner for mer interaksjon i nord, vil trolig tillitsskapende tiltak som kombinerer praktiske og storpolitiske interesser, bare bli viktigere i årene som

kommer. De bringer en varmfront inn i et ellers iskaldt sikkerhetspolitisk klima. Norges utfordring er å finne en balanse som sikrer en behagelig temperatur.

## Om forfatterne

**Ingeborg Bjur** har en master i historie fra Universitetet i Oslo og er forsker ved Institutt for forsvarsstudier (IFS).

**Karen-Anna Eggen** har en master i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og er forsker ved Institutt for forsvarsstudier (IFS).

**Paal Sigurd Hilde** er førsteamanuensis ved Institutt for forsvarsstudier (IFS).

## Referanser

- Bakke-Jensen, F. (2018, 19. september). *Forsvarsministerens tale til Army Summit 2018*. Hentet 19. august fra <https://www.regjeringen.no>
- Befring, Å. M., Dimmen, S. D. & Pedersen, L. H. (2018, 12. juni). Regjeringen dobler antall amerikanske soldater i Norge. *NRK*.
- Departementene. (2009). *Nye byggesteiner i nord. Neste trinn i regjeringens nordområdestrategi*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordomradene/byggesteiner\\_nord090323\\_2.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordomradene/byggesteiner_nord090323_2.pdf)
- Eggen, K.-A. (2020). Russia's strategy towards the Nordic region: Tracing continuity and change. Under utarbeidelse.
- Fakhrutdinov, R. (2019, 7. februar). Atomnye podlodki v Norvegii: Rossija obesjtsjajet otvetit. *Gazeta.Ru*. Hentet fra <https://www.gazeta.ru/army/2019/02/07/12170569.shtml>
- Forsvarsdepartementet. (2004). *Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005–2008* (St. prp. nr. 42 (2003–2004)). Hentet 24. april 2020 fra <https://www.regjeringen.no>
- Forsvarsdepartementet. (2008). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier* St. prp. nr. 48 (2007–2008)). Hentet 24. april 2020 fra <https://www.regjeringen.no>
- Forsvaret. (2019). Vi har god kommunikasjon og gjensidig respekt. Oppslag på Forsvarets intranett.
- Gade, J. G. & Hilde, P. S. (2015). Nordområdenes sikkerhetspolitiske betydning for NATO. I T. Heier & A. Kjølberg (Red.). *Norge og Russland: Sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haftendorn, H. (2011). NATO and the Arctic: Is the Atlantic alliance a Cold War relic in a peaceful region now faced with non-military challenges? *European Security*, 20(3), 337–361.
- Hilde, P. S. & Widerberg, H. (2014). Norway and NATO – the art of balancing. I R. Allers, C. Masala & R. Tamnes (Red.), *Common or divided security? German and Norwegian perspectives on Euro-Atlantic security*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Holst, J. J. (1966). Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv. *Internasjonal politikk*, 24(5), 463–490.
- Hæskén, O., Kjølberg, A., Lütken, C. A., Omang, F. H. & Solstrand, R. H. (1988). *Tililtsskapende tiltak til sjøs. FFI/rapport-88/5002* Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Insidentavtalen. (1990). Avtale mellom Norge og Sovjetunionen om forhindring av episoder til sjøs utenfor territorialfarvannet (01-10-1990 nr 1 Bilateral). Hentet 24. april 2020 fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1990-10-01-1>
- Izvestia. (2019, 1. august). V Baltijskom more natsjalos utsjenije «Okeanskij Sjtsjit – 2019».
- Latukhina, K. (2019, 8. april). Putin prisval prevratit Arktiku v territoriju mira. *Rossiskaja Gazeta*.
- Lavrov, S. (2019, 25. oktober). Russland og Norge: felles fortid og pragmatisk fremtid. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/QuK65R/russland-og-norge-felles-fortid-og-pragmatisk-fremtid-sergey-lavrov>
- Lehman, J. F. (2018). *Oceans ventured: Winning the Cold War at sea*. New York: W.W. Norton & Company.
- Nilsen, T. (2018, 5. mars). Russian bombers simulated an attack against this radar on Norway's Barents Sea coast. *The Barents Observer*. Hentet fra <https://thebarentsobserver.com/en/security/2018/03/russian-bombers-simulated-attack-against-radar-norways-barents-sea-coast>

- NOU 2003: 32. (2003). *Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- NTB. (2016, 7. juli). Nato må ikke glemme havområdene i nord. *Dagens Næringsliv*.
- OSCE. (2017, 24. mai). Statement by the delegation of the Russian Federation. Hentet 20. april 2020 fra <https://www.osce.org>
- Oxenstierna, S. & Westerlund, F. (Red.). (2019). *Russian military capability in a ten-year perspective 2019. Totalforsvarets forskningsinstitut*. (Rapport nr. FOI-R-4758-SE). Stockholm: Forsvarsdepartementet.
- Regjeringen. (2014). *Bilaterale militære aktiviteter med Russland innstilles ut året*. Pressemelding. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Regjeringen. (2017). *Nordområdestrategi – mellom geopolittikk og samfunnsutvikling*. Hentet 24. april 2020 fra <https://www.regjeringen.no>
- Russlands ambassade i Norge. (2018a, 24. september). Kommentar fra Russlands ambassade i Norge i forbindelse med statsminister Erna Solbergs antirusiske uttalelser. *Facebook*. Hentet 25. april 2020 fra <https://www.facebook.com/RusEmbNo/posts/1854292261358792>
- Russlands ambassade i Norge. (2018b, 2. oktober). Svar fra Det russiske utenriksministeriums talsperson Maria Zakharova på spørsmål fra informasjonsbyrået TASS om økning av NATOs militære tilstedeværelse i Nord-Norge. *Facebook*. Hentet 24. april 2020 fra <https://www.facebook.com/RusEmbNo/posts/1863379857116699>
- Russlands sikkerhetsråd. (2014). *Vojennaja doktrina Rossijskoj Federatsii*. Hentet 24. april 2020 fra <http://scrf.gov.ru/security/military/document129/>
- Russlands sikkerhetsråd. (2015). *Strategija natsionalnoj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii*. Hentet 23. april 2020 fra <http://scrf.gov.ru/security/docs/document133/>
- Russlands utenriksdepartement. (2015). *Vnesjnepolititsjeskaja dejatel'nost' Rossijskoj Federatsii v 2014 godu*. Hentet 23. april 2020 fra <https://www.mid.ru/activity/review>
- Russlands utenriksdepartement. (2017, 22. juni). Vystuplenija pervogo zamestitelja Ministra inostrannykh del Rossijskoj Federatsii V. G. Titova na ministerskoj sessii Soveta gosudarstv Baltijskogo morja, Reikjavik, 20 ijunja 2017 goda. Hentet 20. april 2020 fra <https://www.mid.ru>
- Russlands utenriksdepartement. (2019a). *Vnesjnepolititsjeskaja dejatel'nost' Rossijskoj Federatsii v 2019 godu*. Hentet 20. april 2020 fra <https://www.mid.ru/activity/review>
- Russlands utenriksdepartement. (2019b, 24. oktober). Kommentarij Departamenta informatsii i petsjati MID Rossii v svjazi s vizitom Ministra inostrannykh del Rossijskoj Federatsii S.V. Lavrova v Norvegiju. Hentet 22. april 2020 fra <https://www.mid.ru>
- Russlands utenriksdepartement. (2019c, desember). Rossijsko-norvezjskie otnosjenija. Hentet 24. mars 2020 fra <https://www.mid.ru/ru/maps/no/?currentpage=main-country>
- Russlands utenriksdepartement. (2020, 25. februar). O Sj pitsbergene i i vokrug nego. Hentet 29. april 2020 fra <https://www.mid.ru>
- Skogan, J. K. (1992). Norway and Naval Arms Control. Interests, Policies and Perspectives. I A. Fürst, V. Heise & S. Miller (red.). *Europe and Naval Arms Control in the Gorbachev*. New York: Oxford University Press.
- Soria-Moria (2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005–09*. Hentet 24. april 2020 fra <https://www.regjeringen.no>
- Stoltenberg, J. (2000, 22. mars). *Regjeringen Stoltenbergs tiltredelseserklæring 2000*. Hentet 24. april 2020 fra <https://www.regjeringen.no>
- Stoltenberg, J. (2005, 19. oktober). *Regjeringen Stoltenbergs tiltredelseserklæring 2005*. Hentet 24. april 2020 fra <https://www.regjeringen.no>
- Strand, T. (1995, 10. januar). Avtale med Russland «glemte» i skuff. *Bergens Tidende*.
- TASS. (2019, 9. april). Putin: novaja strategija razvitija rossijskoj Arktiki do 2030 goda budet prinjata v etom godu. *TASS*.
- The Economist. (2007, 3. august). The Arctic: Gold rush under the ice. Russia wants a vast slice of the Arctic. *The Economist*.
- Trofimov, S. E. (2019). Arktitsjeskij sjelf kak strategitsjeskij region razvitija rossijskoj ekonomiki, *Voprosy Ekonomiki*, (7), 147–160.
- Tømmerbakke, S. G. (2020, 4. februar). Russia to test missiles off the North Norwegian coast this week. *High North News*. Hentet fra <https://www.highnorthnews.com/en/russia-test-missiles-north-norwegian-coast-week>
- Utenriksdepartementet. (2005). *Muligheter og utfordringer i nord* (St.meld. nr. 30 (2004–2005)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Utenriksdepartementet. (2006). *Regjeringens nordområdestrategi*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

- Utenriksdepartementet. (2009). *Om samarbeidet i NATO i 2008* (St.meld. nr. 38 (2008–2009)). Hentet 24. april 2020 fra <https://www.regjeringen.no>
- Winkler, D. F. (2017). *Incidents at Sea: American Confrontation and Cooperation with Russia and China, 1945–2016*. Annapolis, MD: Naval Institute Press.
- Zysk, K. (2018). Russlands militærstrategi i endring: Implikasjoner for Nordflåten, nordområdene og Norges strategiske veivalg. Forsvarets høyskole. *IFS Insight*, (12).
- Åtland, K. & Kabanenko I. (2019). Russia and its western neighbours: A comparative study of the security situation in the Black, Baltic and Barents Sea regions. *Europe Asia Studies*, 72(2), 286–313.

**Abstract in English**  
**Between Heat Wave and Ice Front: The High North,  
Security and Great Power Politics**

As the relationship with the Soviet Union historically was decisive for the development of Norwegian policy towards the European Arctic, the High North, relations with Russia remain a core concern also today. This article analyses three aspects of the significance of security policy in the Norwegian view of the High North in general and in Norwegian High North policy in particular after the turn of the millennium. In the first part, we assess the relationship between Norwegian security policy and High North policy in the last twenty years. The second part examines Russian perspectives on the Arctic and relations with Norway. The third and final analysis assesses the bilateral Incidents at Sea (INCSEA) agreement as part of Russian-Norwegian military confidence building measures.

**Keywords:** High North · security policy · nordområdepolitikk · Russia · confidence building measures · INCSEA