



Forsvarets høgskole

våren 2013

Masteroppgave

The true North strong and free

En sammenlignende studie av norsk og kanadisk

sikkerhetspolitikk med særlig vekt på Arktis

Jan-Petter Hoel

Forord

Nordområdene er en region som virkelig er satt på kartet de siste årene, både på grunn av klimaendringer og konsekvenser av disse, men også på grunn av de potensielle rikdommer som dermed vil være mulig å høste av, enten det nå er fisk, olje og gass eller mineraler og metaller. Denne nye verden som dermed har åpnet seg har også gitt de sirkumpolare statene en del nye sikkerhetsmessige utfordringer.

Kanadisk sikkerhetspolitikk i nordområdene er ikke et tema mange har beskjeftiget seg med. Canada er en alliert vi har mye til felles med, men også en alliert som alltid må leve i skyggen av storebror i sør og som derfor lett blir glemt bort. De senere årene har dessuten kanadierne selv gjort mye for at resten av NATO skal glemme dem.

Å helt få fordype seg et halvt år i et selvvalgt tema uten at noen spør om hva dette kan brukes til senere er et privilegium som få blir forunt. Et privilegium er det også å få tilbringe så mye tid sammen med andre studenter som er flinkere enn en selv slik at en hele tiden må strekke seg mot nye mål. To år på Forsvarets høgskole har gitt meg rikelig anledning til å reflektere over hvor heldig jeg har vært som har fått lov til å tre ut av den vanlige jobb-hverdagen og få komme sammen med de virkelig flinke folkene som har lært meg masse og gitt meg ny forståelse av Forsvarets virksomhet og plass i verden.

Og takk til...

...mine alltid positive og konstruktive medstudenter,

...veileder Kristine Offerdal som også penset meg inn på emnet,

...Nina og Hege på biblioteket, hva skulle jeg gjort uten dere,

... Alice Bothwell, Arild Eikeland, Rob Huebert, Svein Melbye, Helge Mikalsen, Kristine Mørkestøl og Rolf Tamnes som bidro sterkt til at det mulig å skrive denne oppgaven.

Å trække nye spor kan være interessant, men også slitsomt og frustrerende både for en selv og for omgivelsene. Den største takken skal derfor gå til min kjære Karin som har trodd alt, håpet alt, men kanskje ikke elsket alt.

Sammendrag

Arktis er blitt satt ettertrykkelig på kartet i løpet av de siste 10-15 årene på grunn av klimaendringer, ismelting og konsekvensene av dette, men også på grunn av utsikter til betydelige naturressurser som fisk, olje, naturgass, mineraler og metaller. Denne nyåpnede verden stiller også de sirkumpolare statene overfor et antall nye utfordringer hva gjelder suverenitet og sikkerhet.

Canada og Norge er nære allierte og har mye til felles, men de har også hver sin tolkning av hva arktisk sikkerhet innebærer. Norge ønsker sine allierte velkommen til nordområdene mens Canada foretrekker å markere suvereniteten alene og ser ingen rolle for NATO i Arktis. I denne oppgaven forsøker jeg avdekke og utforske bakgrunnen for den ulike bakgrunnen.

Den viktigste forskjellen mellom den norske og den canadiske innstillingen til sikkerhetspolitikken ligger i de selvdefinerte rollene statene har inntatt, Canada som mellommakt og leverandør av sikkerhet, Norge som småstat og nettoimportør av sikkerhet. Canada har aldri vært utsatt for en nasjonal trussel. Norge på sin side har hatt truende eller i det minste uforutsigbare naboer rundt seg konstant helt siden Norge ble en uavhengig stat i 1905 med Russland/Sovjetunionen som konstant bekymring.

Geografien og klimaet er også blant faktorene som påvirker de to landenes ulike sikkerhetspolitikk.

Abstract

The Arctic is a region, which has made itself more and more visible during the last few years due to climate changes, melting icecap and consequences thereof, but also due to promising prospects of natural resources; fish, oil and gas, metals and minerals. This new and recently opened world has also let the circumpolar states face a number of new sovereignty and security challenges.

Canada and Norway are close allies and have a lot in common, but each of them also has its own interpretation of Arctic security policy. In its own territory and waters, Norway wants their allies to join them, but Canada prefers to be on its own and see no role for NATO in the Arctic. In this thesis, I try to explore and explain the background for these different approaches to Arctic security.

The main differences in the Norwegian and Canadian approach are rooted in their self-defined roles in the world, Canada as a middle power and supplier of security, Norway as a small state and net importer of security. Canada has not faced any national threats throughout its history. Norway on the other hand, has been exposed to threatening neighbours more or less since it became an independent state in 1905, with Russia as a constant concern. Geography and climate conditions are also among those factors that influence the countries' different security policies.

Innhold

1 Introduksjon	11
1.1 WITH GLOWING HEARTS WE SEE THEE RISE, THE TRUE NORTH STRONG AND FREE!	11
1.2 PROBLEMSTILLING	13
1.3 LANGT DER OPPE MOT NORD	13
1.4 AVGRENSNING OG BEGREPSDEFINISJONER	15
2 Teori – Mellommakter og småstater	17
3 Metode og undersøkelsesmetodikk	20
3.1 METODEVALG	20
3.2 KILDER OG GJENNOMFØRING AV UNDERSØKELSEN	21
4 Sikkerhetspolitikk i nord – Den nasjonale politikken	25
5 Sikkerhetspolitikk i teori og praksis	31
5.1 SAMARBEIDETS GRUNN – NATO OG ARKTISK RÅD	31
5.2 CANADA	33
5.2.1 Historisk bakgrunn.....	33
5.2.2 Canadisk sikkerhetspolitikk i dag	37
5.2.3 FN og andre internasjonale fora.....	39
5.2.4 NATO og Europa.....	40
5.2.5 USA og Nord-Amerika	42
5.2.6 Sikkerhet i nord.....	46
5.3 NORSK SIKKERHETSPOLITIKK	48
5.3.1 Historie.....	48
5.3.2 Norge i FN og NATO	51
5.3.3 Norge og USA.....	53
5.3.4 Sikkerhet i Nord.....	53
5.3.5 Nærområdeinitiativet	54
5.4 OPPSUMMERING	56
6 Analyse	57
6.1 INNLEDNING	57
6.2 MELLOMMAKT/SMÅSTAT – TEORIER I PRAKSIS	57
6.3 NATOS ROLLE I NORD – ØNSKET ELLER UØNSKET?	59
6.4 FORHOLDET TIL TREDJELAND	62
6.5 FORELØPIGE FUNN OG OPPSUMMERING	65
7 Konklusjon	68
Kilder	70

VEDLEGG

Vedlegg A	Liste over intervjuobjekter
Vedlegg B	Kart over Arktis
Vedlegg C	Iskart per april 2013

1 Introduksjon

1.1 With Glowing Hearts We see Thee rise, the True North Strong and Free!

Slik lyder en av strofene i den kanadiske nasjonalsangen *O Canada*. Som sangen antyder er en stor del av Canadas nasjonale bevissthet og identitet knyttet til nordområdene (Coates, Lackenbauer, Morrison, & Poelzer, 2008; Griffiths, 2011; Pearson, 1946). Slik cowboyen er symbolet på det erkeamerikanske, er pelsjegeren, tømmerhoggeren og hundekjørereren det tilsvarende for Canada. Selv om de fleste kanadiere bor langt unna nordområdene, og kanskje ikke alltid bryr seg like mye om hva som foregår der, kan enhver regjering regne med bred folkelig støtte for tiltak i nordområdene. Canadas forhold til sine nordområder blir derfor av enkelte ansett som «nesten schizofrent» (Seidler, 2009, s. 177).

I forbindelse med de klimaendringer som har skjedd de senere år har interessen for nordområdene økt i Canada som i de øvrige arktiske nasjonene Danmark/Grønland, Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og USA, også kjent som «De arktiske åtte»¹. Ikke minst skyldes dette forbedrede muligheter til utnyttelse av naturressurser både på land og til havs som hittil har vært utilgjengelige. I Canadas tilfelle er det de reduserte mengdene sjøis i Polhavet, det som nå kalles Canadas «tredje hav», som akselererer utviklingen. Det er antatt at havet inneholder betydelige fiskeriressurser i tillegg til at havbunnen forventes å skjule store mengder olje og naturgass (Byers, 2009, s. 9ff). Sammen med en økt interesse for mulighetene for skipstrafikk i Nordvestpassasjen, som går igjennom Canadas arktiske øyverden, gir dette nye utfordringer for Canadas suverenitetshevdelse. Derfor poengteres denne suvereniteten ved nær sagt enhver anledning (se f.eks. Cannon, 2010). Dette gjenspeiles i sikkerhetspolitikken. Nå når den arktiske isen smelter blir det i følge professor Michael Byers skapt «en vidåpen bakdør til Nord-Amerika» som fordrer et økt militært nærvær i regionen ved siden av den sivile suverenitetsmarkeringen som kystvakt og politi kan gi. Den kanadiske kystvakten er, i motsetning til den norske, helt sivil, ubevæpnet og uten militære eller politimessige fullmakter. Dens hovedoppgaver, ved siden av å vise flagget, er beredskap for isbryting, oljevern og søk & redning (Coates et al., 2008, s. 149f).

¹ «De arktiske åtte» er de åtte statene som er permanente medlemmer av Arktisk Råd, altså de som er nevnt over.

² Fra midten av 1950-tallet ble den såkalte DEW (Distant Early Warning) Line opprettet som en kjede av radarstasjoner som skulle varsle om angrep fra sovjetiske bombefly. DEW var et rent amerikansk tiltak selv om det lå stasjoner i både Nord-Canada og på Grønland. Da bombeflytrusselen gikk over til å bli en missiltrussel utover 1960-tallet ble DEW erstattet av NORAD (North American Aerospace Defense Command). NORAD er et felles amerikansk-kanadisk system for forsvar og hevdelse av suverenitet i USAs og Canadas luftrom.

Norge og Canada deler nærheten til Arktis. Norge har, i likhet med Canada, en sterk emosjonell og identitetsmessig tilknytning til regionen. Norge har helt siden Fritjof Nansens dager hatt store ambisjoner i disse områdene. Flere av Norges nasjonale helter har høstet sine laurbær der, og typisk nok er fire av de fem fregattene i Nansen-klassen oppkalt etter polarforskere og -oppdagere. Fiske og fangst i polare og subpolare strøk har vært en tidvis betydelig næringsvei for beboere langs hele norskekysten. I tillegg kom drift av kullgruver på Svalbard og senere utbygging av olje- og gassfelt i Norskehavet og etter hvert i Barentshavet.

Tradisjonelt har Norge og Canada alltid hatt gode forbindelser, dels som følge av felles geografi med tilknytning til Atlanterhavet og Arktis, dels på grunn av en felles tilnærming til det internasjonale samfunn gjennom sterk tro på fredelige løsninger av konflikter gjennom forhandlinger snarere enn gjennom bruk av makt. En vanlig forestilling om kanadiere er at de egentlig er mer like europeere og derfor lettere å forstå enn amerikanere. De kulturelle båndene Canada har til både Storbritannia og Frankrike har nok bidratt til dette, selv om betydningen av disse båndene ikke må overdrives (Kvil, 2010, s. 22ff). Både Norge og Canada er svært aktive aktører i både FN og NATO. Begge landene har knyttet store deler av sin selvoppfatning og sikkerhetspolitiske tilhørighet til disse organisasjonene.

Med så mange felles multipli ville det derfor være rimelig å tro at Norge og Canada var relativt enige om hva sikkerhetspolitikk i Arktis skulle innebære. Mye tyder på at dette ikke er riktig, og at Norge og Canada tvert imot står et godt stykke fra hverandre her. Ikke minst gjelder det ønsket om oppmerksomhet nordover fra en aktør som NATO.

Som en visjon av og innspill til NATOs post-Afghanistan-setting fremmet Norge i 2008 det såkalte «Nærområdeinitiativet» der det foreslås å legge større vekt på NATOs nærområder og forståelse av hva som foregår i disse siden alliansens hovedmål er å trygge sikkerheten til medlemslandene. For Norge er nærområdene nettopp nordområdene.

Selv om Canada i perioder har levert betydelige bidrag til forsvaret av Norge og fortsatt regnes som en av våre nærmeste allierte, er kanadisk sikkerhetspolitikk lite kjent i Norge. Spesielt kunnskap om den kanadiske sikkerhetspolitikken i nord virker langt på vei å mangle. Det er ikke skrevet noen masteroppgaver om kanadisk sikkerhetspolitikk eller nordområdepolitikk ved Forsvarets høgskole tidligere. Heller ikke er det gjort noe større forskningsarbeid om emnet ved høgskolen siden 2008. Det er derfor på høy tid å se nærmere på denne sentrale kampfelle som Norge i alle fall tilsynelatende har så mye til felles med.

Det er også interessant å se hvordan to land som har et relativt likt utgangspunkt ender opp med ulike løsninger. Jeg ønsker å finne ut hva grunnene til dette kan være. En viktig del av dette er det såkalte Nærområdeinitiativet som Norge framla på NATOs uoffisielle forsvarsministermøte i september 2008. Dette initiativet vil bli behandlet mer inngående etter hvert.

1.2 Problemstilling

Hovedproblemstillingen for oppgaven er:

- Hva ligger bak Canadas og Norges sikkerhetspolitikk i Arktis?
- Når utgangspunktet tilsynelatende er så likt, hvorfor skiller Norge og Canada lag i synet på NATOs og tredjelandets roller i Arktis?

Det vil bli undersøkt et antall mulige forklaringsfaktorer:

- Landenes roller i verden – Canada som mellommakt og Norge som småstat
- Historie
- Geografi og klimatiske forhold

Denne oppgaven vil se nærmere på både likheter og forskjeller i Norges og Canadas sikkerhetspolitiske tilnærming til Arktis. Problemstillingen er ment å skulle fange opp dette. Selv om forskjellene kanskje er de mest spektakulære er det like viktig å se på likhetene.

Av de tre forklaringsfaktorene vil forholdet mellommakt/småstat bli belagt med teori. De to andre forholdene er mer selvforklarende.

1.3 Langt der oppe mot nord...

Det området som litt upresist kalles The North, Nordområdene, High North, Arctic areas og en rekke andre navn utgjøres av alt nord for polarsirkelen samt et varierende område sønnenfor denne. I Canada regner man alt nord for 60. breddegrad som «The North». I Norge brukes begrepet «nordområdene» for de områdene nord for polarsirkelen som ligger i Norges nærområder, inkludert områdene rundt Svalbard og Jan Mayen og deler av Russland, Finland og Sverige. For enkelhets skyld vil jeg bruke fellesbenevnelsen «Arktis» for hele det sirkumpolare området.

Av de «arktiske åtte» er det fem; Canada, Danmark/Grønland, Norge, Russland og USA hvis territorier eller kontinentalsokler direkte omkranser Nordpolen, de såkalte «polare fem». Norges

krav går for øvrig ikke helt til Nordpolen. Det antas at dette området kan skjule store naturressurser, både olje og gass, metaller og mineraler samt i noe mindre grad fisk. US Geological Survey anslo i 2008 at rundt 22% av verdens ennå uoppdagede olje- og gassforekomster finnes her, skjønt mange forskere argumenterer for at dette tallet må være overdrevet og at betydelige deler av disse mengdene uansett må finnes i områder der det allerede er påvist store forekomster (Spaans, 2012). Det er også både naturgitte og teknologiske begrensninger på hvor mye av disse ressursene som vil kunne utnyttes på en økonomisk forsvarlig måte (Seidler, 2009). I dag utvinnes naturgass i norske polare farvann, og både amerikanerne og russerne driver også en betydelig olje- og gassproduksjon i henholdsvis Alaska og Sibir. Noen av verdens største diamantgruver ligger i Nord-Canada. Canada er i dag verdens tredje største diamantprodusent (Ibid). Ressursene er også blitt mer tilgjengelige ved at temperaturen i nordområdene stiger, permafrosten tør opp og den arktiske iskappen er i stadig tilbakegang (Se f.eks. illustrasjon i Coates et al., 2008, s. 190). Den tinende permafrosten er forresten vel så mye en utfordring som en tilgang siden installasjoner ikke lenger har en fast overflate å stå på. Ved siden av tilgang til de store verdiene som finnes her blir suverenitets-spørsmålet viktig også for å sikre en fornuftig drift av ressursene for i så liten grad som mulig skade et svært sårbart miljø.

Ved siden av potensielle naturressurser som lettere kan utvinnes, har den minkende isen i arktiske farvann bokstavelig talt åpnet opp to nye potensielle handelsruter; Nordøstpassasjen langs den sibirske kysten, også kalt «Den nordlige sjørute», og Nordvestpassasjen mellom øyene nord for det kanadiske fastlandet. Disse nye rutene kan innebære store besparelser, en seilas fra New York til Tokyo gjennom Nordvestpassasjen er over 4.000 km kortere enn den samme seilasen gjennom Panamakanalen, mens man på turen Hamburg-Tokyo langs Den nordlige sjørute sparer ca. 8.000 km i forhold til å seile via Suez (Seidler, 2009, s. 146ff). Dette kan innebære store muligheter for så vel shipping og industri så vel som for Russland og Canada, men også økt risiko for ulykker og forurensningsskader. Foreløpig er imidlertid sesongen for kort, risikoen for høy og kostnadene for store til at dette blir veldig interessant. I forbindelse med en rapport til det kanadiske senatet uttalte en direktør i verdens største containerskipsrederi Moeller-Maersk at «The Northwest Passage will not be the next Panama Canal!» (Senate_of_Canada, 2011, s. 37), og begrunnelsen var at selv om distansen ble kortere ville det være nødvendig å seile lengre strekninger med lav fart. Det, sammen med høye forsikringspremier vil enn så lenge gjøre besparelsene i tid og penger minimale.

Canada er verdens nest største land målt i kvadratkilometer, snaut 10 millioner km², omtrent som hele Europa fra Portugal til Ural, og har verdens lengste kystlinje hvorav en betydelig del ligger mot polare farvann. I dette digre landet bor det cirka 35 millioner innbyggere. Selv om mange mener at Norge har både store avstander og spredt bosetning blir det likevel ikke riktig i samme målestokk som Canada. De aller fleste kanadiere, nærmere 90 prosent av befolkningen, bor i et rundt 200 kilometer bredt belte langs grensen til USA. Canadas nordområder – om lag halvparten av totalarealet – utgjøres av de tre nordlige territoriene Yukon, Northwest Territories og Nunavut samt Labrador-halvøya som er delt mellom provinsene Quebec og Newfoundland. Hele dette enorme området er bebodd av i overkant av 250.000 mennesker, det vil si omtrent like mange mennesker som det bor i Bergen ("Store Norske Leksikon," 2007). Åpne farvann langs Canadas nordkyst sammen med den glisne bosetningen øker derfor risikoen for at dette området vil tiltrekke seg uønsket trafikk av smuglere, kriminelle og i verste fall terrorister, noe som naturlig nok innebærer store utfordringer, både sikkerhets- og suverenitetsmessig for kanadiske myndigheter. Disse mulige truslene er en viktig del av regjeringens retorikk om økt militær tilstedeværelse i regionen.

1.4 Avgrensning og begrepsdefinisjoner

Begrepet «sikkerhetspolitikk» har fått mange ulike betydninger de senere årene og er derfor blitt temmelig utvannet. Man kan nå snakke om sikkerhetspolitikk både når det gjelder tiltak mot nasjonale trusler, men også tiltak mot trusler av mer personlig art, herunder næringsgrunnlag, sikkerhet mot miljøtrusler, datahacking, fraflytting fra distrikter og så videre. Denne oppgaven avgrenser seg imidlertid til en tradisjonell fortolkning av begrepet, det vil si den nasjonale sikkerhet mot trusler utenfra, eller «statssikkerheten» som den vanligvis benevnes.

Forsvarsdepartementet definerer statssikkerhet slik: «*Rikets sikkerhet, eller statssikkerhet, omhandler det vi tradisjonelt betegner som forsvars- og sikkerhetspolitikk. Hensikten med denne er å trygge territorielle grenser og å sikre statens suverenitet*» (Rudskjær, 2002). Forsvarsdepartementets definisjon vil bli brukt gjennomgående i denne oppgaven.

De delene av kanadisk og norsk nordområdepolitikk som går på befolknings- og næringspolitikk vil bare kort bli gjort rede for.

Suverenitetsbegrepet står meget sentralt i spesielt Canadas holdning til nordområdene, men også for Norge er det meget viktig å utøve suverenitet i denne regionen. Suverenitetsbegrepet kan tolkes på flere ulike måter, den anerkjente norske ekspertten på polar jus, Gustav Smedal, mente en stats suverenitet begrenset seg til de områdene der staten var i stand til å utøve en effektiv kontroll (Caldwell, 1990). I dag tolkes begrepet ofte slik P. W. Lackenbauer uttrykker det:

«Sovereignty is actually a legal concept which entails ownership and the right to control over a specific area regulated by a clearly defined set of international laws.» (Senate_of_Canada, 2011, s. 1). Med andre ord kan en stat utøve suverenitet innenfor sine anerkjente grenser og i de havområder som dekkes av et lands anerkjente territorialfarvann, økonomiske soner og kontinentalsokler så lenge dette foregår i henhold til internasjonal lov.

Forskjellen mellom suverenitet og sikkerhet er et viktig skille i denne sammenheng, men de to begrepene blandes ofte sammen i den offentlige debatt. Forskjellen blir godt forklart av Alan Kessel, juridisk rådgiver i det kanadiske utenriksdepartementet: «*If you have a house and someone runs through your backyard in the middle of the night, you do not lose sovereignty of your house. You still own it. You may question the security of your backyard, and you may want to look into that, but you do not lose ownership of something just because you question whether it is secure enough. That is the key in understanding this particular issue because once you start falling into the realm of 'If it is not secure, it is not mine,' I think you have lost much of your argument. It is always yours.*» (Senate_of_Canada, 2011, s. 1).

Et viktig dokument for både sikkerhetspolitikken og den økonomiske politikken i nordområdene er FNs havrettskonvensjon (United Nations' Convention on the Law of the Sea – UNCLOS) som ble inngått i 1982 og gjort gjeldende fra 1994. Denne konvensjonen forsterket kyststatenes rett til ressurser i hav og havbunn gjennom muligheten til å utvide territorialfarvannet fra tre til tolv nautiske mil fra egen kyst, det vil si fra lavvannsmerket, og opprette økonomiske soner på inntil 200 nautiske mil. En kyststat kan også kreve suverenitet over kontinentalsokkelen, men ikke over selve havsøylen, inntil 400 nautiske mil ut fra egen kyst dersom det kan dokumenteres at sokkelen går så langt ut. UNCLOS sikrer imidlertid også andre staters rettigheter i de økonomiske sonene og definerer hva et internasjonalt strede er, det vil si områder der kyststatens suverene rettigheter er begrenset, for eksempel Sundastredet og Gibraltarstredet. Norge ratifiserte og implementerte UNCLOS i 1996 mens Canada sluttet seg til i 2003. USA har ennå ikke ratifisert traktaten på grunn av motstand i Kongressen, men forholder seg til UNCLOS som sedvanerett (Bartenstein, 2010). I fortsettelsen benyttes bare forkortelsen UNCLOS når det henvises til denne viktige konvensjonen.

Videre vil de de sentrale begrepene «mellommakt» og «småstat» bli forklart nærmere i kapittel 2. I kapittel 3 vil det metodiske bli gjennomgått, mens norsk og kanadisk sikkerhetspolitikk er temaet for kapittel 4 og 5. Kapittel 6 og 7 inneholder selve analysen og konklusjonen.

2 Teori – Mellommakter og småstater

I statsvitenskapelig litteratur deles gjerne stater inn i stormakter, mellommakter og småstater. I denne oppgaven er det særlig mellommakten og småstaten som er interessante. Stormakten vil bli nevnt fordi både mellommakter og småstater må forholde seg til den på ulike måter, men vil ikke bli behandlet på samme måte som de to andre.

En mulig forklaringsfaktor er at Canada oppfattes av seg selv og andre som en mellommakt og agerer i tråd med dette, mens Norge tilsvarende er en småstat. Sikkerhetspolitikken forventes å gjenspeile dette, også i Arktis.

Det finnes mange ulike modeller for hvordan man kan definere en mellommakt, og forskerne er ikke enige om hvilken som er den mest egnede. Den enkleste definisjonen av en mellommakt er en stat som hverken er en stormakt eller en småstat, ganske enkelt en rangering utfra størrelse og styrke. I litteraturen kalles dette gjerne «Middlepowerhood» (Nossal, 2010, s. 24ff). Denne måten å definere stater på støter imidlertid fort på problemer: Menes det her størrelsen på landet, antall innbyggere, omfanget av økonomien eller kanskje om kvaliteten på de væpnede styrker? På grunn av alle disse innebyggede problemene er antakelig ikke «Middlepowerhood» noen god definisjon på hva en mellommakt faktisk er.

En antakelig mer fruktbar og derfor generelt sett mer akseptert tilnærming er å definere mellommakten utfra dens «Middlepowermanship». Det vil med andre ord si at en stat defineres som mellommakt utfra hvor aktiv den er på den internasjonale arena, det vil si innen diplomati, økonomi osv. og ikke bare dens blotte størrelse (Jordaan, 2003, s. 166ff; Nossal, 2010, s. 26ff). I denne oppgaven vil «Middlepowermanship» bli brukt som definisjon. Jordaan tar definisjonen ett steg lengre og skiller mellom «tradisjonelle mellommakter» og «framvoksende mellommakter». Den første kategorien er gjerne karakterisert som etablerte demokratier med god inntektsfordeling og lav påvirkningskraft i nærområdet, men som gjerne distanserer seg fra den regionale hegemonen. I motsetning til denne står de såkalte «framvoksende mellommakter». Per definisjon er dette nyetablerte og gjerne svake demokratier med betydelige innslag av udemokratiske forhold og store inntektsforskjeller samt en betydelig lederposisjon i nærområdet. Snarere enn å distansere seg fra en hegemon tar de heller avstand fra de svakeste. I denne oppgaven ses det bort ifra Jordaaens presiseringer da disse ikke har relevans for problemstillingen. Felles for både tradisjonelle og framvoksende mellommakter er likevel at de er aktive i internasjonale fora, også på vegne av andre enn seg selv. De vil gjerne ta på seg større

ansvar enn størrelse og krefter egentlig burde tilsi, følgelig er de betydelige alliansebyggere eller i det minste aktive alliansedeltakere. I tillegg er de ofte svært opptatt av konfliktdeмпing og kompromisser (Welsh, 2004).

Mellommaktens største problem er å opprettholde sin posisjon. Gordon Laxer (2010, s. 142f) karakteriserer denne posisjonen som rommet mellom to møllesteinen der den ene steinen representerer supermakter og stormakter. Den andre representerer småstatene. Mellommakten kjemper mot å bli knust mellom dem, det vil si enten bli dominert av en stormakt eller synke ned i småstatens betydningsløshet. Behovet for å skape sitt eget rom og holde på det er følgelig enda en grunn til at mellommakten som regel er en flittig alliansebygger.

Småstaten har mindre av både militærkraft og diplomatisk gjennomslagsevne enn mellommakten. Også for begrepet «småstat» finnes en lang rekke definisjoner, og uenigheten blant forskerne om hvilken av dem som er mest velegnet er like stor for småstaten som for mellommakten. For å kunne se de to kategoriene i forhold til hverandre virker det mest fruktbart å bruke de samme kriteriene for småstaten som for mellommakten, altså definere småstaten ikke bare utfra størrelse og styrke, men også utfra hvor aktiv den er på verdensarenaen.

Sikkerhetspolitisk sett vil derfor småstaten alltid være en stat med begrensede ressurser og evne til å forsvare seg selv (Kjølbeg, 2007). Når en stat befinner seg i en slik tilstand er den langt på vei avhengig av å ha en «storebror» som kan garantere dens sikkerhet. Den vil derfor gjerne slutte seg til en allianse eller i det minste knytte en bilateral avtale til en stormakt som kan være småstatens sikkerhetsgarantist. Alternativet er enten å føre en politikk som ikke skal gi andre land noen grunn til bruke militær makt eller å isolere seg og gjøre seg uinteressant for omverdenen (Skogan, 2011).

Siden småstaten per definisjon ikke har så mye «hard makt» («hardpower») - altså militærkraft eller økonomiske muskler - til rådighet er «myk makt» («softpower»), for eksempel evnen til å påvirke andre staters mottakelighet for egne argumenter, spesielt viktig for småstaten. Et godt eksempel er Norges kamp for å holde NATOs oppmerksomhet rettet nordover.

Jordaans beskrivelse av en tradisjonell mellommakt kunne like gjerne vært en beskrivelse av Canadas aktive agering både diplomatisk og militært i FN og NATO, i alle fall fram til 1980-tallet. Canadas noe distanserte forhold til supermakten og hegemonen USA stemmer også godt overens med Jordaans teorier.

Som det antydes i problemstillingen kan både Canadas og Norges adferd i sikkerhetspolitikken tolkes utfra deres posisjoner som «mellommakt» og «småstat», altså hvordan de selv og også

andre stater ser dem i verden. Mellommakten Canada, som i svært liten grad har opplevd noen nasjonal trussel, har ønsket å være ledestjerne og aktiv freds- og sikkerhetsleverandør til andre. De fleste alliansene som Canada har knyttet er ikke først og fremst ment å skulle forsvare Canada. Småstaten Norge har derimot erfart at nøytralitetspolitikken og til dels isolasjonspolitikken som ble forsøkt gjennomført i 1940 ikke fungerte. I en eventuell ny stormaktskrig ville det være vanskelig for Norge å unngå å bli innblandet. Norsk sikkerhetspolitikk har derfor måttet legge opp til tilknytning til større makter, for eksempel Canada, for å kompensere for den potensielle trusselen som Sovjetunionen utgjorde og senere også for den i det minste usikkerhet som Russland representerte (Bjerga & Skogrand, 2006; Kvil, 2010).

Enkelte forskere (Keating, 2010; Welsh, 2004) mener imidlertid Canada ikke lenger kan kategoriseres som en mellommakt i den normale betydningen av ordet siden landet ikke lenger har militær styrke til å fortsette å spille rollen som sikkerhets- og fredsgarantist det påtok seg i etterkrigstiden. I stedet må landet mer og mer basere sin mellommaktstatus på «myk makt» som verdier, humanitet, forhandlinger, fredelig problemløsning osv., men myk makt i seg selv er i følge Welsh (s. 588) ikke nok til å kategorisere en stat som «makt», det må også finnes et stort nok ris bak speilet i form av tilstrekkelig militær styrke.

På samme måte er det heller ikke alle forskere som vil klassifisere Norge som en «småstat». For eksempel Jordaan (Jordaan, op.cit.) klassifiserer Norge som en opplagt mellommakt basert på stor diplomatisk aktivitet og ikke minst sterk økonomi og rikelig tilgang på energi i form av olje, gass og elektrisk kraft som kan eksporteres. Dette siste faller antakelig inn under kategorien «myk makt», men energi til salg kan som kjent også være hard makt så godt som noe. De mest kjente eksemplene er oljekrisen i 1973-74 og Russlands struping av gassleveransene til Ukraina i 2006 og 2009 (Laxer, 2010, s. 140ff).

Oppsummert kan man si at både mellommakter og småstater, uavhengig av hvordan man definerer dem, søker seg til allianser. De har likevel ulike grunner for å gjøre det, og Canada og Norge er gode eksempler på hvordan henholdsvis en mellommakt og en småstat agerer. Men selv om både Norge og Canada slutter opp om allianser er dette et av de punktene der Norge og Canada skiller lag i synet på når og hvor alliansen bør hjelpe til i Arktis.

3 Metode og undersøkelsesmetodikk

3.1 Metodevalg

Hensikten med denne undersøkelsen er å studere empiriske fenomen, de bakenforliggende forhold til kanadisk og norsk sikkerhetspolitikk og undersøke hvorfor de to landene har gått ulike veier sikkerhetspolitisk sett. Hvordan finne en metode som kan bringe klarhet i og framskaffe svar på problemstillingen?

Vanligvis skiller man mellom kvantitativ og kvalitativ tilnærming. Jacobsen (Jacobsen, 2005) beskriver forskjellen mellom de to tilnæringsmåtene slik: *Mens kvantitative data opererer med tall og størrelser, opererer kvalitative data med meninger. Meninger er formidlet i hovedsak via språk og handlinger.* (op.cit. s. 126).

Cresswell skriver i sin bok *Research Design* (Creswell, 2009) at det ved siden av rene kvantitative og kvalitative tilnæringer også finnes en mellomposisjon han kaller "Mixed Methods" (s.14), i det videre kalt "Blandet metode" der man istedenfor å rendyrke det kvalitative eller kvantitative lar det ene få innslag av det andre i større og mindre grad. Ved å velge en slik blandet metode gir man seg selv muligheter til økt datatilfang og også større mulighet til å teste ulike kilder og resultater.

Kunne man tenke seg en kvantitativ tilnærming, alternativt blandet tilnærming med kvantitativ slagside, for en oppgave som denne? Totalantallet som vet noe om norsk og kanadisk sikkerhetspolitikk, er ikke veldig stor, og antallet respondenter kunne derfor være tilsvarende lite uten at det i seg skulle behøve redusere den statistiske gyldigheten. Det som imidlertid kunne redusere gyldigheten av resultatene ville være utvalget av respondenter. Nettopp fordi antallet mulige respondenter er lite kan ikke utvalget plukkes ut tilfeldig. At utvalget er håndplukket vil kunne redusere deres representativitet. Ett enkelt frafall ville kunne få stor betydning for resultatet. Det vil lett kunne bli en tverrsnittundersøkelse av hva respondentene mente på det eller det tidspunktet. En spørreundersøkelse med i hovedsak lukkede spørsmål rundt dette temaet ville dessuten fordre et kunnskapsnivå om emnet hos undersøkeren som ikke forelå ved arbeidets begynnelse.

En kvantitativ undersøkelse, alternativt en blandet tilnærming med vektlegging på det kvantitative, er ikke spesielt godt egnet for dette arbeidet. Alternativet vil være en kvalitativ tilnærming med eventuelle kvantitative innslag. Fordelen med denne tilnærmingen vil være at

oppgaveskriverens kunnskaper om emnet kan være begrensede i motsetning til en kvantitativ undersøkelse som vil fordre en viss forhåndskunnskap og en tilsvarende forventning om resultatet uttrykt gjennom en eller flere hypoteser som undersøkelsen skal støtte eller forkaste. Hensikten med en kvalitativ undersøkelse er derimot snarere å finne ny kunnskap og utvikle nye hypoteser.

Ulempen med en kvalitativ undersøkelse vil imidlertid være uoversiktlige og overdetaljerte data som med stor sannsynlighet vil sprike i flere retninger og dermed vanskeliggjøre tolkningen.

I dette tilfellet vil likevel en kvalitativ tilnærming være den best egnede siden undersøkeren har begrenset forhåndshåndskunnskap og muligheten for å gjennomføre spørreundersøkelser er begrenset (Jacobsen, 2005, s. 132ff). Analysen vil bli derfor gjennomført gjennom litteratur- og dokumentanalyser snarere enn gjennom spørreundersøkelser og kvantitative data.

3.2 Kilder og gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen er delt i to i tråd med Creswell (Creswell, 2009), først en litteratur- og dokumentanalyse, deretter et antall dybdeintervjuer med utvalgte objekter. Hovedvekten ble lagt på litteratur- og dokumentstudier.

Sikkerhetspolitikk i nordområdene er ganske godt dekket i litteraturen. Forenklet sett kan den deles i to, den som i hovedsak omhandler nordområdepolitikken og den som for det meste tar for seg sikkerhetspolitikken. Noe klart skille er imidlertid vanskelig å se, det er svært sjeldent å finne litteratur som bare forholder seg til det ene eller andre temaet. Litteratur om nordområdene vil som regel inneholde ett eller flere avsnitt om sikkerhetspolitikk. På den annen side har litteratur om sikkerhetspolitikk gjerne et utvidet sikkerhetspolitisk begrep, også omfattende organisert kriminalitet, terrorisme, forurensningskatastrofer med mere som forklart hos Rudskjær (2002). Denne litteraturen sneier da fort innom den «rene» nordområdepolitikken. Det skal likevel tillegges at litteratur om sikkerhetspolitikken oftere rendyrker temaet enn litteratur om nordområdene. Denne utydelige grenseoppgangen må sees på som et uttrykk for at nordområdepolitikken alltid inneholder sikkerhetspolitiske implikasjoner på en eller annen måte.

Med noen unntak har denne studien konsentrert seg om litteratur som stort sett bare behandler kanadisk og norsk politikk i nordområdene. Norsk politikk er i liten grad beskrevet i den kanadiske litteraturen mens den kanadiske er noe hyppigere nevnt i den norske, gjerne i forbindelse med problematikken rundt Nordvestpassasjen (Se f.eks. Hønneland, 2012).

Ved siden av litteraturen er det studert dokumenter fra Norges og Canadas regjeringer og nasjonalforsamlinger. Også noen FN- og NATO-dokumenter inngår i studien, som UNCLOS og

NATOs strategiske konsept. Derimot er det valgt å ikke inkludere noen dokumenter fra Arktisk Råd siden dette forumet ikke behandler sikkerhetspolitiske saker.

Basert på litteraturen ble det deretter gjennomført et antall dybdeintervjuer med utvalgte objekter. Gjennom intervjuene ble opplysninger fra litteratur og dokumenter forsøkt triangulert og verifisert.

For balansens skyld ble det ansett viktig å ha både norske og kanadiske intervjuobjekter. Norske intervjuobjekter var ikke vanskelig å finne, og det var heller ikke vanskelig å få folk til å delta. Intervjuobjektene fant jeg fram til med hjelp fra veileder og gjennom litteraturstudier, men også gjennom bruk av "snøballmetoden" der det ene intervjuobjektet førte til det neste. I Forsvarsdepartementet tok jeg kontakt med departementet sentralt, hvorpå jeg fikk svar fra en avdelingsdirektør i FD II om at han gjerne svarte på spørsmål.

Kanadiske intervjuobjekter viste seg verre å få tak i. Det ble tatt kontakt med representanter for det offisielle Canada; ambassaden i Oslo og Canadas NATO-delegasjonen i Brussel. Ingen av dem ville si stort annet enn at suverenitetsspørsmålet i nordområdene er udiskutabelt, at Norge og Canada er gode allierte og at Canada slutter fullt og helt opp om NATO, ikke minst vist gjennom tilslutningen til NATOs gjeldende strategiske konsept fra 2010 (Desroches, 2013; Tellier, 2013). Ambassaden avsto ønsket om et intervju med begrunnelse at de ikke hadde tid og mulighet, NATO-delegasjonen svarte at den kanadiske sikkerhetspolitikken i nordområdene ble ansett som et såpass sensitivt tema at de ikke ønsket den behandlet i en masteroppgave. Det var derfor ikke mulig å få kryssjekket de påstander som framkom i litteraturen og dokumenter i den grad som var ønskelig. De kanadiske intervjuobjektene har vært forskere og i noen grad kritiske til regjeringens politikk og retorikk. Det er derfor mulig at den informasjonen disse har kunnet gi har hatt en viss slagside.

Hoveddelen av kildene har vært litteratur og dokumenter.

For å finne fram til de skriftlige kildene har jeg i stor utstrekning brukt «snøballmetoden», med andre ord begynt med noen få og gått videre via disses henvisninger og referanselister. Dette har gitt et stort tilfang av potensielle kilder, der selvsagt ikke alle har vist seg å være relevante. Det skal imidlertid ikke stikkes under en stol at å kunne benytte de samme kildene som brukes av ledende forskere på området gir en viss trygghet med tanke på autoritet og relevans.

En stor hjelp har dessuten internett og diverse bibliotekdatabaser vært. Spesielt gjelder dette tilgangen til artikler.

Både den norske og den kanadiske regjeringens hjemmesider har vært brukt for å finne fram til ulike dokumenter. Sentrale dokumenter har vært de kanadiske og norske nordområdestrategiene (Government_of_Canada, 2009; Regjeringen, 2006, 2011a) med bakgrunnsdokumenter, det kanadiske senatets rapport om sikkerhet i nordområdene (Senate_of_Canada, 2011), det kanadiske forsvarrets *Canada First*-strategi (National_Defence_of_Canada, 2008), Stortingsproposisjon nr. 1 fra Forsvarsdepartementet for de senere år (Regjeringen, 2009, 2010, 2011b, 2012), det norske nærområdeinitiativet (Forsvarsdepartementet, 2008) og NATOs strategiske konsept fra 2010 (NATO, 2010).

Et par meget sentrale verk om Canadas Arktis er *Arctic Front* (Coates et al., 2008) og *Who owns the Arctic?* (Byers, 2009). Sammen med artikkelsamlingen *Arctic Security in an Age of climate Change* fra 2011, redigert av Cmdr. James Kraska, USN, utgjør de viktigste bøkene om Canada. *Arctic Security* inneholder også to artikler om norske forhold. Spesielt *Arctic Front* regnes som et standardverk om temaet og siteres hyppig i andre kilder. Denne gir et godt overblikk over historikken og også over regjeringen Harpers første år. Boken er relativt kritisk til den offisielle politikken, og er derfor et godt korrektiv til regjeringsdokumentene.

For å dekke den norske sikkerhetspolitikken er det brukt en rekke artikler, blant andre de to artiklene som inngikk i *Arctic Security*. I tillegg til disse er det benyttet to historiske verker, Norges forsvarshistorie og Norsk utenrikspolitikks historie. Dette er oversiktsverker, men de gir et godt og kritisk overblikk over etterkrigstiden, og arktispolitikken i perioden er godt dekket.

For å finne ut av mellommakts- og småstatsteoriene ble artikkelsamlingen *Canada's Foreign & Security Policy*, redigert av Nik Hynek og David Bosold og utgitt i 2010, brukt som utgangspunkt. Denne boken diskuterer Canadas mellommaktsforståelse i ulike sammenhenger, også en arktisk, og er en meget god introduksjon til mellommaktsbegrepet.

De skriftlige kildene er som nevnt supplert med intervjuer med utvalgte personer. Utvalget av intervjuobjekter er beskrevet i forrige avsnitt. Med de norske intervjuobjektene er intervjuet gjort på deres arbeidsplass. Med de kanadiske er ett intervju foretatt ansikt til ansikt i Oslo, det andre via elektroniske medier. Liste over intervjuobjekter framgår av Vedlegg A.

Det ble ikke utarbeidet noen intervjuguide som sådan, men det ble sendt en e-post i forkant av intervjuet med emner det ville være aktuelt å snakke om. Etterpå er notatene fra intervjuet skrevet ut og oversendt intervjuobjektet for gjennomlesning og godkjenning. Ikke alle objektene brydde seg om å få lese intervjuet i etterkant.

Alle intervjuene varte rundt en time med unntak av ett der toget til Oslo var svært forsinket og den tiden personen hadde til disposisjon for intervju ble tilsvarende avkortet. Likevel var intervjusituasjonen så behagelig det var mulig å få til i et lite tidsvindu og det framkom en god del interessant informasjon, og ikke minst nyttige henvisninger til kilder.

Det har vært visse utfordringer knyttet til tolkningen av intervjuene. Ingen av de norske forskerne har forsket spesielt på Canada og har derfor tatt en del forbehold om det som er blitt sagt underveis. De departementsansatte har hatt et visst eierskap til prosesser og dokumenter. Dette kan ha farget uttalelsene når de ikke helt tydelig har framlagt departementets synspunkter. Departementets offisielle meninger har for øvrig også vært av stor interesse. De to kanadiske forskerne har befunnet seg på hver sin fløy med hensyn til sikkerhetspolitisk ståsted. Alle intervjuene har derfor fordret en ny sjekkrunde mot litteratur og dokumenter i etterkant, og i hvert fall i ett tilfelle har opplysninger som framkom under intervjuet stått i motstrid med litteratur og annen informasjon. Det behøver ikke bety at intervjuobjektet tok feil, men har selvsagt hatt en viss innvirkning på hvordan den øvrige informasjonen som framkom ble tolket.

Nettopp fordi ingen av de norske forskerne har Canada som forskningsfelt er intervjuene med dem bare blitt delvis overlappende, slik at mulighetene for kryssjekking mellom intervjuene har begrenset seg. Spesielt beklagelig har det selvsagt vært at det ikke ble mulig å holde uttalelser fra norske og kanadiske myndigheter opp mot hverandre, og at det ikke lot seg gjøre å få utdyping av uttalelser som er falt fra kanadisk regjeringshold. Slik det ble nå måtte de kanadiske intervjuobjektene svare på hva de trodde myndighetene hadde ment med ulike utspill, og svarene ble i beste fall unøyaktig og måtte behandles deretter.

Antakelig var ikke intervjuene nødvendige for å skrive oppgaven, men de utgjorde likevel en nyttig brønn for bakgrunnsinformasjon. Det var dessuten i en viss grad mulig å bruke intervjuene for å teste hypoteser og ideer. Spesielt nyttig i så henseende var møtene med representantene for FD.

Ett av intervjuobjektene (Rob Huebert) ga på forespørsel tillatelse til å bli sitert.

4 Sikkerhetspolitikk i nord – Den nasjonale politikken

Utgangspunktet for sikkerhetspolitikken i Norge og Canada har mange fellestrekk. Begge stater grenser til Atlanterhavet og til Polhavet. Begge vil gjerne være arktiske nasjoner selv om begge har en relativt liten andel av befolkningen boende i de nordlige områdene som dessuten er til dels meget spredt bosatt. I tillegg er begge stater, som vist i forrige kapittel, aktive medlemmer av det internasjonale samfunn med medlemskap i FN og NATO som bærende søyler både i politikken og selvforståelsen. Begge legger stor vekt på å agere som megler og fredsskaper rundt om i verden, og begge har lyktes med det i stor grad. Meningsmålinger viser at både nordmenn og kanadiere også helst ser seg selv i den rollen, og derfor, naturlig nok, er mindre komfortable med en situasjon som minner om krig, for eksempel i Afghanistan (Bredow, 2010; Haaland, 2010). Det har ikke forhindret at landene har levert betydelige bidrag til NATOs styrker i Afghanistan. Selv om Norge og Canada har mange felles trekk er strengt tatt forskjellene mellom landene mer slående enn likhetene. Canada er 25 ganger så stort til areal som Norge (10 millioner km² mot 385.000) og har syv ganger så mange innbyggere (35 mot 5 millioner). Til gjengjeld bor rundt ti prosent av Norges befolkning i de tre nordligste fylkene mot under én prosent av Canadas nord for 60° N. Bare i Nordland fylke bor det nesten like mange mennesker som i hele Nord-Canada. At den kanadiske regjeringen derfor har lagt mer vekt på behovene til de 99% av befolkningen som bor i sør bør ikke forbause veldig. Samtidig kan disse politiske prioriteringene tolkes som en faktisk nedvurdering av dem som bor nordpå og et uttrykk for at myndighetene egentlig ikke er veldig opptatt av om det bor folk der eller ikke. Flere forskere har derfor kritisert myndighetene for å ha oversett den tilknytning «nordboerne» føler til Canada (Byers, 2009; Christie, 2011). Infrastrukturen i Nord-Canada er mangelfull, kommunikasjonene er dårlig utbygget og ingen av de tre nordlige territoriene har et ordentlig universitet, noe som kunne betydd mye både for befolkningsutviklingen og næringslivet. En slik «ignoreringspolitikk» har ikke vært forsøkt gjennomført i Norge på over 50 år. Få, om noen, bestrider betydningen Universitetet i Tromsø (UiT) har hatt for Nord-Norge. Ikke minst har UiT vært meget viktig for forskningen rundt nordområdene og følgelig også for Norges muligheter til å reise krav og utnytte ressursene og andre muligheter i regionen (Regjeringen, 2011a). Her ligger også grunnlaget for sikkerhetspolitikken.

Når samtidig de klimatiske forholdene i kanadisk Arktis har holdt de fleste eventuelle angripere og andre suverenitetskrenkere unna er det like lite forbausende at innsatsen også på denne fronten er blitt kjørt på sparebluss. Når den kanadiske forsvarssjefen sier at det er mer sannsynlig

at han vil måtte redde enn slå en potensiell angriper i denne regionen sier det jo sitt om hva klimaet har betydd for forsvaret av Nord-Canada. Norges kyster og nære havområder har derimot alltid vært isfrie på grunn av Golfstrømmen. Dette har økt den strategiske betydningen og stilt krav om en stadig militær tilstedeværelse og konsekvent suverenitetshevdelse fra norsk side. Å delvis basere sikkerhetspolitikken på isens og kuldens områdenektelse har ikke vært noen opsjon for Norge. Nå når isen trekker seg tilbake stilles Canada overfor de samme behovene for markering og hevdelse av suverenitet i nordområdene som Norge alltid har hatt. I følge Rob Huebert (2011a) har denne nye klimasituasjonen vært sterkt medvirkende til at Canada langt på vei har gjenoppdaget sine arktiske områder og følgelig også behovet for å markere suverenitet og sørge for sikkerheten i regionen. Huebert tilhører en skole av arktisforskere som ser for seg muligheten for en konflikt i regionen, om enn ikke nødvendigvis mellom de arktiske statene. Utgangspunktet er amerikansk tenkning fra 1980-tallet da amerikanske og sovjetiske ubåter bevæpnet med kjernevåpen opererte under polisen, og muligheten for at en supermaktskonflikt kunne bryte ut her var i det minste plausibel. I dagens kontekst, med atomtrusselen betydelig redusert, men der det ikke er etablert noe internasjonalt lovverk for nordområdene, er det i følge denne skolen essensielt og nært inntil eksistensielt å fortsatt ha en væpnet styrke på plass som kan sikre de nasjonale interessene i regionen (Se f.eks. Borgerson, 2008). Nå skal det legges til at de fleste forskerne av denne skolen, deriblant Huebert, ikke mener det er noen umiddelbar fare for en væpnet konflikt i Arktis. Huebert konstaterer bare at de øvrige arktiske nasjonene styrker sin militære tilstedeværelse i regionen og at de ikke-arktiske statene som mest høylytt bekjentgjør sin interesse også forsterker sine militære kapabiliteter. Etter hans mening bør derfor også Canada gjøre det samme, og er dermed helt på linje med regjeringen (Huebert, 2011a). I «Northern Strategy» fra 2009 legges det opp til å forsterke det militære suverenitetsvernet. Regjeringen lover «flere støvler på tundraen, flere skip blant isflakene og et enda skarpere øye fra oven» (Government_of_Canada, 2009, s. 9).

Norge har gjort betydelige oppgraderinger av sine væpnede styrker de senere årene, men den viktigste suverenitetsmarkeringen er fremdeles overlatt til lettvæpnede styrker som Kystvakt, Grensevakt og Orion-fly, samt mer politilignende funksjoner som sysselmannen på Svalbard. Den norske markeringen er således mindre aggressiv, om man kan bruke et slikt uttrykk, enn hva kanadierne legger opp til i «Northern Strategy».

Når Huebert påpeker at alle arktiske stater styrker sin militære tilstedeværelse i Arktis og statsministeren lover at Canada vil gjøre det samme, kan man da si det skjer en militarisering av Arktis? Dette råder det uenighet om mellom forskerne der den skolen Huebert tilhører mener ja,

mens andre forskere sier det motsatte. Arktis har aldri vært noen demilitarisert sone, og den militære oppbygging som nå skjer i regionen har absolutt en parallell under den kalde krigen da sovjetiske og amerikanske ubåter bevæpnet med kjernevåpen drev en katt-og-mus-lek under polisen (Huebert, 2011b). Det er vanskelig å tenke seg noe mer militarisert enn det. Den «nye» militariseringen skjer mer i form av at gamle kapasiteter erstattes med nye. Siden de nye kapasitetene som regel er mer slagkraftige enn de gamle kan man kanskje si at det foregår en styrkeoppbygging. På den annen side skjer denne oppgraderingen på et taktisk eller til nød operasjonelt nivå. Både fagmilitære og forskere framholder at det ikke foreligger noen trussel i regionen og minst av alt et våpenkappløp (Coates et al., 2008; Diesen, 2008; Lackenbauer, 2011a). Tvert imot virker det råde en høy grad av tillit mellom de sirkumpolare statene, det foreligger få holdepunkter for å snakke om en militarisering av Arktis i tradisjonell betydning av ordet.

I valgkampen i 2005 lovte Stephen Harper å forsvare Canadas suverenitet og spesielt Nordvestpassasjens status som «indre farvann» med alle midler. Det eneste landet som faktisk kan sies å ha krenket den kanadiske suvereniteten i Arktis er USA, og at Canada skulle gripe til militære tiltak for å stoppe amerikanske fartøy som seiler igjennom Nordvestpassasjen virker helt usannsynlig. USA er tross alt størst og viktigst for Canada på omtrent alle områder, både økonomisk og sikkerhetsmessig (Coates et al., 2008; Haglund, 2010).

I sin rapport skriver Senatskomiteen at Canadas evne til suverenitetshevdelse og utøvelse av sikkerhetspolitikken for tiden er tilfredsstillende og at de nye kapabilitetene som skal komme vil forbedre denne ytterligere. Komiteen er likevel urolig over de stadige forsinkelsene som rammer disse anskaffelsene, og mener at det kan ligge en potensiell fare for Canada i dette (Senate_of_Canada, 2011, s. 40). Rapporten munner ut i en anbefaling til regjeringen om å få opp farten på disse anskaffelsene. Dette kan tyde på at regjeringen Harper, tross alle forsikringer om hard satsing på de arktiske områdene, likevel gjør som sine forgjengere og tar midler fra de innmeldte forsvarsinvesteringene for å bruke dem andre steder. Nyere kilder bekrefter at senatskomiteen hadde grunn til uro, for de prosjektene den var bekymret for er blitt enda mer forsinket. I tillegg har budsjettkutt resultert i ytterligere reduksjoner i aktiviteten nordpå (Pugliese, 2013).

Også i norsk nordområdestrategisk tenkning ser man behovet for et tydelig militært nærvær i nord, det framgår av både regjeringsdokumenter (Regjeringen, 2011c, s. 26ff) og i uttalelser og foredrag fra representanter for myndighetene, for eksempel Forsvarssjefen (Diesen, 2008). Det anses som meget viktig at Forsvaret i de senere år har fått mye, moderne materiell. I seg selv

fungerer disse anskaffelsene som markering av vilje til forsvar av nasjonale interesser, herunder suverenitetsmarkeringer. Fra norsk side blir det alltid understreket at samarbeidet mellom de «arktiske åtte» er så godt at det for tiden ikke foreligger noen trussel i regionen. Det bemerkes likevel at alle parter må være forsiktige med bruk og til og med projeksjon av militærmakt. Etter norsk syn markeres suverenitet best gjennom Kystvakt og andre, mer politilignende tiltak. Det ville vært svært uheldig om man skulle komme ut for en situasjon i nord som lignet forspillet til Første verdenskrig – der alle bare rustet opp, og plutselig var man havnet i en krigssituasjon som ingen egentlig ønsket. For å unngå en slik situasjon er det selvsagt viktig at tilliten mellom statene er godt utviklet og at man for eksempel varsler i forbindelse med militærøvelser slik at misforståelser kan unngås. Ut fra kildene virker det som om dette stort sett fungerer bra for tiden, noe som tyder på at den nødvendige tilliten er til stede.

I Norge har man satset stort på en høy grad av tilstedeværelse i nordområdene. Eksempelvis hadde Kystvakten i snitt over 250 patruljedøgn pr. fartøy i 2012, og aktiviteten har ligget på omtrent dette nivået siden 2009 (Forsvarssjefen, 2012, Tabell 20). Enkelte utenlandske forskere legger dessuten stor vekt på at Norge har flyttet både sitt operative hovedkvarter, hærledelsen og kystvaktledelsen nord for polarsirkelen. De ser dermed det som et signal om hvor høyt Norge vurderer nordområdene (Coffey, 2012; Huebert, 2011a). I følge flere intervjuobjekter tenderer imidlertid norske forskere til å legge mindre vekt på denne flyttingen av ledelselementer *qua* nordområdesatsing. Selv om regjeringen har presentert flyttingen som nettopp det (Strøm-Erichsen, 2009a), ser forskerne på denne flytteprosessen vel så mye som en tradisjonell lokaliseringssak.

Ser man litt stort på det kan også helt sivile institusjoner som UiT være en suverenitetsmarkør, det viser i alle fall at norske myndighetene tar regionen på alvor .

Ved siden av en konstant og konsekvent suverenitetshevdelse i Arktis har Norge dessuten lagt seg på en linje med utstrakt bruk av diplomatiske midler (Regjeringen, 2011a). Denne kombinasjonen av hard og myk makt må kunne sies å være en suksess, og det aller mest vellykkede utslaget av denne politikken er uten tvil delelinjeavtalen med Russland. Som nevnt tidligere har også kanadiske forskere lagt merke til dette og holdt det fram som et eksempel til etterfølgelse (Griffiths, 2011).

Siden Canada også er allment anerkjent for sine evner til diplomati og forhandlingsløsninger er det bemerkelsesverdig hvor lite diplomatiske og smidige kanadierne tilsynelatende opptrer i Arktis. Språkbruken, selv fra regjeringshold, er meget direkte. I forbindelse med en episode over Nordpolen i 2009 der russiske fly fløy i nærheten av kanadisk luftrom, karakteriserte

statsminister Harper selv situasjonen som «increasingly aggressive Russian actions» og lovt at «We will respond every time the Russians make any kind of intrusion on the sovereignty of Canada's Arctic.» (Byers, 2009, s. 3). I 2006 ga Canadas departement for nordlige og urbefolkningsaker konsesjon til mineralprospektering på den omstridte Hans-øya midt mellom Grønland og Ellesmere Island, til tross for regjeringene under et halvt år i forveien var enige om at de skulle unngå å provosere hverandre. Enkelte kilder, for eksempel Bergh (2012) hevder at den nåværende regjeringen har skapt et klima der det gis inntrykk av at Canada generelt anser samarbeid med andre land som underminering av egne interesser. Hvorfor de gjør det er ikke godt å si, men det alltid tilbakevendende suverenitetsspørsmålet virker å være en mulig forklaring. Det kan også forklare språkbruken og ikke minst regjeringens argumentasjon om «use it or lose it». Bergh (ibid) mener det meste av statsministerens argumentasjon er beregnet på hjemmemarkedet. Sannsynligvis er den dels ment å skulle vise populasen at regjeringen tar suvereniteten på alvor, dels for å legitimere den tunge subsidieringen av Arktis som faktisk finner sted. Andre kilder avviser at Canada ikke vil samarbeide med andre i regionen og trekker gjerne fram at det nettopp var Canada som tok initiativet til Arktisk Råd. NORAD og skipsfarten på de store sjøene regnes som to andre eksempler på langvarig og vellykket samarbeid med USA. Da skal det for så vidt igjen pekes på at Arktisk Råd ikke driver med sikkerhetspolitikk, og at NORAD-samarbeidet med USA bare er til fordel for Canada og ikke inviterer andre stater eller aktører inn i regionen. Samarbeidet på de store sjøene har imidlertid visse paralleller til nordområdene, og da særlig til Nordvestpassasjen. Av flere forskere, for eksempel Byers (2009), nevnes det som et eksempel til etterfølgelse.

For raskt å sammenligne med Norge, har om ikke alle, så i alle fall det store flertallet norske regjeringer gjennom etterkrigstiden heller vist interesse for nordområdene gjennom handling snarere enn ord, for eksempel ved å opprette UiT. Det ville følgelig heller ikke være nødvendig med slik argumentasjon for å vise handlekraft. Dessuten ville en språkbruk tilsvarende den kanadiske sannsynligvis provosert russerne, og det ville ikke være i Norges interesse at så skjedde.

Retorikken rundt «use it or lose it» i en suverenitetssammenheng har også møtt motstand i deler av academia. Eksperten fra kanadisk UD som uttalte seg til senatskomiteen karakteriserte det slik: «If you have a house and someone runs through your backyard in the middle of the night, you do not lose sovereignty of your house. You still own it! (...) Once you start falling into the realm of 'If it is not secure, it is not mine,' I think you have lost much of your argument. It is always yours.» (Senate_of_Canada, 2011, s. 1).

I følge flere forskere kan dessuten regjeringens retorikk slå tilbake på Canada på en uheldig måte. Michael Byers (2009) mener den nærmest sparker inn en åpen dør siden kanadiske innbyggere, i dette tilfelle inuitter, har brukt nordområdene i hundrevis av år og har til hensikt å fortsette med det. Byers' synspunkter følges ytterligere opp av Kristin Bartenstein (2010). I følge henne kan ikke en stat folkerettslig sett tape suverenitet over eget territorium og territorialfarvann uansett om det brukes eller ikke, hun avviser med andre ord Gustav Smedal som mente en stat, for å kunne kreve suverenitet over et land- eller havområde, måtte være i stand til å håndheve den effektivt. Tvert imot mener hun at argumentasjonen, særlig om Nordvestpassasjen, kan skape et inntrykk av at dette ikke har vært ansett som internt kanadisk farvann tidligere. Canada krevde faktisk ikke suverenitet over Nordvestpassasjen før i 1986. I følge Bartenstein kan regjeringen gjennom å argumentere på denne måten; at man må pålegge skipsfarten restriksjoner for å unngå tap av suverenitet, risikere at farvannet ikke regnes som indre farvann, men derimot som territorialfarvann der muligheten for kontroll av gjennomgående skipsfart faktisk er mindre og faktisk åpne opp for Nordvestpassasjen som internasjonalt strede. Med sin argumentasjon risikerer regjeringen å nærmest agere som trollmannens læregutt og slippe løs krefter den ikke har kontroll over (Bartenstein, 2010, s. 73).

Oppsummert kan man si at Canada nå, med en havis som krymper, stilles overfor et behov for suverenitetsmarkeringer i arktiske strøk som landet hittil har sluppet. Det virker som om dette faktumet på en måte har «rystet» regjeringen slik at den ser trusler mot suvereniteten overalt (Lackenbauer, 2011a). Coates et al. går så langt at de kaller det «nasjonal paranoia»; «Canadian paranoia over the potential loss of our sovereignty is just that: Paranoia!» (Coates et al., 2008, s. 186).

Likevel virker det i praksis ikke som om regjeringen klarer å «gire om» den nasjonale politikken, tross alt snakk om satsing i nord. Politikken virker stort sett å være som før, med andre ord hva forskerne kaller «reactive, piecemeal and ad hoc» (Dolata-Kreutzkamp, 2010, s. 253).

Senatskomiteens bekymringer for forsinkelser later ikke til å ha hatt den ønskede effekt. De prosjektene komiteen nevnte i sin rapport som kunne skape en potensielt farlig situasjon er blitt ytterligere forsinket. Den kanadiske regjeringen synes heller ikke villige til å innse at den nye situasjonen med større tilgang til nordkysten og øyverdenen der vil ytterligere tøye allerede langstrukkede ressurser. Følgelig ser det ikke ut til at regjeringen ser nødvendigheten av sikkerhetsmessig samarbeid med andre land i regionen, med et lite unntak for USA, og også det samarbeidet har sine begrensninger.

5 Sikkerhetspolitikk i teori og praksis

Dette kapittelet vil se nærmere på Canadas og Norges sikkerhetspolitikk og i hvilken grad teorien om mellommakters og småstaters adferd sammenfaller med hvordan de to landene agerer generelt og i Arktis. Det forventes ikke at landenes adferd skal skille seg vesentlig fra hverandre på de to arenaene. Forventningen er at Canada som mellommakt vil ønske å bygge opp et bredest mulig samarbeid i Arktis som ellers i verden, men samtidig forsøke å holde en viss distanse til supermakten USA. Småstaten Norge vil dele Canadas syn på samarbeidet, men vil i større grad åpne opp for USA. Norges nasjonale sikkerhet forutsettes i mye større grad være basert på garantier utenfra enn hva tilfellet er for Canada.

To viktige fora i nordområdepolitikken som samtidig er arenaer der Canada og Norge regelmessig møtes, nemlig NATO og Arktisk Råd vil først kort bli gjennomgått.

Sikkerhetspolitikken er ikke en del av mandatet til Arktisk Råd, men siden møtene i Rådet siden 2011 er blitt møtested for medlemslandenes utenriksministre, får beslutninger som tas der stadig oftere sikkerhetspolitiske implikasjoner. I periferien av Arktisk Råd har det derfor oppstått bi- og unilaterale fora som tar opp sikkerhetspolitiske forhold som for eksempel den Norsk-Russiske Atomsikkerhetskommisjonen (Hønneland, 2012). NATO er derimot en viktig arena for det sikkerhetspolitiske arbeidet i Arktis siden fem av de «arktiske åtte» er NATO-medlemmer og de tre andre er medlemmer av Partnerskap for fred. Siden to av de «arktiske åtte» er Russland og USA ligger det i sakens natur at det sikkerhetspolitiske kommer inn i bildet.

5.1 Samarbeidets grunn – NATO og Arktisk Råd

Da NATO ble grunnlagt i 1949 med både Canada og Norge blant de opprinnelige signatarmaktene, var alliansens erklærte mål å sikre Vest-Europa mot et stadig mer ekspansjonistisk Sovjetunionen. Kommunistenes kupp i Tsjekkoslovakia og Berlinblokaden dannet det dramatiske bakteppet for signeringen av Atlanterhavspakten (NATO, 2006). USA og Canada stilte seg gjennom denne pakten som garantister for Vest-Europas sikkerhet.

Atlanterhavspakten har 14 artikler (NATO, 2006, Annex 2). Av disse regnes Artikkel 4 – Ethvert medlemslands rett til å kreve konsultasjoner dersom det av ulike grunner føler seg truet – og Artikkel 5 – Angrep på ett eller flere medlemsland anses som angrep på hele alliansen – er de viktigste. Da Atlanterhavspakten ble skapt ønsket dessuten Canada at pakten ikke bare skulle være et uttrykk for militær sikkerhet, men også for sikkerhet gjennom økonomisk samarbeid.

Dette er nedfelt i paktens Artikkel 2 som begynner: «The Parties will contribute toward the further development of peaceful and friendly international relations by strengthening their free institutions...». Denne artikkelen kalles da også «den kanadiske artikkelen» (Caldwell, 1990). Det er så vidt vites ikke blitt forsket på om denne artikkelen hadde noe å si for Norges tilslutning, men siden statsminister Gerhardsen i utgangspunktet var USA- og NATO-kritisk er det jo en mulighet for at Artikkel 2 var en viss formildende omstendighet.

NATO har, med unntak av de perioder da oppmerksomheten mest har vært rettet utenfor kjerneområdet, tradisjonelt hatt størst fokus på Sentral-Europa. Det hadde også konsekvenser for hvor Canada vektla sin innsats i Europa. Hovedkvarteret for de kanadiske styrkene i Europa ble lagt til Vest-Tyskland og her ble også de fleste styrkene stasjonert. I perioder, særlig på 1950-tallet, var det også forutsatt at norske flystyrker skulle operere i Sentral-Europa i tilfelle et krigsutbrudd (Bjerga & Skogrand, 2006).

Siden NATO ble opprettet har Canada, i tråd med sin selvopplevde mellommaktsrolle sett på seg selv som en garantist for og netto bidragsyter til Europas sikkerhet. Canada har aldri selv, i det minste ikke før nå, følt noen konkret trussel mot eget territorium og ønsker å møte en eventuell trussel lengst mulig unna egne grenser og kyster. Europa har hele tiden vært NATOs kjerneområde og derfor et sted Canada kunne bidra og gjøre sin røst hørt. Det hadde da den konsekvensen at fram til den kalde krigens slutt var den kanadiske hæren både taktisk, organisasjons- og materiellmessig tilpasset en sentraleuropeisk virkelighet og ikke en kanadisk og arktisk (Hope, 2000, s. 15).

Der NATO er en militær allianse er Arktisk Råd mer et interessefellesskap og et forum for landene i som enten ligger i eller direkte grenser opp til Arktis. Det sikkerhetspolitiske aspektet er uttrykkelig holdt utenfor Arktisk Råds mandat, noe som for øvrig var avgjørende for hvorvidt USA ville bli med eller ikke (Hønneland, 2012).

Formannskapet går på omgang mellom medlemslandene, og Canada har nylig overtatt etter Sverige. Rådets faste sekretariat er etablert i Tromsø. Ved siden av «De arktiske åtte» er en rekke organisasjoner for urbefolkningen i Arktis permanente medlemmer.

En rekke land og organisasjoner har fått observatørstatus i Arktisk Råd. På møtet i Kiruna i mai 2013 fikk blant andre Folkerepublikken Kina slik status. Det samme fikk i praksis også EU. Dette er et tegn på at Arktisk Rådsbetydning er økt vesentlig i omverdenens øyne. Hvilke land og organisasjoner som skal få observatørstatus har gjerne avslørt dyp uenighet mellom de faste medlemmene. Norge har lenge støttet Kinas og EUs søknader, mens Canada har vært sterkt imot.

Det er rimelig å tro at det særlig er tre forhold som har utløst Canadas motstand: Det første er Kinas og EUs ønsker om fri ferdsel i Nordvestpassasjen. Det andre er forbudet mot salg av selprodukter i EU-landene og det tredje er Kinas ønsker om at de sirkumpolare statenes krav på utvidede kontinentalsokler og økonomiske soner i Polhavet må begrenses slik at hele det internasjonale samfunnet kan få ta del i de forventede rikdommene i regionen. Canada er sterkt for å begrense tredjelandts adgang til Arktis, men et av Norges viktigste argumenter for å gi kineserne observatørstatus i Arktisk Råd har vært at det er bedre å vite hva kineserne planlegger, for de vil sannsynligvis dukke opp uansett.

5.2 Canada

5.2.1 Historisk bakgrunn

Canada er en ung stat. Dens «fødsel» er datert til 1867 da de fire provinsene Quebec, Ontario, Nova Scotia og New Brunswick byttet status fra koloni til Dominion, det vil si med fullt indre selvstyre, men uten en selvstendig utenrikspolitikk og formelt sett fortsatt en del av Storbritannia. De øvrige provinser og territorier sluttet seg til etter hvert. Uavhengighet i utenrikspolitikken fikk Canada først i 1932, og Union Jack forsvant fra det kanadiske flagget på 1960-tallet ("Canada's Line in the Ice," 2007). Fram til den såkalte *Constitution Act* ble vedtatt i 1982 måtte imidlertid visse lover eller endringer av disse godkjennes av det britiske parlamentet. Øyene nord for Fastlands-Canada ble overdratt fra Storbritannia i 1880 (Byers, 2009). Fram til Annen verdenskrig var likevel Canadas grenser i nord uklare og i blant omstridte. For eksempel hadde Canada fram til 1931 en disputt med Norge om øyer som ble oppdaget under Otto Sverdrups Fram-ekspedisjoner rundt 1900. Flere av disse øyene har fremdeles sine norske navn som Amund Ringnes Island og Axel Heiberg Island etter Sverdrups økonomiske støttespillere. Det var også først på 1930-tallet at de siste øyene i dette området ble oppdaget (Caldwell, 1990). Med unntak av noen få småbyer som Klondike, Whitehorse og Yellowknife, begrenset bosettingen i de kanadiske nordområdene seg fram til Annen verdenskrig i hovedsak til små bygder med inuitter og indianere. Stort sett fikk de leve sitt liv i fred for innblanding fra statlige myndigheter. Suvereniteten ble opprettholdt av Royal Canadian Mounted Police, bedre kjent som «Det ridende politi».

Storbritannias stormobilisering av kanadiske tropper både til Boerkrigen, Første verdenskrig og forsøket på å forhindre den russiske revolusjon etter krigen skapte skiller mellom Canada og Storbritannia. I forbindelse med utbruddet av Annen verdenskrig i 1939 ønsket Canada derfor å markere sin nyervervede selvstendighet i forhold til Storbritannia. Den kanadiske

krigserklæringen overfor Nazi-Tyskland kom først en uke etter den britiske. Samtidig var det ingen tvil om at Canada ønsket å spille en aktiv og betydningsfull rolle i kampen for en fri verden (Se f.eks. Neillands, 2005). Utslag av dette var bruken av kanadiske tropper i Dieppe-raidet i 1942 og, kanskje viktigere, de store eskorteoppgavene den kanadiske marinen påtok seg for konvoitrafikken over Atlanterhavet.

Tidlig i den annen verdenskrig inngikk den kanadiske regjeringen en avtale med USA, den såkalte Ogdensburg-avtalen, som grunnlag for et forsvarssamarbeid. Bakgrunnen var frykten både i USA og i Canada for at Storbritannia skulle bli okkupert av Nazi-Tyskland og at Canada i så fall skulle bli neste angrepsmål siden det var det kongefamilien og regjeringen skulle evakueres. Ogdensburg-avtalen må også sees på som et utslag av Canadas nye uavhengighet i forhold til britene. Den britiske regjeringen var ikke informert på forhånd, og Churchill skal ha fått et raserianfall da han hørte om den (Caldwell, 1990). Kjernen i avtalen var et permanent felles forsvarsråd (Permanent Joint Board on Defence - PJBD) som skulle ha ansvar for det totale forsvaret av Nord-Amerika.

Avtalen tillot USA å bedrive militær virksomhet på kanadisk jord så lenge krigen varte, i praksis uten innblanding fra kanadiske myndigheter. Som en del av denne avtalen bygde og drev USA en rekke fly- og marinebaser rundt om i Canada. Etter hvert bygde amerikanerne også et stort veisystem, den såkalte «Alaska Highway», for å lette frakt av tropper og forsyninger langs den kanadiske Stillehavskysten. Bakgrunnen var amerikansk uro for at japanske ubåter skulle hindre skipsfarten til og fra Alaska. Japanernes okkupasjon av et par øyer utenfor Alaskas kyst understreket behovet for alternativer til sjøveis frakt. Dette veisystemet var stengt for sivil trafikk gjennom hele krigen, og amerikanske militære pågrep og dømte kanadiske borgere etter amerikanske krigslover for å ha brukt veiene, selvsagt til høylytte protester fra kanadiske myndigheter (Coates et al., 2008). Kanadiske nordområder var også helt sentrale for ferging av fly fra USA til både Sovjetunionen og Storbritannia. Avtalen var at USA betalte regningen for anleggene og at alt skulle overdras til Canada så snart krigen var over, hvilket for øvrig skjedde. Denne økte aktiviteten gjorde samtidig at kanadiske myndigheter i vesentlig større grad enn tidligere begynte å forstå hvilke muligheter som lå i nordområdene, men også den strategiske betydningen disse områdene hadde (Pearson, 1946). Følgelig innså de dessuten viktigheten i å markere suverenitet her (Christie, 2011; Coates et al., 2008).

Det var også i disse årene Canada oppdaget at å lene seg på en stor og sterk nabo hadde en pris. I løpet av krigsårene utviklet mange kanadiere seriøs angst for at amerikanerne skulle bli værende når de først hadde slått seg ned, tross avtalene om hjemreise så snart krigen var slutt. Særlig

gjaldt dette områdene nordpå der statlig kanadisk tilstedeværelse ofte var totalt fraværende. En avis kommentator skal ha sammenlignet det hele med å slippe vakthunden inn i hønsegården for å ta reven, man kunne aldri vite om det ville gå bra eller ikke (Coates et al., 2008). Amerikanserfrykten, «Beskyttelse mot beskytteren», som senere skulle bli et gjennomgående trekk i all kanadisk sikkerhetspolitisk tenkning, har sin opprinnelse fra denne perioden. Den som visstnok var mest bekymret var statsministeren selv. Flere av kildene sier, antakelig med et glimt i øyet, at han ikke sov riktig godt før den siste amerikanske soldaten reiste hjem i 1945 (Caldwell, 1990; Coates et al., 2008).

Etter krigen var Canada blant NATOs grunnleggere, og kanadiske styrker var ment å utgjøre en betydelig del av Europas forsvar mot en potensiell invasjon fra Sovjetunionen og Warszawapakten (Lawless, 2006). Som en del av denne beredskapen hadde det kanadiske forsvaret flere baser i Vest-Tyskland (Kvil, 2010). Litt mindre kjent på denne siden av Atlanterhavet var betydningen Canada hadde for USA med tanke på forsvaret mot sovjetiske angrep med bombefly eller interkontinentale missiler over Nordpolen. I samarbeid etablerte de to landene radarvarslingssystemene DEW og NORAD i Nord-Canada for å oppdage eventuelle slike angrep.² Det er alminnelig antatt at det også fantes tilsvarende varslingssystemer mot sovjetisk ubåt-aktivitet i Arktis. Det spekuleres dessuten i at Canadas regjering i all stillhet ga USA grønt lys for å operere ubåter med atomvåpen i kanadiske farvann på 60-, 70- og 80-tallet eller i det minste lukket øynene for hva som skjedde (Coates et al., 2008; Huebert, 2011b). Dette gode militære samarbeidet forhindret ikke hissige utveksling av diplomatiske noter mellom Canada og USA i 1985. Da seilte den amerikanske kystvaktens isbryter «Polar Sea» igjennom Nordvestpassasjen for å komme tilbake til Seattle etter å ha levert forsyninger til den amerikanske Thule-basen på Grønland. Canada protesterte mot at det ikke var søkt om tillatelse til gjennomseiling. Det hjalp ikke at amerikanerne hadde varslet på forhånd og at kanadiske offiserer var om bord under hele seilasen for å påse at amerikanerne ikke gjorde annet enn å seile igjennom. USA la på sin side inn protest mot at fartøyet ble utsatt for uvennlige handlinger fra kanadiske borgere som bombarderte skipet med løpesedler fra fly. (Coates et al., 2008).

Selv om Annen verdenskrig hadde tydeliggjort betydningen av nordområdene og den daværende toppdiplomaten og senere utenriks- og statsminister Lester Pearson like etter krigen hadde

² Fra midten av 1950-tallet ble den såkalte DEW (Distant Early Warning) Line opprettet som en kjede av radarstasjoner som skulle varsle om angrep fra sovjetiske bombefly. DEW var et rent amerikansk tiltak selv om det lå stasjoner i både Nord-Canada og på Grønland. Da bombeflytrusselen gikk over til å bli en missiltrussel utover 1960-tallet ble DEW erstattet av NORAD (North American Aerospace Defense Command). NORAD er et felles amerikansk-kanadisk system for forsvar og hevdelse av suverenitet i USAs og Canadas luftrom.

skrevet en større artikkel om nordområdenes potensiale (Pearson, 1946), skulle det fortsatt gå mer enn ti år før noen kanadisk regjering hadde noen visjon for regionen, inklusive behov for militært nærvær. Byggingen og bemanningen av DEW Line på 50-tallet skjedde uten kanadisk innblanding bortsett fra at amerikanerne engasjerte mange kanadiske firmaer. Den første regjeringen som hadde en slik nordlig visjon og følgelig også så behovet for økt tilstedeværelse i regionen var den den konservative regjeringen Diefenbaker på 60-tallet. Som en del av suverenitetsmarkeringen i de nordlige territoriene fikk denne regjeringen anlagt en helt ny by, Inuvik i Northwest Territory. Denne byen var ment å være en hjørnestein i de store utbyggingsplanene som regjeringen hadde. Dessverre kom, som så mange ganger både før og senere, disse planene bare delvis til utførelse da de nødvendige budsjettmidlene ikke ble stilt til rådighet.

Senere kanadiske regjeringer har vært sparsomme med investeringer i både militær og sivil infrastruktur i Arktis. De sikkerhetspolitisk vesentligste grepene har vært oppgraderinger av NORAD og opprettelsen av Canadian Rangers, et slags hjemmevern stort sett rekruttert blant inuitter og med viktigste oppgave å «vise flagget» langs Canadas nordkyst (Lackenbauer, 2011a). Kanadiske styrkers hovedoppdrag var som tidligere nevnt forutsatt lagt til Europa og eventuelt i FN-oppdrag (Kvil, 2010; Welsh, 2004).

Den endrede territorialfarvannsforståelsen som lå til grunn for UNCLOS og som innebar muligheten til å utvide kontinentalsokkelen og opprette økonomiske soner på slutten av 1970-tallet, ble stort sett ignorert av den kanadiske regjeringen, på den tiden den liberale regjeringen til Pierre Trudeau. Her fantes muligheten for at Canada hadde kunnet sikre seg viktige havområder i Polhavet. Sjansen ble imidlertid forspilt dels fordi områdene ble ansett utilgjengelige på grunn av havisen, men også fordi Arktis som region generelt sett ble sett bort ifra (Seidler, 2009). Hadde regjeringen grepet denne muligheten hadde den sannsynligvis også fått begrenset rovfisket russere og spanjoler drev på The Grand Banks utenfor Newfoundland og samtidig reddet den lokale fiskeindustrien.

Ved den kalde krigens slutt, Sovjetunionens oppløsning og bortfallet av et klart fiendebilde fikk sikkerhetspolitikk-begrepet flere nye betydninger slik at forståelsen ikke lenger var like klar. Så sent som i 1997 mente den kanadiske regjeringen at de viktigste sikkerhetspolitiske tiltakene lå innenfor miljøvern, sosial opprustning og andre elementer av «myk makt» (Lackenbauer, 2011b).

Helt i tråd med sin tradisjonelle rolle som fredsmegler og internasjonal brobygger var Canada initiativtaker til Arktisk Råd som ble grunnlagt i 1996 med «promoting cooperation, coordination

and interaction among the Arctic States, with the involvement of the Arctic Indigenous communities and other Arctic inhabitants on common Arctic issues, in particular issues of sustainable development and environmental protection in the Arctic» som uttalt mål (Se Arktisk Råds hjemmeside www.arctic-council.org).

5.2.2 Canadisk sikkerhetspolitikk i dag

Etter at den konservative regjeringen til Stephen Harper kom til makten i 2006 har det skjedd en merkbar endring i Arktis-politikken, eller i det minste i retorikken. Regjeringen har skjerpet tonen rundt hevdelsen av Canadas territoriale krav i Arktis. Å bruke suverenitetsargumentet har alltid vært en vinner i kanadisk politikk, i følge Caldwell (Caldwell, 1990) er flere valg blitt vunnet eller tapt på såkalte «hvitbøker» («white papers») om arktisk suverenitet. Regjeringen Harper har dratt suverenitetskortet oftere enn tidligere regjeringer. I en offisiell brosjyre fra kanadiske myndigheter er suvereniteten omtalt på denne måten: «In our Arctic foreign policy, the first and most important pillar towards recognizing the potential of Canada's Arctic is the exercise of our sovereignty over the Far North» (Government_of_Canada, 2010, s. 5). En viktig del av denne suverenitetspolitikken eller -retorikken er at Canada må ta nordområdene i bruk. Her har regjeringen Harper tatt opp igjen initiativet og visjonene om å utnytte Arktis' rikdommer fra regjeringen Diefenbaker på 60-tallet, men er mer høylydt i retorikken. I 2007 erklærte statsminister Harper: «Canada has a choice when it comes to defending our sovereignty over the Arctic. We either use it or lose it. And make no mistake, this government intends to use it. Because Canada's Arctic is central to our national identity as a northern nation. It is part of our history. And it represents the tremendous potential of our future (Bartenstein, 2010, s. 69).» Med unntak av regjeringen Diefenbaker har regjeringene i Ottawa som regel bare kommet med fagre ord og løfter om satsing i nordområdene, men latt være å følge opp med planer og penger. I praktiseringen av regjeringen Harpers «Northern Strategy» er det siden 2007 blitt bevilget penger til utviklingsprogrammer for både kompetanse og næring i regionen. Disse programmene er blitt rost for å være en igangsetter for mange viktige prosjekter og utbygging av et mer moderne samfunn tuftet på lokale forutsetninger. Samtidig får regjeringen kritikk for at disse programmene er for kortsiktige, for halvhjertede og at det ikke finnes systemer for videre oppfølging av de prosjektene som er satt i gang innenfor programmene (Indian_and_Northern_Affairs_Canada, 2009).

Disse programmene er selvsagt uttrykk for regjeringens «use it or lose it»-retorikk; dersom aktiviteten øker forsterkes også suverenitetskravet, altså en logikk i tråd med Gustav Smedals

suverenitetsforståelse, se s. 15. Derimot er den ikke helt i samsvar med den forståelsen av suverenitet som kanadisk UD har; «*If you have a house and someone runs through your backyard in the middle of the night, you do not lose sovereignty of your house. You still own it!*» (Senate_of_Canada, 2011, s. 1). Dette er et interessant forhold som vil komme tilbake i analysen.

For Canada er suverenitet og sikkerhetspolitikk to sider av samme sak. Det er for så vidt ikke spesielt originalt, men få land har så til de grader politisert suverenitetsspørsmålet som Canada, og retorikken med «use it or lose it» må derfor forstås utfra en slik sammenheng. Det gjelder helt ned på grasrotnivå. Nær sagt enhver kanadier, uavhengig av utdanning og status, vil bli svært ivrig i en diskusjon der suverenitetsspørsmålet kommer på bane (Caldwell, 1990). Dette bekreftes også gjennom intervjuene. Et av de kanadiske intervjuobjektene fortalte at det nesten stakk i sjelen hver gang noen betvilte Canadas suverenitet over Nordvestpassasjen. Akkurat når det gjelder Nordvestpassasjen handler det ikke så mye om å bruke farvannet som å hindre at andre gjør det, og enhver kanadisk regjering ville satt Nordvestpassasjen høyt på prioriteringslisten. Det er derimot ikke sikkert at enhver regjering ville ført en så nordvendt politikk som regjeringen Harper har gjort eller i det minste forsøkt å føre. Dette vil komme tilbake i analysen

Bakgrunnen for dette ligger i historien. Canadas suverenitet oppstod ikke i form av en revolusjon eller sammenbrudd i en annen stat, men utviklet seg gradvis gjennom mer enn 100 år fra de første provinsene fikk dominionstatus i 1867 til *Constitution Act* i 1982 fjernet de siste kravene om lovsanksjonering fra det britiske parlamentet.

Kanadiere flest mener likevel de ikke har løsrevet seg fra Storbritannia bare for å bli mer eller mindre slukt av USA. Nasjonal stolthet er nærmest et varemerke for kanadiere, og politikere som drar suverenitetskortet kan, som tidligere nevnt, nærmest forvente å gjøre det bra i valg. De tidligere suverenitetsmarkeringene vis-a-vis den gamle kolonimakten har dermed fortsatt gyldighet i forholdet til USA. Dette følger Laxers mellommaktsmodell der mellommakten hele tiden har stormaktens dominans hengende over seg som en konstant trussel (Caldwell, 1990; Laxer, 2010, s. 142f). Selv om båndene til USA er sterke vil Canada derfor alltid ønske å markere selvstendighet i forhold til supermakten. I følge Laxer har dette vært en av driverne i Canadas internasjonale engasjement; Anerkjennelse av suverenitet innenfor et fellesskap av stater fungerer som et vern mot den dominansen som er innebygd i et en-til-en-forhold mellom to ikke-likeverdige stater.

Canada har – som mellommakt og derfor helt i tråd med teorien – vært en iherdig alliansebygger siden Annen verdenskrig. Alliansene har dels vært motivert med Canadas egen sikkerhet, dels

med Canadas muligheter til å spille en rolle i verden større enn de egne kreftene skulle tilsi. Som det dessuten nettopp ble vist gir det internasjonale engasjementet krefter kontra en dominant stormakt. Derfor kan man si at sikkerhetspolitikken fra og med slutten av 1940-årene grovt sett har vært bygget på tre søyler som alle innebærer ulike allianser, der FN og lignende internasjonale fora har utgjort den første, NATO og Europa den andre og USA og det nordamerikanske kontinent den tredje. (Trudgen, 2012).

5.2.3 FN og andre internasjonale fora

Som en del av mellommaktspolitikken alle kanadiske regjeringer har ført siden annen verdenskrig har FN og andre internasjonale fora utgjort en viktig arena. Her har Canada hatt muligheten til å spille en rolle uavhengig av stormaktene selv om tilhørigheten til den vestlige verden aldri har kunnet trekkes i tvil. Canada har vært aktiv som fredsmegler og forkjemper for blant annet atomnedrustning. Særlig betydningsfull var Canadas rolle i å få meglet våpenhvile og etter hvert fred mellom partene i Suez-krisen i 1956. Her kunne kanadierne spille på lag med USA. Amerikanerne var svært lite tilfreds med den måten Storbritannia, Frankrike og Israel håndterte denne krisen på, men var godt fornøyd med at det var Canada som frontet saken i FN. Utenriksminister Pearson fikk Nobels fredspris i 1957 for sine initiativ til å stoppe fiendtlighetene og komme til en praktisk løsning på det hele.

Canada har også bidratt med tropper til flere av de fredsskapende og fredsbevarende operasjonene FN har vært involvert i siden Koreakrigen. De senere år er imidlertid FN-engasjementet blitt trappet kraftig ned, og Canada deltar nå i liten grad i FNs fredsbevarende styrker. Nå kan det bemerkes at den tradisjonelle fredsbevarende operasjonen i FN-regi nok har fått redusert sin betydning gjennom overgangen fra konflikter mellom stater til konflikter innad i stater. Fredsbevarende operasjoner må i dag som regel kombineres med elementer av fredsskapende operasjoner, og det krever både militære muskler, humanitære og diplomatiske innslag og en mer politimessig styrke (Bredow, 2010). Den militære siden av et slikt oppdrag vil mer sannsynlig gjennomføres av en allianse med FN-mandat enn av en egen FN-styrke. Libya er et godt eksempel, og her var Canada en aktiv deltaker. Canada legger i sin sikkerhetspolitiske orientering fremdeles stor vekt på konfliktløsning gjennom internasjonale organisasjoner som FN og er dessuten en aktiv støttespiller for flere FN-operasjoner, blant annet med transportstøtte (Bredow, og regjeringens nettsider).

FN-engasjementet er likevel den av sikkerhetspolitikken tre søyler som sannsynligvis har hatt minst betydning for Canadas Arktis-politikk. En skal selvsagt ikke undervurdere den sympati

Canada, gjennom sin posisjon som fredsmegler i verden antakelig har kunnet høste og at Canada dermed har kunnet opptre i Arktis med større tyngde.

Oppsummert kan vi si at selv om Canada har gått vekk fra rollen som aktiv fredsbevarer er Canada fremdeles en viktig bidragsyter til FN og til FNs fredsbevarende og fredsskapende operasjoner. Det er dessuten uttalt i *Canada First* at det canadiske forsvaret fortsatt skal støtte opp om FNs arbeid (National_Defence_of_Canada, 2008, s. 9). Det er derfor grunnlag for å påstå at FN-søylen fortsatt er et viktig element i kanadisk sikkerhetspolitikk, men antakelig den som har minst direkte betydning for Arktis-politikken. Teorien om mellommakten tilsier at den vil støtte opp om internasjonale organisasjoner som vist i kapittel 2. Følgelig er Canadas fremdeles sterke engasjement for FN en pekepinn på at Canada ennå agerer som en mellommakt.

I Arktis har sannsynligvis Canada, Danmark og Russland delvis overlappende krav på utvidede kontinentalsokler i selve polarbassenget, «sannsynligvis» siden Canada ikke har levert inn sine endelige krav ennå, men skal gjøre det i løpet av 2013. Norges krav går ikke helt inn i polarbassenget og USA har ikke levert inn noe krav siden de ikke har ratifisert UNCLOS. Samtlige «polare fem» har imidlertid erklært at de overlater til FN og UNCLOS-kommisjonen å gjøre de endelige grensedragningene i henhold til internasjonal lov (Coates et al., 2008). Slik sett demonstrerer Canada at FN har en betydelig sikkerhetspolitisk rolle å spille i Arktis. Denne understrekningen av FNs betydning er en videreføring av mellommaktens ønske om å gi internasjonale organisasjoner legitimitet og arbeide gjennom disse som vist i kapittel 2.

5.2.4 NATO og Europa

Den andre søylen Canada har bygget sin sikkerhetspolitikk på er NATO og Europa. Igjen i tråd med mellommaktsteorien har Canada i lange perioder ønsket å spille en betydelig rolle her, og stilte betydelige styrker til NATOs disposisjon, både på land, sjø og i luft. Spesielt på 50-tallet var den kanadiske konvoieskorten en viktig del av NATOs kapasiteter. Store forsterkningsstyrker og mye materiell skulle i følge datidens strategiske konsept fraktes over Atlanterhavet med skip. Å holde sjøveiene åpne over Atlanterhavet mellom Amerika og Europa hadde vært Canadas spesialitet under Annen verdenskrig, og det var forutsatt at slik skulle det fortsette å være. Senere stilte Canada konstante bidrag til NATOs stående flåtestyrker i Atlanterhavet, og flere brigader var øremerket for tjeneste i Europa, en av dem var i perioder forutsatt satt inn i Norge. Det mest betydelige kanadiske bidraget på europeisk jord var flystyrkene i Vest-Tyskland der Canada hadde flere baser.

Fram til den kalde krigens slutt forble Canadas rolle i Europa betydelig, men engasjementet er blitt betydelig trappet ned etterhvert. Blant annet ble alle basene i Tyskland avvirket i løpet av 1990-årene. Etter 2001 har Canada derimot levert store bidrag til IFOR/SFOR i de mest utsatte provinsene i Afghanistan, spesielt i Kandahar. I relative størrelser har Canada hatt større deler av sine væpnede styrker i Afghanistan enn noen andre NATO-land, inklusive USA. De kanadiske styrkene har dessuten måttet tåle tunge tap, i årene 2006-2009 falt det i følge nettsiden www.statista.com over 30 kanadiske soldater hvert år. I 2011 tok Canada hjem sine kamptropper og erstattet dem med instruktører og mentorer til den afghanske hæren, men det er fortsatt snakk om et stort fotavtrykk med over 900 offiserer og underoffiserer involvert (Sachs, 2011).

De siste årene har også Canada trukket seg ut av flere av NATOs store fellesprosjekter som overvåkningssystemet AWACS og NATOs stående flåtestyrke, til stor frustrasjon for de øvrige medlemslandene (Pugliese, 2012). Det kan dessuten virke som om mange forskere nærmest har sluttet å regne med Canada i NATO-sammenheng. I en artikkel om byrdefordeling innen NATO i en post-Libya-setting nevnes ikke Canada med ett ord (Hallams & Schreer, 2012). Dette vil komme tilbake i analysen.

Kanadiske regjeringer har en lang tradisjon for å bruke forsvarsbudsjettet som melkeku når andre sektorer roper på penger. I følge flere forskere, blant andre Huebert, Keating, Lawless og Welsh (Huebert, 2012; Keating, 2010; Lawless, 2006; Welsh, 2004), har dette hatt stor betydning for Canadas posisjon i omverdenen, og at Canada har kuttet så mye at landet ikke lenger blir tatt helt på alvor i NATO. Andre, for eksempel von Bredow (Bredow, 2010) og Zyla og Sokolsky (Zyla & Sokolsky, 2010) mener derimot at Canada var raskere enn andre NATO-landene til å tilpasse seg den nye virkeligheten etter den kalde krigens slutt og derfor både kunne påta seg store forpliktelser overfor NATO i Afghanistan, og oppfylle dem langt utover hva man kunne forvente; «Canada has demonstrated a dedication to the success of NATO that seems stronger than NATO's collective commitment to itself» (Zyla & Sokolsky, 2010, s. 233). Etter deres syn er det en myte at Canada har trukket seg tilbake fra verdenspolitikken siden den kalde krigens slutt.

NATOs hovedområde er fortsatt Europa, men i en situasjon der en konvensjonell krig/konflikt virker lite sannsynlig er det en viss logikk i at Canada har redusert sin fysiske tilstedeværelse her. Det er likevel ingen tvil om at Canada fortsatt har et engasjement for NATO selv om forskerne ikke helt er enige om hvor stort det er. Det virker imidlertid klart at NATO betyr mindre for Canada enn Canada betyr for NATO siden Canada legger større vekt på det bilaterale samarbeidet med USA når det gjelder forsvaret av Canada. Men tross alt legger også Canada

NATOs doktriner til grunn for sitt forsvar, og NATOs doktriner har fortrinn framfor Canadas egne doktriner i tilfelle disse ikke samsvarer (National_Defence_of_Canada, 2009, s. 1-4f). I NATOs gjeldende strategiske konsept legges det stor vekt på «crises management» der evnen til å komme raskt på plass med robuste kapasiteter understrekes (NATO, 2010, paragraf 23).

Lignende tanker framkommer i Canadas forsvarsstrategiske dokument *Canada First* der nettopp deployerbarhet er et av nøkkelordene (National_Defence_of_Canada, 2008, s. 8ff). Canadas anskaffelse av strategiske transportfly peker i samme retning. Samlet sett er det grunnlag for å si at selv om Canada, på samme måte som i FN, er mindre fysisk tilstede i NATO enn tidligere, har landet fortsatt en dedikasjon dit som er større enn det ved første øyekast ser ut til. Likevel er det ingen tvil om at NATO-engasjementet er blitt tonet ned, særlig nå når behovet for suverenitetshevdelse og militær tilstedeværelse på egen jord er blitt større.

Når NATO har spilt en minimal rolle i forsvaret av Canada gjelder det i enda større grad Arktis der statsminister Harper i et møte med NATOs generalsekretær har sagt at han ikke ser for seg noen rolle for NATO i Arktis (Wikileaks, 2011).

5.2.5 USA og Nord-Amerika

Den tredje søylen i sikkerhetspolitikken er Nord-Amerika som alltid har vært viktig og som blir stadig viktigere siden NATO-engasjementet tones ned og Canada får stadig færre egne sikkerhetsmessige bein å stå på. Ogdensburg-avtalen fra 1940 og PJBD er fremdeles basisen for det bilaterale forsvarssamarbeidet mellom USA og Canada, og forholdet til USA vært avgjørende for forsvaret av Canada helt siden den gang. I følge den gjeldende forsvarsstrategien *Canada First* (National_Defence_of_Canada, 2008) er nå den gjeldende prioriteringen 1) Canada eget territorium, 2) Nord-Amerika og 3) Internasjonale oppdrag med deployering av styrker.

Det bildet *Canada First* skisserer er ikke nytt. Samtlige kanadiske regjeringer etter Annen verdenskrig, uansett holdninger til USA, har knyttet den nasjonale sikkerheten mer til USA gjennom bilaterale avtaler enn til NATO. Dette er helt logisk utfra geografiske og styrkemessige forhold. Canada har aldri hatt militær styrke til helt å forsvare seg selv på hjemmebane. Det er bare å kaste et blikk på kartet for å forstå at landet er for stort og for langt unna til at styrker fra Europa ville kunne reagere på en trussel mot Canada og være på plass der like raskt som USA ville kunne. Europeiske styrker ville heller aldri kunne ha samme kraften i en reaksjon som amerikanerne. Storbritannias svinnende rolle som stormakt, og kanadiernes ønske om å markere

avstand dit må sannsynligvis også ha spilt en rolle da Canada heller knyttet sikkerhetsmessige bånd til USA framfor til Europa (Caldwell, 1990). NATO som sådan har derfor aldri spilt noen rolle for forsvaret av Canada utover den kollektive sikkerhetsgarantien som ligger i Atlanterhavspaktens Artikkel 5 (Kvil, 2010).

Når USA og Canada samhandler bilateralt utenfor NATO kan man med en viss rett snakke om USA som et tredjeland i forhold til oppgavens problemstilling. Særlig når en snakker om Nordvestpassasjen vil USA opptre i en tredjelandrolle siden landet da ikke agerer som NATO-partner, men som supermakt. Mer om det i neste kapittel.

Som vi allerede har sett samarbeidet USA og Canada tett om utbyggingen av varslingsystemene i nord (DEW og NORAD) på 1950- og 1960-tallet, og samtidig reduserte Canada sin egen forsvarsindustri betydelig og kjøpte amerikansk utstyr isteden, noe som straks og som vanlig resulterte i bråk i opinionen. Spesielt mye støy vakte nedleggelsen av utviklingen av et nytt kampfly og et nytt rakettartillerisystem. Igjen ser vi kanadiernes behov for «beskyttelse mot beskytteren» som skal ha frarøvet statsministeren nattesøvnen i 1945. Coates et al. skriver at «kanadiere er ultrasensitive når amerikanske planer eller handlinger later til å krenke deres følelser eller interesser» (Coates et al., 2008, s. 78), noe som understreker Canadas lillebrorskompleks overfor USA. Dersom USA gjør «noe» i Canadas nærområder, og det kan være nesten hva som helst, skal det derfor ikke mye til før kanadiske medier og/eller politikere anser at Canadas suverenitet er truet, som for eksempel etter «Polar Sea»-episoden i 1985 (ibid, s. 113ff). Likevel, og uansett hvor mye kanadierne stritter imot er de sikkerhetspolitisk sett sterkt knyttet til USA, og hva USA foretar seg vil nesten uten unntak få betydning for Canada i langt større grad enn for eksempel Norge.

Takket være forsvarssamarbeidet med USA har Canada gjennom mesteparten av etterkrigstiden fått et «overskudd» av militære kapasiteter som landet selv ikke har hatt umiddelbart bruk for. Derfor har Canada inntil nylig alltid kunnet tilby Europa og FN stryker. Etter den kalde krigens slutt har Canada, liksom mange europeiske NATO-land redusert forsvarsbudsjettene betydelig. Som i Europa har det ført til klager fra USA om at de blir sittende igjen med en for stor del av byrden og at Canada må ta større ansvar for sin egen sikkerhet (Bredow, 2010; Gecelovsky, 2007). Som et svar på denne kritikken virker det derfor naturlig at forsvarsstrategien *Canada First* legger mest vekt på Canada og det nordamerikanske kontinent og mindre på oversjøiske oppdrag – inklusive fredsbevaring – som tradisjonelt har vært Canadas arena og som også har passet bra inn i den kanadiske selvforståelsen av landets rolle i verden (Bredow, 2010; Keating,

2010). Siden 80-tallet har imidlertid tendensen vært en økende interesse for å orientere seg mer mot USA – som Canadas overlegent største handelspartner og de facto garantist for Canadas sikkerhet – enn mot resten av verden, med andre ord det som kalles «kontinentalisme» og som innebærer at politikken i større grad rettes mot det nordamerikanske kontinent og mindre mot verden rundt. Med andre ord nettopp det *Canada First* er et uttrykk for; en mer proaktiv tilstedeværelse i nord og en (enda) mer reaktiv holdning til NATO og FN. En slik kontinentalistisk politikk har også passet bedre inn i en virkelighet der Canadas rolle i verden tilsynelatende blir mindre og mindre. Det er også en erkjennelse av skjebnefellesskapet med naboen i sør.

Ønsket om å spille en viktig rolle i Verden har likevel fortsatt å prege kanadisk utenriks- og sikkerhetspolitikk for Canada vil gjerne fortsette å være en mellommakt, også militært (National_Defence_of_Canada, 2008; Nossal, 2010). Landet sliter følgelig med mange av de problemene som Laxer skisserer i sin møllesteinsmodell vist i kapittel 2, inklusive frykten for dominans fra USA. Markering av kanadisk selvstendighet i forhold til USA er derfor en vesentlig del av politikken. At Canada ikke gikk med i USAs koalisjon mot Irak i 2003 var derfor svært viktig innenrikspolitisk, samtidig som det vakte stor irritasjon i Washington (Paquin, 2009). Behovet for å vise avstanden til USA er også viktig siden det er med USA Canada har sine mest betydningsfulle suverenitetskonflikter, nemlig delelinjen i Beauforthavet og Nordvestpassasjen. I Beauforthavet nord for Alaska står striden om 23.000 km² hav med rike fiskeforekomster og gode muligheter for olje- og gassfunn (Kriz & Chrastansky, 2012). Canada peker på en avtale mellom Storbritannia og Tsar-Russland³ fra 1825 som sier at grensen mellom Canada og Alaska følger den 141. vestlige lengdegrad mens USA avviser at denne avtalen gjelder i havet og holder på et midtlinjeprinsipp⁴. Tvisten har foreløpig kun vært utkjempet med diplomatiske våpen og er enn så lenge bilagt gjennom at partene er enige om å være uenige. En lignende konflikt med Danmark om den ubebodde Hans-øya mellom Ellesmere Island og Grønland har vært noe mer intens siden den også har inkludert planting og riving av flaggstenger og tilstedeværelse av krigsskip (Byers, 2009; Coates et al., 2008; Teeple, 2010). I november 2012 signerte imidlertid Canada og Danmark en tentativ avtale om grenselinjen i Lincolnhavet

³ Alaska tilhørte Russland fram til 1867.

⁴ Midtlinjen vil etter folkeretten si en linje som er beregnet slik at hvert punkt på linjen er like langt fra to lands kyster eller fra de grunnlinjer (lavvannsmerker) som de to lands sjøterritorier er beregnet fra. I dette tilfellet vil midtlinjen helle østover i forhold til 141. lengdegrad fordi den kanadiske kysten svinger sørover retning Atlanterhavet ("Store Norske Leksikon," 2007).

nord for Grønland. Denne avtalen fastslår ikke hvordan suverenitetsspørsmålet rundt Hans-øya løses, bare at diskusjonene fortsetter med erklært mål å finne en gjensidig fordelaktig løsning.⁵

Også for USA har det vært viktig å ha en stabil og tross all retorikk vennligsinnet nabo nordover. Mulighetene for å detektere potensiell fiendtlig virksomhet fra Sovjetunionens side under den kalde krigen ville vært langt mindre om ikke DEW og NORAD hadde vært på plass i Canada (Coates et al., 2008). USAs strategiske ubåttaktivitet i Arktis i den samme perioden ville også vært vanskelig å gjennomføre uten Canadas stilltiende medvirkning (Huebert, 2011b). Siden kanadiske politikeres verste mareritt i dag er et terrorangrep på USA fra kanadisk jord kan amerikanerne være trygge på at Canada vil gjøre sitt ytterste for å unngå at dette skje, slik kanadisk politi for eksempel forhindret et angrep på toget mellom Toronto og New York i april 2013 (Tu Thanh Ha, Freeze, & Leblanc, 2013).

En sammenfatning av dette er at Canada har behov for sikkerhetsgarantier fra USA, og at dette behovet er minst like stort i dag som da Ogdensburg-avtalen ble inngått i 1940. Derfor er Canada sikkerhetspolitisk blitt svært avhengig av USA, om enn ikke «den 51. stat», og det er derfor viktig for Canadas regjering å vise at den ikke følger USA i ett og alt. På den annen side har USA hatt stor nytte av Canada som framskutt observasjonspost og medspiller i Arktis, og har fortsatt bruk for kanadierne som vokter av den felles grensen.

Oppsummert er disse tre søylene som Canada tradisjonelt har bygget sin sikkerhetspolitikk på fortsatt gyldige. Det er likevel blitt enda tydeligere enn før at den viktigste søylen er USA og Nord-Amerika, til tross for at Canada forsøker å vise en litt distansert holdning til supermakten i sør. NATO og Europa som sådan har aldri betydd mye for forsvaret av Canada, og når Europa er mindre aktuelt som innsatsområde for kanadiske styrker reduseres betydningen av NATO. Her ligger også forklaringen på at Canada hopper av AWACS, siden dette systemet har størst betydning for Europa. Det betyr ikke at Canada kutter ut NATO, men at innsatsen begrenses til mer reaktive operasjoner dit kanadiske styrker kan deployeres i tråd med prioriteringen i *Canada First*. Den proaktive innsatsen konsentreres mer til hjemmebanen og Arktis. Innsatsen for FN har endret seg fra direkte innsats til mer i retning av logistisk og økonomisk støtte.

⁵ Pressemelding fra kanadisk UD 28.11.2012, gjengitt på <http://www.international.gc.ca/media/aff/news-communicues/2012/11/28a.aspx>.

5.2.6 Sikkerhet i nord

Selv ikke i de mest alvorlige periodene av den kalde krigen opplevde Canada noen større trussel mot eget territorium, og spesielt ikke mot de arktiske områdene. Klimaet var utvilsomt Canadas fremste allierte i regionen. Isforholdene i havet nord for Canada ville gjøre det tilnærmet umulig å ilandsette større styrker her. Den største trusselen ble ansett å være et sovjetisk missil som av en eller annen grunn ikke rakk fram til målet i USA. Følgelig ble sikkerhetsspørsmålet for Nord-Canada tonet ned, prioritene lå andre steder i så vel landet som verden. Skiftende regjeringer mente det fikk holde at Det ridende politi og Canadian Rangers markerte styresmaktens tilstedeværelse, og skulle det oppstå en krisesituasjon fikk man heller fly inn styrker sørfra (Coates et al., 2008; Kvil, 2010).

En slik reaktiv snarere enn en proaktiv holdning til sikkerhetsspørsmålet i nord har vært en gjenganger i regjeringenes politikk gjennom hele etterkrigstiden og en forklaring på hvorfor investeringer i infrastruktur har vært mangelfulle gjennom hele perioden (Dolata-Kreutzkamp, 2010). Ikke minst har denne politikken vært billig og dermed lett å servere velgerne som jo bor andre steder enn i Arktis.

Heller ikke i dag foreligger noen potensiell militær trussel mot Canada, i alle fall ikke fra noe annet sirkumpolært land (Lackenbauer, 2011b), men de fleste forskere er urolige for hva som kan skje i en situasjon der en konflikt et annet sted på kloden av en eller annen grunn sprer seg til Arktis. Spesielt er de urolige for hva Kinas interesse for Arktis kan innebære (Huebert, 2011a; Senate_of_Canada, 2011). Det mange frykter er et lignende mønster som i Sørkinahavet der Kina truer med å «beslaglegge» store havområder med begrunnelse at de trenger disse områdene for å kunne brødfø befolkningen (Senate_of_Canada, 2011, s. 30). Kina er allerede til stede i Arktis gjennom konsesjonssøknader til gruvedrift på Grønland og hel- og deloppkjøp av selskaper i regionen. De bygger dessuten opp en egen isbryterflåte (Kaiman, 2013). I sin rapport fra 2011 konkluderer likevel det kanadiske senatet at det er ingen grunn til umiddelbar uro for hva Kina kan finne på i regionen, men at utviklingen må følges nøye (Senate_of_Canada, 2011, s. 39).

Det er liten tvil om at Canada oppfatter den økte internasjonale interessen for Arktis som en trussel mot egen suverenitet og sikkerhet, og at dette i alle fall tilsynelatende har vært med å endre prioriteringene og utløse en planlagt styrkeoppbygging i regionen. *Canada First* la opp til et svært ambisiøst utbyggingsprogram for styrkene i nord. Nok engang ser det imidlertid ut til at budsjettsituasjonen tvinger fram reduserte ambisjoner i Arktis, senest i form av stadige

utsettelse av byggingen av en ny isbryter og av seks til åtte isforsterkede fregatter. Den første av disse fregattene skulle vært levert i 2013, men kommer neppe i tjeneste før i 2018. Hæren må kutte kraftig både i antall øvelser i nord og i disse øvelsens omfang. Flyvåpenets baser blir heller ikke oppgradert til å kunne ta imot de nye, strategiske transportflyene av typen CC-17 (Huebert, 2011a; Press, 2012; Pugliese, 2013; Teeple, 2010). I tillegg til dette er Canadas planlagte kjøp av F-35-jagerfly stoppet, og hele prosessen er sendt tilbake til start (NRK/Brennpunkt, 2013). Det eneste programmet som ser ut til å gå etter planen er å utvide Canadian Rangers fra 4.000 til 5.000 mann, og bytte ut riflene deres. Senatskomiteen som i 2011 vurderte Canadas suverenitet og sikkerhet i nord mente forsinkelsene som hadde oppstått da kunne være potensielt farlige, og de ytterligere forsinkelsene som har oppstått har neppe gjort denne situasjonen bedre (Senate_of_Canada, 2011).

En av de viktigste diskusjonene rundt Canadas suverenitetskrav i nordområdene skjer, som vi allerede har sett, i forhold til Nordvestpassasjen, eller rettene sagt passasjene siden det dreier seg om minst fem ulike ruter. Canada hevder at dette er «Indre Farvann» siden alle rutene går gjennom områder som ingen bestrider er kanadiske. Canada insisterer derfor på at Nordvestpassasjen skal være underlagt kanadisk og ikke internasjonal rett. Dette er EU og særlig USA uenige i. De bestrider ikke Canadas suverenitet over land og vann, men mener at Nordvestpassasjen likevel er et internasjonalt strede og dermed åpent for fri ferdsel i tråd med UNCLOS. USA hevder at dersom de gir etter for de kanadiske kravene om at Nordvestpassasjen skal regnes som indre farvann vil dette kunne få alvorlige konsekvenser for den frie ferdsel til havs andre steder på kloden, eksempelvis i Hormuzstredet og Malakkastredet (Dolata-Kreutzkamp, 2010; Lackenbauer, 2011b). Denne holdningen har både den kanadiske regjeringen og kanadiere flest vondt for å svelge, ikke bare fordi det rører ved den nasjonale stolthet, men også fordi det vil begrense muligheten til å kontrollere forurensningsrisikoen i et sårbart område der også hensynet til urbefolkningen teller med (Government_of_Canada, 2009; Lackenbauer, op.cit). Intervjuene støtter litteraturen i dette, som nevnt påstod et av intervjuobjektene at snakk om at Nordvestpassasjen ikke tilhørte Canada gjorde nesten fysisk vondt.

Trafikken i Nordvestpassasjen er foreløpig relativt begrenset, men økende. Vanligvis har antallet passeringer av større fartøy ligget rundt to til tre hver sesong, det vil si mellom juli og september. I 2010 ble det imidlertid registrert 18 passeringer, og året etter var dette økt til 22 (Press, 2012). Forskerne regner med at trafikken vil øke ytterligere i takt med at det blir enklere å forsere isforholdene, men i første omgang antar de at økningen i trafikken først og fremst vil skje til og fra havner langs Nordvestpassasjen og ikke i transittrafikken mellom Atlanterhavet og

Stillehavet. Dette er for øvrig en utvikling som burde være i Canadas egen interesse i tråd med statsminister Harpers ord om regjeringens intensjon om å bruke nordområdene (Lackenbauer, 2011b).

Tross et økende trykk på de arktiske områdene og en tilsynelatende stadig svekket egenevne til å vokte dem anser den kanadiske regjeringen altså likevel at NATO ikke har noen rolle å spille i nordområdene utover en høyst hypotetisk Artikkel 5-situasjon. Statsminister Harper har ved ett tilfelle sagt til NATOs generalsekretær Anders Fogh-Rasmussen at ikke-arktiske NATO-land som mente de hadde noe å gjøre i Arktis «prøvde å øke innflytelsen sin der de ikke hørte til» (Bergh, 2012, s. 17; Wikileaks, 2011). I praksis vises Canadas holdninger gjennom en politikk og adferd som av andre i blant kan oppfattes som svært «framoverlent», særlig etter at regjeringen Harper kom til makten (Byers, 2009, s. 2-3; J. Smith, 2012). Gitt regjeringens behov for å markere distanse til USA og samtidig flagge den egne suvereniteten, er det vel derfor Canada har behov for å si at NATO ikke har noe i nordområdene å gjøre. NATOs tilstedeværelse i kanadiske nordområder kan vanskelig unngå å inkludere USA som jo Canada framfor noen ønsker å holde unna kanadiske områder.

Sammenfattet har regjeringen Harper i sine dokumenter lagt opp til å ta igjen for tidligere regjeringers sikkerhetspolitiske forsyndelser og signalisert en kraftig økning både i budsjettene og den militære tilstedeværelsen i nord. Denne endringen i attityde skyldes i all hovedsak de reduserte ismengdene, den økte tilgjengeligheten dette medfører, den økte interessen for Arktis internasjonalt som er den logiske følge av dette – og dermed de sikkerhets- og suverenitetsmessige utfordringer alt dette resulterer i for Canada.

På samme måte som USA har også Canada ønsket å holde en potensiell trussel for landet lengst mulig unna landets grenser, men med den nye sikkerhetspolitiske virkelighet landet nå stilles overfor, bedømmes behovet for et sterkere militært nærvær på hjemmebane stadig økende, noe som tydelig framgår av *Canada First*. Nok en gang ser det likevel ut til at også disse planene må reduseres av budsjettmessige årsaker.

5.3 Norsk sikkerhetspolitikk

5.3.1 Historie

Det moderne Norge er også en ung stat, men markeringen av norsk suverenitet i nordområdene strekker seg helt tilbake til den gang kong Håkon V lot anlegge Vardøhus festning på 1300-tallet.

Det selvstendige Norge etter 1905 baserte sin sikkerhetspolitikk på nøytralitet, men med en solid tilknytning til Storbritannia. Etter Første verdenskrig hadde Norge, som gjenoppstått selvstendig stat, behov for å hevde seg i verden. Noen mente dette kunne skje blant annet gjennom overtakelse av tyske kolonier i Afrika som kompensasjon for norske krigstap. Slike tanker ble imidlertid avvist av Storting og regjering (Furre, 1971, s. 178). Med fasit i hånd kan vi i dag si at dette var en heldig beslutning. Derimot støttet de fleste regjeringene den aktive landnåmsaktiviteten som norske fangstmenn og hvalfangstinteresser drev i både Arktis og Antarktis i 1920-årene. Det var et erklært mål at Norge skulle være en regional makt i nord begrunnet med fiske- og fangstinteressene. Kullbrytingen på Svalbard var dessuten kommet i gang i 1905, og i 1916 overtok den norske staten driften gjennom Store Norske Spitsbergen Kullkompani. Høydepunktet på denne ekspansive politikken var antakelig inngåelsen av Svalbardtraktaten i 1920 som riktignok gav alle signatarstater rettigheter til utvinning av naturressurser, men samtidig understreket Norges suverenitet over øygruppen. Suvereniteten var ikke resultatet av en langvarig og villet norsk politikk. Fram til første verdenskrig var det først og fremst Storbritannia og Frankrike som presset på for en norsk overhøyhet, av frykt for at Russland skulle etablere seg på øygruppen. Denne perioden i norsk utenrikspolitikk tok slutt i 1933. Da Norge i 1931 okkuperte et område av Øst-Grønland, det såkalte Eirik Raudes Land, bragte Danmark saken inn for den internasjonale domstolen i Haag, og Norge tapte på alle punkter. Helge Ingstad, som var norsk sysselmann i Eirik Raudes Land beskrev senere hvor hardt nederlaget følte: «*Vi, en efter en, reiser oss stille og søker ut av hytten (...) Bakom stiger landet forjettende frem med fjell bak fjell, alt dette vi har levd oss inn med og regnet som vårt*» (Ingstad, 1935, s. 157).

Under den Annen verdenskrig utplasserte både tyskerne og de allierte værobservatorier og radiostasjoner rundt om i de norske nordområdene. Den strategiske verdien av denne regionen var dermed ettertrykkelig bevist, selv om man egentlig var klar over dette også før krigen. Regjeringen Gerhardsen så raskt behovet for å styrke norsk suverenitet her. Sovjetiske følere straks etter krigen om vennskapspakt og endringer i Svalbard-traktaten gjennom å innføre et norsk-sovjetisk samstyre på øygruppen ble avvist (Eriksen & Pharo, 1997).

At Norge ble dratt inn i Annen verdenskrig utløste et nasjonalt traume som igjen resulterte i en total revurdering av sikkerhetssituasjonen. Allerede i 1945 var derfor grunntesene for den nye sikkerhetspolitikken klare, og disse har forblitt retningsgivende siden: 1) Norge ville bli trukket inn i en framtidig stormaktskrig, 2) Norge, som småstat, ville trenge militær hjelp utenfra, 3) Denne hjelpen måtte komme fra Vestmaktene, 4) Hjelpen måtte forberedes i fredstid for å kunne

bli effektiv i en framtidig krig og 5) Norge trengte selv et sterkt forsvar som kunne holde ut til hjelpen kom (R. Tamnes & Eriksen, 1999).

Da diskusjonene om et nordisk forsvarssamarbeid ikke førte fram pga. manglende svensk interesse for forpliktende binding vestover, valgte Norge, Danmark og Island å slutte seg til NATO. For en småstat som Norge, med felles grense med den stadig mer aggressive Sovjetunionen, var dette en helt logisk utvikling. I likhet med Canada var derfor Norge en av Atlanterhavspaktens opprinnelige signatarmakter (Skogrand, 2004).

Samtidig, og særlig etter at Norge gikk med i NATO, ble det ført en beroligelsespolitikk overfor Sovjetunionen. En amerikansk diplomat karakteriserte i 1945 den norske politikken slik: «1. Pro-UK-US to the greatest extent she dares, 2. Pro-Soviet to the extent she must, 3. Pro-UN to the greatest extent she can!», og denne karakteristikken har egentlig vært treffende for mesteparten av etterkrigstiden (R. Tamnes & Eriksen, 1999, s. 9). Den understrekede demilitariseringen av Svalbard og rettighetene til Svalbardstraktatens signatarmakter var en viktig del av denne politikken. Som en del av den samme politikken fikk allierte styrker hverken etablere faste baser i Norge eller øve i Finnmark (Bjerga & Skogrand, 2006).

Til tross for enkelte sovjetiske provokasjoner, som oppmarsjen med stridsvogner mot grensen i 1968 og opprettelsen av helikopterbasen på Kapp Heer ved Barentsburg med tilhørende radar i 1975-76, hadde Norge og Sovjetunionen et korrekt og forretningsmessig forhold til hverandre gjennom hele den kalde krigen fram til murene begynte å falle i Europa (Christensen, 1979; R. Tamnes, 1997).

Betydningen av de endringene som skjedde med territorialfarvannsforståelsen i UNCLOS og muligheten for utvidelse av kontinentalsokkel og opprettelsen av økonomiske soner var opprinnelig større for Norge enn for Canada, og spesielt i nord. Den norske kystvakten ble skapt som en direkte følge av opprettelsen av 200-mils økonomisk sone i 1977 (Jansen & Blichfeldt, 1998). Kystvaktens oppgaver var mer rettet mot suverenitetshevdelse til havs enn som direkte sikkerhetspolitisk markering. Med de økonomiske sonene var de havområdene Norge administrerte syv ganger større enn fastlands-Norge. Den kanadiske regjeringen på sin side ignorerte stort sett de muligheter som UNCLOS åpnet for, dels fordi nordområdene generelt sett ble sett bort ifra, men også på grunn av den utilgjengelighet som havisen skapte (Seidler, 2009).

Den kalde krigens slutt og Sovjetunionens sammenbrudd har egentlig ikke forandret stort i Norges nærområder bortsett fra at det sikkerhetspolitiske samarbeidet med Sverige og Finland er betydelig utvidet, spesielt i nordområdene. Forholdet til Russland har likevel fortsatt å være en

styrende faktor for både nordområdepolitikken og sikkerhetspolitikken (Regjeringen, 2011a). Å ha et så godt og ryddig forhold som mulig til Russland vil alltid være et viktig premiss for norsk sikkerhetspolitikk. Det betyr at Norge fremdeles følger godt med på hva russerne foretar seg og noen ganger må ta i bruk til dels svært direkte tale. I sin utenriks- og sikkerhetspolitikk er imidlertid russerne realpolitisk orientert (Oldberg, 2011), og ifølge flere intervjuobjekter forstår og respekterer de derfor et slikt språk. Den norske regjeringen kunne innkassere en betydelig politisk gevinst da man i 2010 oppnådde enighet med Russland om delelinjen i Barentshavet, et resultat også kanadiske forskere har lagt merke til og holder fram som et eksempel til etterfølgelse i de disputer Canada har med sine naboer i de nordlige farvann (Se f.eks. Griffiths, 2011). Den eneste uenigheten som for tiden råder rundt de norske nærområdene er om i hvilken grad Svalbardtraktatens bestemmelser også gjelder kontinentalsokkelen rundt Svalbard. Her er Norges syn at traktaten bare gjelder på land og at vanlige suverenitetsbestemmelser råder på sokkelen, det vil si kyststatens (altså Norges) uinnskrenkede rett til ressursutnyttelse.

5.3.2 Norge i FN og NATO

Da Folkeforbundet ble stiftet etter Første verdenskrig var Norge et aktivt medlemsland fra første stund, og fortsatte som like aktiv i etterfølgeren FN fra 1945. På samme måte som Canada har Norge gått sterkt inn for FN og markert seg der som en iherdig konfliktmegler og aktiv fredsskaper og –bevarer.

Som en småstat er Norge helt avhengig av internasjonalt diplomati, både for å kunne markere seg og for sin egen sikkerhet, I Arktis har Norge støttet lojalt opp om FN som grensefastsetter for kontinentalsokkelen i Polhavet. Som de øvrige «polare fem» mener Norge at grensedragningen skal skje i tråd med bestemmelsene i internasjonal lov (UNCLOS), et klart signal om hvor høyt Norge vurderer FN.

Ved siden av - og delvis som følge av - forholdet til Russland vil NATO-medlemskapet i all overskuelig framtid være grunnsteinen i norsk sikkerhetspolitikk (Regjeringen, 2011a). Norge har vært et relativt lojalt medlemsland som likevel også har fulgt sin egen vei for å unngå å havne i de mest kontroversielle konfliktene (Børresen, Gjeseth, & Tamnes, 2004).

I motsetning til Canada, som i all hovedsak knyttet seg til NATO for å få spille en internasjonal rolle, var Norges tilknytning til alliansen først og fremst knyttet til behovet for økt sikkerhet. «Spøkelset fra 9. april» var en gjenganger i den sikkerhetspolitiske debatt både før og etter tilslutningen til NATO, en tilstand det var bred politisk enighet om at det var vesentlig å unngå.

Den kalde krigens slutt markerte et paradigmeskifte i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Alle NATO-land reduserte sine forsvar og Norge kunne ikke lenger forvente å få være mottaker av sikkerhet i samme grad som tidligere. I første omgang ble også størstedelen av oppmerksomheten vendt andre veier enn nord- og østover, selv om Norge aldri slapp Sovjetunionen/Russland helt av syne, i likhet med den finske forsvarsministeren Elisabeth Rehn erkjente også Norge at selv om den russiske bjørnen var blitt mindre var det fortsatt en meget stor bjørn. Det tok heller ikke lang tid før Forsvaret igjen hadde fullt fokus på nordområdene (Børresen et al., 2004).

Sikkerhetspolitikken har vært et område der det har rådet en gjennomgående kontinuitet i Norge siden Annen verdenskrig. I følge Lunde et al. (Lunde, Thune, Fleischer, Grünfeld, & Sending, 2008, s. 76ff) skyldes dette i hvert fall tre forhold: 1) Norges geografiske beliggenhet og utsatthet har bevart et relativt tradisjonelt fokus på sikkerhet, 2) Norge er ikke blitt medlem av EU slik at de institusjonelle forutsetningene ikke har endret seg og 3) Det har vært ønskelig og har i praksis også rådet konsensus om de viktigste elementene av sikkerhetspolitikken. Selv om dette innebærer at det ikke har vært mye strid mellom partiene rundt sikkerhetspolitikken har det også antakelig lagt en klam hånd over offentlig debatt rundt den. Debatten har stort sett begrenset seg til markeringer fra partier og organisasjoner som av ulike årsaker er kritiske, og har ikke ført til større endringer. Ved valg har sikkerhetspolitikken vært blant de sakene som fenger minst. I forbindelse med stortingsvalget i 2009 oppga bare 1% at utenriks- og sikkerhetspolitikken var den viktigste saken, og stortingsdebatter i forbindelse med omstilling av Forsvaret har som regel vært korte og for det meste knyttet til lokalisering (Moen, 2010). Hvorfor det er blitt slik vites ikke. Det kan hende at velgerne og for så vidt også stortingspolitikkerne føler at dette er et felt der det egentlig ikke spiller noen rolle hva de mener, alternativt at de fleste er enige. Etter den kalde krigens slutt har sikkerhetspolitisk uenighet i Norge mer dreid seg om hvilken effekt skarpe, internasjonale operasjoner i NATO-regi har hatt for Norges sikkerhetssituasjon enn om hvorvidt Norge skulle delta i slike operasjoner. Med unntak av Kosovo-operasjonen i 1998 har Norge vært nøye på å kreve mandat fra FNs sikkerhetsråd før man har sluttet seg til operasjoner utenfor NATOs territorium, helt i tråd med Norges syn på FNs betydning.

Alle norske regjeringer, uansett partifarge, har vært enige om at NATOs legitimitet i den egne befolkningen er svært viktig. NATO måtte ikke bli oppfattet – rett eller galt – som et verktøy for rene stormaktsinteresser, i dette tilfellet USAs. Som en konsekvens av de faresignaler man så som følge av det økende out-of-area-engasjementet fremmet Norge det såkalte Nærområdeinitiativet i 2008 (Hilde & Widerberg, 2010).

5.3.3 Norge og USA

Ved siden av NATO-medlemskapet har de bilaterale avtalene med USA størst sikkerhetspolitisk betydning for Norge. Som småstat med begrensede forsvarsressurser har det helt fra starten av vært en helt essensiell del av norsk sikkerhetspolitikk å bringe NATO og USA til Norge og Norges nærområder. Da NATO la sitt tyngdepunkt til Sentral-Europa var det svært viktig for Norge ute på flanken å få USA inn som en stabiliserende faktor i forhold til Sovjetunionen og senere Russland. Erfaringene fra 1940 tilsa at hjelp utenfra ville være lite effektiv om den ikke var forberedt på forhånd, samtidig som hensynet til naboskapet med Sovjetunionen gjorde permanent stasjonering av utenlandske tropper umulig. Løsningen var å forberede militære installasjoner og lagre utstyr til utenlandske avdelinger som skulle komme til Norge i en krisesituasjon. Dette var i seg selv ganske kontroversielle løsninger som gjerne resulterte i mye støy i lokalmiljøer og massemedier, men som var innenfor de begrensninger Norge hadde pålagt seg selv og derfor kunne gjennomføres (Kvil, 2010; R. Tamnes, 2001).

5.3.4 Sikkerhet i Nord

I motsetning til Canada, som tidligere i stor grad har kunnet se bort fra sin nordflanke av klimatiske årsaker, har nettopp de klimatiske forholdene bidratt til at Norge har følt seg spesielt utsatt i nord. Nord-Norges isfrie havner og det nordlige Sovjetunionens mangel på det samme ble lenge pekt på som en mulig årsak til et potensielt sovjetisk angrep på Norge. Av den grunn ble det derfor viktig for Norge å holde et våkent øye med nordområdene. Siden norskekysten og Barentshavet også ville være den naturlige framrykningsaksen for den sovjetiske nordflåten – og dermed en trussel for forsterkninger fra USA og Canada – understreket også denne viktigheten.

I likhet med Canada har suverenitetsspørsmålet alltid vært en viktig del av norsk sikkerhetspolitikk, ikke minst i nordområdene. En del av denne suvereniteten har også vært å begrense NATOs innflytelse her av hensynet til naboskapet med Sovjetunionen og senere Russland. I regjeringens nordområdestrategi fra 2006 er første hovedprioritet «Vi skal utøve myndighet i nord på en troverdig, konsekvent og forutsigbar måte» (Regjeringen, 2006, s. 7). Norges suverenitet over øyene i Nordområdene (Svalbard, Bjørnøya og Jan Mayen) med kontinentalsokler er uomstridt. Diskusjonen går om hvorvidt Svalbard-sokkelen faller inn under Svalbardtraktaten eller ikke. Norges offisielle syn er at traktaten kun gjelder på land og at traktatstatene derfor ikke har noen rettigheter på sokkelen (Hønneland, 2012). Norges syn på

Svalbardsokkelen er for så vidt en indikasjon på at andre stater bare er begrenset velkomne i regionen.

Konsekvensen av Norges geografiske posisjon og begrensede ressurser har derfor gjennom hele NATOs levetid gjort Norge til en pådriver for nordområdenes betydning. I perioder har dette vært en vanskelig kamp å kjempe. Dette har spesielt vært tilfelle i tiden etter Sovjetunionens sammenbrudd da risikoen for en militær aksjon østfra var tilnærmet lik null, og andre konflikter opptok NATO mer.

I en post-Afghanistanperiode der NATO igjen skal forsøke å finne tilbake til sitt sanne jeg er det igjen logisk at Norge forsøker å gjenopprette NATOs interesse for nærområdene generelt og i Norges tilfelle spesielt nordområdene (Barth-Eide, 2009). Slik sett har det tjent Norges interesser at Russlands ambisjoner har økt betydelig og at energiproduksjonen i området også blir stadig viktigere.

5.3.5 Nærområdeinitiativet

Under første del av 2000-tallet hadde NATO fullt fokus på out-of-area-operasjoner i Afghanistan og andre steder. Vurderingen var at trusselen mot NATO og NATOs medlemsland lå andre steder i verden. Det afghanske Taliban-regimets støtte til Osama bin Laden og Al-Qaeda ble ansett som bevis på dette. Utviklingen gikk i retning av at alliansens styrker mer og mer ble omformet og tilpasset den type operasjoner og følgelig ble mindre og mindre egnet til tradisjonelt forsvar av hjemlandet som i denne perioden altså ble ansett som irrelevant. NATO fjernet seg i stadig økende grad fra alliansens opprinnelige idé.

Siden Norge i en krisesituasjon fortsatt ville være helt avhengig av støtte fra NATO, anså man fra norsk side denne utviklingen som uheldig og heller ikke nødvendigvis i alliansens egen interesse. Særlig sentralt i dette bildet stod NATOs legitimitet i medlemslandene. Med betydelige deler av de nasjonale forsvarsmakter i utenlandsteatre, og manglende politisk evne til å forklare hvorfor og hvordan hjemlandene dermed ble forsvart, stod denne i høy grad på spill. For å bøte på dette anså Norge det som vesentlig at alliansen økte nærværet i og interessen for kjerneområdet med umiddelbare omgivelser. Det ville også bety økt lokalkunnskap og forbedret etterretning, situasjonsforståelse og beredskap (Forsvarsdepartementet, 2008). For å oppnå dette var det ønskelig med tettere koblinger mellom de nasjonale og NATO-hovedkvarterene og med økt NATO-deltakelse i nasjonale og flernasjonale øvelser. Dette ble karakterisert som svært

kostnadseffektivt da «denne aktiviteten uansett ville finne sted på et nasjonalt nivå!»
(Forsvarsdepartementet, 2008 pkt 2d)

Resultatet ble det såkalte Nærområdeinitiativet (Core Area Initiative) som ble fremmet i form av et såkalt «Non-paper» på NATOs uformelle forsvarsministtermøte i september 2008. Krigen mellom Russland og Georgia like før initiativet ble presentert aktualiserte hva initiativet stod for og svekket neppe dets gjennomslagskraft (Hilde & Widerberg, 2010). Ikke minst ble nettopp behovet for situasjonsforståelse og beredskap tydelig understreket gjennom denne korte krigen. Georgia hadde sine beste styrker i Afghanistan da russerne slo til og satset antakelig for mye på at USA og NATO på en eller annen måte skulle komme dem til unnsetning. Nå skal det sies at georgierne kunne ha grunn til å tro dette. NATO-toppmøtet i Bucuresti april samme år hadde i sluttkommunikatet nemlig relativt utvetydig støttet Georgias kandidatur til NATO-medlemskap: «We have agreed today that these countries (Ukraina og Georgia, forf. anm.) will become members of NATO» (Kanet, 2010; M. Smith, 2010, s. 117-118).

I initiativets tekst ble nordområdene nevnt som eksempel på nærområde sett fra Norge, og det ble av enkelte muligens feiltolket som at nærområde var lik nordområde. Enkelte medlemsland, som Storbritannia, var derfor nokså kritiske til initiativet. Den viktigste kritikken gikk på at for mye fokus på hjemmebanen kunne hindre den videre omstillingen og bevare uaktuelle kapasiteter. Andre medlemsland stilte seg langt mer positive. Det gjaldt særlig dem med bakgrunn i Warszawapakten og som hadde den kollektive sikkerheten som viktig premiss for sitt NATO-medlemskap, med andre ord det samme som hadde vært et viktig argument for at Norge ble medlem i NATO. Etter hvert kom også støtte fra andre land som Tyrkia, Italia, Spania og Hellas som så at problemene i Middelhavsregionen også ville fordre økt oppmerksomhet fra NATOs side (Hilde & Widerberg, 2010).

I NATOs strategiske konsept fra 2010 kan mange av tankene fra Nærområdeinitiativet gjenfinnes, blant annet nettopp behovet for etterretning og situasjonsforståelse langs alliansens grenser og evnen til å reagere raskt om situasjonen skulle tilsi det. I Forsvarsdepartementet, som har frontet saken i mye større grad enn Utenriksdepartementet, mener man derfor at innspillet har vært vellykket og at man kan leve godt med manglende henvisninger til nordområdene. Norges ønske har ikke primært vært å sikre mest mulig oppmerksomhet nordover, men å sørge for at alliansen har størst mulig legitimitet i den egne befolkningen.

Selv om Canada skal ha vært den som først og fremst kjempet mot enhver henvisning nordover har man der interessant nok tenkt lignende tanker i *Canada First*; en tilbakevending til NATOs kjerneområder som ikke bare er Europa, men også Nord-Amerika og der mobile styrker raskt

kan forflyttes dit det er behov for å håndtere kriser på en riktig måte (Forsvarsdepartementet, 2008; National_Defence_of_Canada, 2008; NATO, 2010).

I NATO har Norge alltid kjempet en kamp om å holde alliansens blikk nordover – eller i det minste sørge for at den ser nordover i blant. Slik var det under den kalde krigen da NATOs fokus var rettet mot Sentral-Europa, og slik er det i dag da out-of-area-operasjoner har tatt mye av NATOs oppmerksomhet. For Norge er nordområdene de mest strategiske områdene både i krise- og fredstid, men som en av flere småstater i NATO vil Norge alltid måtte kjempe om oppmerksomheten. Gjennom Nærområdeinitiativet har Norge ønsket at NATO skal følge bedre med i og langs sitt eget kjerneområde. For Norges del betyr det nordområdene.

Som en konsekvens av at Norge vurderer nordområdene så høyt er også stadig større deler av Forsvaret lagt dit.

5.4 Oppsummering

Med et sideblikk på oppgavens problemstilling er det tydelig at det foreligger store sikkerhetspolitiske forskjeller mellom Canada og Norge. Canada og Norge har sluttet seg til NATO med ulike agendaer, Canada fordi det har ønsket å tilby sikkerhet, Norge fordi det har hatt behov for å motta sikkerhet. Dette er langt på vei i tråd med teoriene om mellommakter og småstater og om hvorfor de slutter seg til allianser. Også på andre områder, for eksempel i Arktis-politikken, ser vi de teoretiske modellene i bakgrunnen for den praktiske politikken; der småstaten Norge vet det trenger hjelp fra alliansens storebrødre og fører en politikk som langt på vei legger opp til dette, mener mellommakten Canada den feier best i egen gård og at det hverken er interessant eller ønskelig å få flere aktører i Arktis enn strengt nødvendig. Dette ville i så fall kunne true Canadas suverenitetskrav i regionen som allerede er under press.

For å opprettholde NATO-alliansens legitimitet fremmet Norge det såkalte Nærområdeinitiativet. I analysen vil dette bli tatt videre i forhold til andre uttrykk for praktisk sikkerhetspolitikk som NATOs strategiske konsept og *Canada First*. Foreløpig slås det bare fast at det finnes fellesnevnerne mellom disse tre dokumentene.

Både Norge og Canada opprettholder også en stor diplomatisk aktivitet gjennom FN og andre kanaler, og som arktiske nasjoner er det derfor helt naturlig at begge stater slutter opp om Arktisk Råd som en interesseorganisasjon for de arktiske statene. Arktisk Råd er blitt et stadig viktigere forum etter hvert som interessen for regionen har økt. Kinesernes inntog i Arktis kan

bety nye, større utfordringer for suverenitet og sikkerhet, men det gjenstår å se hva som skjer. Foreløpig virker det ikke å være noen større grunn til uro.

6 Analyse

6.1 Innledning

I de foregående kapitlene ble Norges og Canadas sikkerhetspolitikk beskrevet, og det ble forsøkt vist hvordan de to landenes politikk manifesteres i Arktis. I dette kapitlet vil det bli forsøkt analysert hvorfor politikken er blitt som den er blitt, hvorfor landene har ulik innstilling til NATO og hvilke konsekvenser dette kan få i nordområdene.

Hovedproblemstillingen for oppgaven er:

- Hva ligger bak Canadas og Norges sikkerhetspolitikk i Arktis?
- Når utgangspunktet tilsynelatende er så likt, hvorfor skiller Norge og Canada lag i synet på NATOs og tredjelands roller i Arktis?

Norge har knyttet seg svært tett til NATO siden man har vurdert at det ikke foreligger noe sikkerhetspolitisk alternativ vis-a-vis Sovjetunionen og senere Russland. Canada har derimot hverken opplevd eller opplever noen potensiell trussel mot eget territorium. Det meste av forskningen på internasjonale forhold i Arktis bedømmer sannsynligheten for en væpnet konflikt i regionen som minimal. De fleste politiske og militære miljøer kommer til samme konklusjon (Se f.eks. Senate_of_Canada, 2011, s. 39f). De landene Canada har tvister gående med er selv NATO-land. Spørsmålet blir dermed i hvilken grad Canada «trenger» NATO utfra alliansens strategiske konsept og de sikkerhetsmessige utfordringer Canada opplever.

6.2 Mellommakt/Småstat – Teorier i praksis

Som vist tidligere definerer Canada seg som en mellommakt og Norge som en småstat, i alle fall om vi holder oss til en sikkerhetspolitisk forståelse av begrepene «mellommakt» og «småstat». Canada er netto tilbyder av sikkerhet, Norge netto mottaker.

I selve mellommaktsbegrepet ligger en trang til å bli noe større enn seg selv uten at det nødvendigvis behøver bety at mellommakten streber etter å bli en stormakt. Denne trangen manifesterer seg i følge teorien gjerne i en utenriks- og sikkerhetspolitikk som går utover den rene egeninteressen. Dette tilsynelatende fraværet av egeninteresse har skapt bildet av mellommakten som en god verdensborger (Jordaan, 2003, s. 166ff). Jordaan påpeker imidlertid

videre at mellommaktens faktiske egeninteresse kan være å bevare et status quo i maktfordelingen eller til og øke skjevfordelingen i egen favør. Det er for så vidt ingen grunn til å tro at Canada ønsker å bli en mer mektig mellommakt på fattige lands bekostning, men det er absolutt grunn til å tro at Canada ønsker å bevare imaget som mellommakt og alliansebygger så langt det går, også fordi så mye av selvbildet er knyttet til denne rollen (Keating, 2010). Fordi andre land som Brasil, Sør-Afrika og Tyrkia også etter hvert har fått mellommakt-status, må Canada kjempe hardere for å beholde sitt «rom» i tråd med Laxers møllesteinsmodell. Den mest opplagte arenaen der Canada fortsatt kan spille sin mellommaktsrolle er Arktis. Her prøver Canada å øke Arktisk Råds betydning, og har langt på vei lyktes med det siden møtene ikke lenger er på ambassadør-, men utenriksminister-nivå. Canada lar også FN få økt sikkerhetspolitisk betydning ved at landet overlater den endelige fastsettelsen av grensene for den utvidede kontinentalsokkelen i polbassenget til verdensorganisasjonen. Dessuten ønsker Canada å så langt det er mulig å distansere seg fra de tradisjonelle hegemonene USA og Russland, spesielt USA. Alle disse forholdene kan sies å falle innenfor de klassiske definisjonene av en mellommakt. Når Canada mener det selv, og ikke FN, kan bestemme om hvorvidt Nordvestpassasjen er et strede eller indre farvann er det derimot å gå bort fra disse definisjonene. Canada virker heller ikke spesielt interessert i å dele godene i Arktis med andre enn de øvrige «polare fem», og dette markerer ytterligere et steg bort fra den tradisjonelle mellommaktsrollen. Siden ingen andre stater har forsøkt å spille denne rollen i Arktis tidligere er Canada nødt til å definere dens innhold, og det kan med relativt stor sannsynlighet bety en mellommakt som framstår mer unilateral enn den klassiske modellen. Det gjenstår å se hva det kan føre til (Dolata-Kreutzkamp, 2010). Forskere mener imidlertid at så lenge supermakten USA ikke viser noen større interesse for å ta ledelsen i regionen har Canada en gylden sjanse til å gjenvinne den statusen i verdenssamfunnet som er blitt redusert de siste årene.

Hva med Norge? I henhold til kriteriene som ble fastsatt i kapittel 2 er småstaten som mellommakten, bare med mindre av alt. Småstatens ambisjoner er mindre enn mellommakten, den ønsker bare å overleve, gjerne i allianse med en eller annen større makt som dermed gir småstaten både sikkerhet og en sterkere stemme. I følge Willy Østreng (Østreng, 2010) er samarbeid og etablering av vinn-vinn-situasjoner den beste og billigste løsningen i Arktis for både stormakter og småstater, men småstatene har størst fordel av samarbeid fordi de har mest å tape på den motsatte situasjonen. De vil derfor være pådrivere for slike samarbeidsløsninger. Det som i følge Østreng er unikt i Arktis er at alle involverte er innstilt på samarbeid. Østreng får støtte også fra amerikanske forskere som mener det er bra for USA å samarbeide med de øvrige

arktiske statene (Coffey, 2012). Norge har, med unntak av kontinentalsokkelen rundt Svalbard, vært en pådriver for felles løsninger eller i det minste fungerende samarbeid i Arktis. Typisk har vært forholdet til Russland og før det Sovjetunionen der de to statene stort sett har kommet fram til en fungerende samforstand i tråd med internasjonal lov, også under den kalde krigen (Eriksen & Pharo, 1997; R. Tamnes, 1997; Wegge, 2010). Når småstaten Norge kan spille på like fot med stormakten Russland kan det tyde på at småstaten har en større og viktigere rolle i Arktis enn den klassiske modellen skulle tilsi.

Deler av litteraturen understreker at skillene mellom makter og stater blir mindre tydelig i Arktis (Se f.eks. Dolata-Kreutzkamp, 2010). Wegge (op.cit.) kaller systemet «multipolart», og det har vist seg forbløffende stabilt i regionen. Vanligvis er multipolare systemer i sin natur ustabile på grunn av rivalisering og manglende balansering mellom makter, men i Arktis fungerer det åpenbart bra, også sikkerhetsmessig. Det virker som om den nødvendige balanseringen har skjedd her, kanskje fordi USA ikke har lagt like mye i potten som Canada eller Norge; de relative størrelsene er blitt likere. Det som tilsynelatende har fungert dårligst har vært Canadas forsøk på å spille sin tradisjonelle mellommaktsrolle, og denne rollen må omdefineres. Det kan dermed se ut til at både mellommakts- og småstatsrollen er under omvurdering i en arktisk sammenheng der småstaten fortsatt vil måtte fokusere på samarbeid og allianser, mens mellommakten kan legge mer vekt på sine egne interesser og i større grad enn i verden for øvrig ta styringen. Det vil i så fall være en mulig forklaring på hvorfor Canada ikke ønsker NATO eller noen andre velkommen i sine nordlige områder mens Norge mener NATO absolutt har en rolle å spille i Arktis.

Holdt opp mot problemstillingen betyr det at Canada og Norge – også *qua* henholdsvis mellommakt og småstat – er sikkerhetspolitisk lengre fra hverandre i Arktis enn i verden ellers.

6.3 NATOs rolle i nord – ønsket eller uønsket?

Som vist tidligere er NATO godt representert rundt Nordpolen, for fire av de «polare fem» er NATO-land. Umiddelbart skulle en derfor tro at NATO hadde en plan og plass i regionen siden den betyr så mye for alliansen og fordi Russland er den femte polare staten. Alternativt: Nettopp fordi Russland er en av de «polare fem» har ikke NATO hverken noen planer eller plass i regionen.

At NATO ikke har noen plass i regionen stemmer selvsagt ikke. Nesten hvert eneste år arrangeres en større vinterøvelse i NATO-regi i Nord-Norge, og avdelinger fra NATO-land øver også jevnlig der i andre sammenhenger.

Nettopp for Norge er det viktig at NATO i det minste kaster et blikk nordover med jevne mellomrom. Som under den kalde krigen opplever Norge at NATO helst ser andre veier, og som småstat avhengig av støtte fra andre land, og særlig fra USA, blir det en evig kamp om oppmerksomheten. Uttalelsene fra daværende forsvarsminister Anne Grethe Strøm-Erichsen og daværende statssekretær Espen Barth-Eide om at NATO absolutt hadde en rolle å spille i nord må forstås i en slik sammenheng (Barth-Eide, 2009; Strøm-Erichsen, 2009b). Det var likevel ikke ment som et ønske om permanent tilstedeværelse, for den norske basepolitikken ligger fast. Av hensyn til forholdet til Russland er det neppe heller noe ønske fra norsk side om at NATOs permanente flåtestyrker alltid skal øve i Barentshavet. Når forskerne Leif Christian Jensen og Svein Rottem ved Fritjof Nansens Institutt skriver i en kronikk i Nordlys at «Samtidig ønsker ikke Norge - i likhet med Arktis-naboen Canada - at NATO skal komme til å spille en aktiv rolle i området» (Jensen & Rottem, 2010) er det i en slik kontekst dette må forstås. Norge ønsker at NATO skal være bevisste på hva som skjer i nord, men altså ikke alltid til stede. Derimot er det fremdeles viktig for Norge at NATOs styrker øves i Nord-Norge slik at de – i tilfelle en krisesituasjon – kan gjøre en innsats der. NATO-styrkene vil i så fall alltid være velkomne til Norge.

I forbindelse med et møte med NATOs generalsekretær Anders Fogh Rasmussen i 2010 sa statsminister Harper som nevnt tidligere at han ikke så noen rolle for NATO i Arktis (Wikileaks, 2011). Dette kan tolkes på flere måter. Dels kan dette forstås dithen at han anser at NATOs styrker ikke er trent og utstyrt for innsats i Nord-Canada og derfor ikke vil kunne gjøre en god nok innsats der. Det kan også forstås som at de eneste aktuelle NATO-styrkene er amerikanske – på grunn av avstanden – og derfor bare betinget velkomne. En tredje tolkning, som for så vidt henger sammen med den forrige, er at skulle en situasjon oppstå er dette noe Canada helst vil ordne opp i selv, uten innblanding utenfra. Det ville i så fall være en konsekvens av Canadas forståelse av suverenitet, særlig med tanke på Harpers videre uttalelse: «He (statsminister Harper, forf. anm.) commented that there is no likelihood of Arctic states going to war, but that some non-Arctic members favoured a NATO role in the Arctic because it would afford them influence in an area where "they don't belong"» (ibid). En mulig forståelse av dette er kanadisk uro for at ikke-arktiske stater skal kunne kreve rettigheter i Arktis, for eksempel til ressurser. Det

kan dog anføres at UNCLOS' vern av kyststatens rettigheter til ressursene er såpass strengt at ingen utenfra bare kan overta dem (Bartenstein, 2010).

Et sentralt dokument sikkerhetspolitisk sett både for Norge og Canada er NATOs strategiske konsept. Dette dokumentet vedtas enstemmig og gir retningen for NATOs prioritering de kommende årene, og vil NATO satse på nordområdene vil det formodentlig framgå her. Det siste konseptet ble vedtatt i 2010. Her omtales ikke nordområdene med ett ord (NATO, 2010). Både forskere og byråkrater mener dette er et klart signal fra Canada om at NATO bør holde seg borte fra regionen, og dette samsvarer bra med Harpers utsagn til Fogh-Rasmussen (Bergh, 2012; Wikileaks, 2011). Rob Huebert anfører i intervju (Huebert, 2013) at Canadas syn på NATOs eventuelle nærvær i Arktis aldri tidligere har kommet så klart til uttrykk som i Wikileaks-dokumentet.

NATO spiller generelt sett liten rolle for Canada, og dette er ikke nytt. Allerede på 70-tallet mente statsminister Trudeau at NATO hadde utspilt sin rolle (Trudgen, 2012). Mye tyder på at båndene til Europa nå er i ferd med å svekkes ettersom Europa ikke lenger er NATOs viktigste slagmark. Signaler på dette er at Canada ikke lengre vil være med på viktige felles infrastrukturprosjekter som AWACS, UAV og SNMG 1, med begrunnelsen at dette ikke er noe Canada egentlig får noe igjen for. For omtrent første gang i NATOs historie opptrer Canada unilateralt. Forsvarsdepartementet i Ottawa påstår de sparer 50 MCAD i året bare på å hoppe av AWACS (Pugliese, 2012).

I følge den russiske radiostasjonen «Russlands stemme» har NATOs generalsekretær Fogh Rasmussen ved to anledninger i 2013 uttalt at NATO ikke ønsker en militarisering av Arktis og derfor ikke vil øke tilstedeværelsen i regionen. Under sitt besøk i Oslo etter NATO-rådets møte i Tromsø i begynnelsen av mai skal Fogh Rasmussen ha sagt «Arktis er en vanskelig region. Man trenger samarbeid, men ikke konfrontasjon der. Og jeg håper på at samarbeidet i regionen vil fortsette!»⁶

Canadas manglende entusiasme for NATO-styrker i Nord-Canada henger sannsynligvis også sammen med at disse styrkene antakelig vil være amerikanske. Å frakte inn tilstrekkelig sterke styrker fort nok fra Europa virker uansett lite realistisk. Som allerede vist har Canada utviklet et betydelig lillebrorskompleks i forhold til USA og har også en grensetvist gående ved siden av uenigheten rundt Nordvestpassasjen. Mye kan likevel tyde på at kanadiske militære og politikere har et ulikt syn på hvordan suvereniteten vis-a-vis USA håndteres. Crosby (1997) hevder at når

⁶ Hjemmesiden til «Russlands stemme» (<http://norwegian.ruvr.ru>) 27.03.2013 og 08.05.2013.

en stor og en mindre makt samarbeider militært vil den mindre maktens offiserer lettere annamme den størres synspunkter og at dette særlig har vært tilfelle i forholdet mellom Canada og USA der samarbeidet både i NATO og NORAD har vært meget nært. Når det så i tillegg er bygget tilnærmet vanntette skott mellom den sivile og militære administrasjonen, slik Crosby også påstår har skjedd i Canada, har de militære nærmest selv fått definere hva som skal inngå i sikkerhetspolitikken (ibid, s. 41). Det vites ikke om dette fortsatt er tilfelle, men det er i det minste historisk interessant at den politiske ledelsen har hatt så lite kontroll på den militære.

Norge og Canada har ulike syn på NATOs rolle i Arktis fordi Norge, som en småstat ute på flanken, men dog i NATOs viktigste innsatsområde (Europa), alltid vil ønske å ta imot støtte fra alliansen dersom situasjonen skulle tilsi det. Erfaringen fra 1940 er at denne støtten må være forberedt på forhånd og gjerne øvet i innsatsområdet. Selv om Norge ikke vil ønske å ha NATO permanent til stede vil landet derfor alltid ønske NATO velkommen til egne nordområder.

Canada, som aldri har stått overfor noen nasjonal trussel, men som likevel tar den nasjonale suverenitetshevdelsen på stort alvor, vil derimot ikke ønske NATO velkommen. Hvorvidt dette skyldes manglende tro på fremmede styrkers kampevne i Nord-Canada eller ulyst til å ta imot NATO-styrker fra USA vites ikke. NATO er for Canada, som nevnt tidligere, mer en mulighet til å gjøre seg bemerket i verden enn en kilde til forsvarsmakt. Det er i alle fall mulig å fastslå at i det minste en viktig årsak til at det råder så stor forskjell mellom Norge og Canada i synet på NATOs eventuelle rolle i nord er opplevelsen av risiko og viljen til å motta hjelp som igjen er knyttet til de ulike årsakene til at landene sluttet seg til NATO.

6.4 Forholdet til tredjeland

Forholdet til tredjeland, det vil i denne sammenhengen også si NATO-land utenfor en NATO-sammenheng, er det tredje forholdet som analyseres. Suverenitetsspørsmålet er et viktig moment. I Canadas tilfelle vil også forholdene rundt Nordvestpassasjen bli sett nærmere på.

Norges nordområder med sine store isfrie områder har alltid vært ettertraktet område også for tredjeland. Russland/Sovjetunionen har alltid vært det viktigste, både økonomisk og rent sikkerhetsmessig. Flere EU-land gjør seg også gjeldende her, og har flere ganger forårsaket situasjoner der Norge har måttet gripe inn med våpenmakt.

Russland er som sagt det viktigste tredjelandet i regionen, men på den annen side er hele det sikkerhetsspolitiske apparatet i Norge så «innstilt» på Russland slik at dette sjelden resulterer i mye støy. Russernes militære og sivile aktiviteter i Barentshavet og på og rundt Svalbard

overvåkes rutinemessig, og takket være delelinjeavtalen fra 2010 er det bokstavelig talt klare linjer i forhold til Russland. Kystvakten er det viktigste virkemiddelet i suverenitetshevdelsen i de norske områdene.

Som følge av oljevirksomheten i Sibir og gassvirksomheten utenfor Finnmark har skipstrafikken langs norskekysten lenge vært økende. Den ytterligere økning i trafikken som man forventer vil komme på grunn av enklere tilgang til Den nordlige sjørute langs Sibirs nordkyst (Nordøstpassasjen) vil være relativt lett håndterbar for Norge siden apparatet allerede er på plass. Noen direkte trussel mot norsk suverenitet utgjør ikke denne skipsfarten.

For Canadas del er det først relativt nylig at tredjeland har begynt å interessere seg for selve Arktis, isforholdene har gjort dette relativt uinteressant fram til nå. Newfoundland-området, «Porten til Arktis», har likevel stått sentralt i mange år. Inntil for ca. 30 år siden var dette ansett som et av havets store spiskammer med «The Grand Banks» som selve juvelen i kronen.

Rovfiske ødela imidlertid dette området, og en av grunnene til at dette kunne skje var at Canada den gang ikke hadde utnyttet muligheten til å opprette økonomisk sone i henhold til UNCLOS og heller ikke hadde bygget opp et fiskerioppsyn og en kystvakt som kunne markere suverenitet og overvåke fisket. Dette har siden Canada bestemt seg for at ikke skal gjenta seg. Rundt 2000 hadde Canada og Spania en mindre torskekrig ved Baffinland (Byers, 2009).

Canada har som nevnt to – eller egentlig tre – konflikter gående med andre land i Arktis, og samtlige er med andre NATO-land; Delelinjen i Beaufort-havet der Canada er enige med USA om å være uenige og Hans-øya der diskusjonene mellom Canada og Danmark fortsetter.

Det største problemet for Canada i Arktis er utvilsomt Nordvestpassasjen. Den er blitt en fanesak for regjeringen, men regjeringen har antakelig dermed skaffet seg en kampsak der sannsynligheten for å vinne fram er svært liten (Bergh, 2012; Byers, 2009; Coates et al., 2008). Det er gjerne i tilknytning til Nordvestpassasjen de tunge argumentene for å styrke den militære tilstedeværelsen i Arktis og for å gi de væpnede styrker forbedrede arktiske kapabiliteter kommer fram. Som vi allerede har sett går uenigheten ut på hvorvidt den kanadiske delen av passasjen skal regnes som «indre farvann» siden leden går mellom landområder og øyer som ingen bestrider er kanadiske eller om leden skal regnes som et internasjonalt strede åpent for alle. USA står på den siste tolkningen med støtte fra EU. Kina ønsker også fri seilingsrett i Nordvestpassasjen, men holder for øvrig en lav profil i denne saken siden de selv anser staters suverenitet innenfor egne grenser som ukrenkelig. USAs begrunnelse er frykten for konsekvensene på verdensbasis om de gir etter for Canadas krav. Både USA og Canada står like steilt på sitt, og dermed er det lite utvikling i saken. Begge land har en tradisjon for å opptre på

egen hånd i nærområdene, antakelig en dårlig egenskap i denne sammenheng. Forskere både fra USA, Canada og også andre steder mener den eneste veien å gå er gjennom forhandlinger og samarbeid slik at begge land kan opprettholde en optimal kontroll med skipstrafikken gjennom området, kanskje noe lignende det systemet som de to landene forlenget har etablert på De store sjøene (Bergh, 2012; Byers, 2009; Coffey, 2012; McClellan, 2010).

Igjen er det utfra litteraturen tydelig at Canadas trang til å hevde suverenitet anses som en årsak til at dette og lignende problemer ikke blir løst. Whitney Lackenbauer mener regjeringens forsøk på først å få USA til å anerkjenne Canadas suverenitet over Nordvestpassasjen og deretter forhandle om det praktiske er dødfødt siden USA aldri vil gå med på noe slikt. Lackenbauer mener dagens pragmatiske sak-for-sak-løsning fungerer bra for både USA og Canada (Lackenbauer, 2011b). Og selv om Nordvestpassasjen skulle få status som internasjonalt strede vil ikke det være noe i veien for at Canada kan fortsette å kreve kontinuerlig posisjonsrapportering, slik det allerede er etablert systemer for i dag.

Det er ingen grunn til å legge skjul på at en viktig grunn til at Canada er så lite kompromissvillige når det gjelder Nordvestpassasjen er risikoen for en skipsulykke med tilhørende forurensningsfare. Konsekvensene av en grunnstøting og oljelekkasje i Arktis ble klart illustrert i forbindelse med *Exxon Valdez*' havari utenfor Alaska, og flere av Nordvestpassasjens ruter går i relativt grunne farvann. Ved siden av den potensielle miljøkatastrofen en lignende hendelse ville være, ville den også få store konsekvenser for urbefolkningen i området.

Slike scenarier brukes også som argument for en økt militær tilstedeværelse i regionen fordi det er bare forsvaret som har tilstrekkelig kapasitet for Søk & Redning (SAR), i det minste på kort sikt (Huebert, 2013). Denne kapasiteten er uansett bare begrenset til stede i Arktis i dag. Flyvåpenets anskaffelse av nye SAR-fly er dessuten som så mange andre slike prosjekter sterkt forsinket til tross for at nettopp denne anskaffelsen ble nevnt som særlig kritisk i senatkomiteens rapport (Pugliese, 2013; Senate_of_Canada, 2011). Tilstrekkelig isbryterkapasitet til å ha et system for konvoiering tilsvarende det russerne har etablert langs Den nordlige sjørute finnes heller ikke, og det vil ta mange år å få bygget opp noe lignende.

USA gjør uansett som de vil i Nordvestpassasjen, og gjør ingen hemmelighet av at krigsskip, det vil i praksis si ubåter, fortsatt seiler gjennom farvannet. Canada har svært lite å sette imot (Bergh, 2012; Huebert, 2011a). Spørsmålet er om kanadierne også ønsker å sette så mye imot når alt kommer til alt, og svaret er nok «sannsynligvis ikke!». Det er i alle fall vanskelig å se at Canada vil ta i bruk militære virkemidler for virkelig å hindre amerikanerne i å benytte Nordvestpassasjen uansett krigsretorikk fra statsministeren (Haglund, 2010, s. 192).

Oppsummert utgjør tredjeland en betydelig sikkerhets- og suverenitetsmessig utfordring i Arktis både for Norge og Canada. For Norge er den største utfordringene de store havstrekningene i Norskehavet, Barentshavet og Nordishavet mens Canada har Nordvestpassasjen som sin største hodepine. Riktignok konkluderte Moeller-Maersk at Nordvestpassasjen aldri vil bli noen ny Panamakanal da de vitnet for Senatskomiteen, men antallet gjennomseilinger øker for hvert år. Det samme gjelder for øvrig Den nordlige sjørute. Det vil være umulig å hindre tredjeland å seile gjennom Nordvestpassasjen, uansett om passasjen defineres som et indre farvann eller internasjonalt strede. Går det dessuten slik pessimistene frykter, at selve Nordpolen skal kunne være kommersielt seilbar, vil Canada ikke ha noen mulighet til å stoppe trafikken. Hvilke tredjeland Canada kan bli stilt overfor er noe uklart, men at Kina og USA vil være blant dem er svært sannsynlig. Norge vil på sin side alltid måtte forholde seg til Russland i første rekke, selv om sannsynligvis også kinesiske og japanske skip vil bli oftere å se langs norskekysten når trafikken øker i Den nordlige sjørute. Likevel vil Norges utfordringer knyttet til trafikken i de nordlige farvann være vesentlig mindre enn Canadas. Norsk territorium berøres i liten grad direkte, og dessuten er Den nordlige sjørute et «renere» farvann der sannsynligheten for en grunnstøting er mindre enn i Nordvestpassasjen. Russerne har dessuten allerede etablert et konvoisystem der lastefartøy må følges av en (russisk) isbryter. Lignende system har det så vidt vites ikke vært snakket om i Nordvestpassasjen, Canada har heller ikke isbryterkapasitet nok til å gjøre noe slikt ennå.

6.5 Foreløpige funn og oppsummering

Både Canada og Norge anser suverenitet som svært viktig i sin Arktis-politikk, og begge streber etter å ha denne så uavkortet som mulig siden tilgangen til ressursene er knyttet til denne. Synet på hva suvereniteten i praksis innebærer er likevel svært ulikt, og dette har historiske og geografiske (og til dels klimatiske) årsaker. Hvilket syn de to statene har på suverenitet påvirker naturlig nok sikkerhetspolitikken. For en norsk iakttagere kan den kanadiske tolkningen av suverenitet virke litt «manisk», men årsaken ligger i historien og skyldes markering av selvstendighet i forhold til både USA og Storbritannia. Det virker som om dette behovet for å markere uavhengighet dels gir Canada behov for å opptre som alliansebygger og fredsskaper i verden, men også å holde distanse til andre, og helst være så lite avhengig av andre som mulig. Derfor ønsker ikke Canada at for mange skal få blande seg inn i den arktiske politikken, selv ikke nære allierte, og dette stemmer godt overens med mellommaktsteorien der et av

mellommaktens – i alle fall den type mellommakt Canada ønsker å være - karakteristika er at den forsøker distansere seg fra stormakter og hegemoner.

Mangelen på trussel mot kanadisk Arktis og regionens utilgjengelighet på grunn av kulde og is har også spilt inn. Canada har rett og slett ikke hatt behov for en sikkerhetspolitikk i egen teig som har involvert andre aktører enn Canada selv og til en viss grad USA, og nå når klimaet endrer seg og utfordringene til suvereniteten blir flere, klarer ikke regjeringen å endre politikken og de mentale bildene fort nok. Regjeringen Harper har hatt bedre intensjoner for Arktis enn de fleste andre kanadiske regjeringer, men foreløpig er det i praksis mer retorikken enn politikken som skiller den fra forgjengerne. Så skal det også sies at regjeringen Harper har mange tiårs forsyndelser å ta igjen, og det er ikke gjort i løpet av noen få år.

Norge, på den annen side, har vært eksponert for åpent hav og klare sikkerhetstrusler siden krigen. Som en småstat med begrensede ressurser har Norge sett på hjelp fra allierte i en krisesituasjon som essensielt og eksistensielt. Derfor kan ikke Norge markere sin suverenitet på samme høylytte måte som Canada, det er kort og godt i Norges interesse at noen er villige til å komme.

Dermed er vi inne på NATOs rolle i Arktis. For Norge er NATO helt avgjørende sikkerhetsmessig, for Canada mer en mulighet til å spille en rolle i verden gjennom å eksportere sikkerhet til andre, gjerne oversjøiske mottakere. Derfor spiller NATO generelt ingen stor rolle for Canada, og i hvert fall ikke i Arktis, der andre NATO-lands tilstedeværelse vil kollidere med Canadas forståelse av suverenitet. Dette vil særlig gjelde ikke-arktiske NATO-land, men også USA som i realiteten er den eneste allierte som kan komme Canada til unnsetning.

Tredjeland, som med det også forstås NATO-land utenfor en NATO-ramme, kan også utgjøre en betydelig suverenitets- og sikkerhetsutfordring i Arktis for både Norge og Canada, men utfordringen her vil trolig være størst for Canada som får virksomheten – først og fremst skipsfart – mye nærmere innpå seg siden seilasen må foregå i kanadisk territorialfarvann, helt uavhengig av om Nordvestpassasjen defineres som internasjonalt strede eller ikke. Økt aktivitet i Arktis vil dessuten fordre en stor utbygging av SAR-kapasiteter som vil fordre store investeringer. For Norges del vil den arktiske skipsfarten gå i de faste ledene langs kysten sammen med den øvrige trafikken, og her er apparatet på plass i mye større grad enn i Canada.

Og hva så med nærområdeinitiativet? Antakelig har ikke den kanadiske regjeringen prinsipielt noe imot det, selv om Rob Huebert antar at Canada var blant kritikerne. Viktige tanker bak initiativet som vekt på nærområdet, kollektiv sikkerhet (altså i Nord-Amerika i dette tilfellet) og

fortsatt satsing på evne til deployerbarhet kan også gjenfinnes i *Canada First* (National_Defence_of_Canada, 2008). Det vites ikke om dette er tilfeldig eller om *Canada First* har lånt fra Nærområdeinitiativet, men likheten er påfallende.

7 Konklusjon

De sikkerhetspolitiske prioriteringene i Canada og Norge preges av ulik geografi, ulik tilnærming til suverenitetsbegrepet og ulik vurdering av egen plass i verden. Det gir seg spesielt tydelige utslag i nordområdene fordi begrepene kolliderer med virkeligheten i større grad her enn i andre deler av verden, i alle fall hva Norge og Canada angår. At politikken tar seg ulike uttrykk og kommer til ulike konklusjoner i de to landene, tross så mange likhetspunkter, bør derfor ikke forbause noen.

Tar vi geografien først bærer Canadas sikkerhetspolitikk bærer preg av at nordområdene til nå har vært svært isolerte og til dels utilgjengelige. Noen militær trussel av større betydning har ikke foreligget på over 20 år. Heller ikke under Den kalde krigen var denne trusselen veldig sterkt til stede, det er jo bare å minne om den kanadiske forsvarssjefens ord om at det var mer sannsynlig at han måtte redde en angriper enn bekjempe ham. Canada har ikke hatt behov for å aktivt forsvare store deler av eget territorium og dermed hatt et militært overskudd som kunne brukes til å sikre seg «en plass i solen» i Europa og andre steder. Med den vikende havisen og den økte tilgjengeligheten i nord har Canada fått en rekke nye sikkerhetspolitiske utfordringer som det ikke virker som de er helt enige med seg selv om hvordan man skal handtere. Foreløpig holder regjeringen fast på den gode gamle politikken der suvereniteten er den hellige ku. Følgelig anser den at dette er saker Canada løser best på egen hånd og takker nei til omverdenens interesse.

Det er en politikk stort sett alle observatører mener er helt forfeilet ved at den kanadiske staten påtar seg oppgaver det er helt opplagt den ikke kan gjennomføre.

Norge, på den annen side, har en bakgrunn for sin sikkerhetspolitikk som er preget av nærheten til en til tider uberegnelig stormakt som alltid må tas hensyn til og et isfritt hav med tilnærmet uinnskrenket ferdsel og stor næringspolitisk betydning. Norge har, i motsetning til Canada, en relativt stor befolkning i nord, og en godt utbygget infrastruktur med næringsliv, flyplasser, veier, utdanningsinstitusjoner og så videre. Norge har også en lang tradisjon for suverenitetsmarkering i nordområdene, helt fra middelalderen.

NATO-medlemskapet er for så vidt viktig for begge land, men på hver sin måte. Norge er en småstat i de fleste betydninger av ordet, og er og har alltid vært mest opptatt av sin egen sikkerhet. Fordi det av samme årsak er umulig for Norge å ha et heldekkende forsvar er det helt

nødvendig å få NATO til å interessere seg for nordområdene. Derfor anser den norske regjering, helt uavhengig av hvilke partier den utgår fra, at NATO har en rolle å spille i regionen. Canadas status som mellommakt er mer basert på evnen til å støtte nettopp land som Norge. Litt satt på spissen kan man si at Canada ønsker at verden skal være i det minste litt avhengige av Canada, men at Canada samtidig ikke skal være for avhengige av resten av verden. Slik atferd er typisk for en mellommakt (Laxer, 2010), og Canadas sterke engasjement i Afghanistan er en klar markering av dette. Det sterke engasjementet må også sees på som et uttrykk for at Canada ønsker å ta seg an truslene så langt hjemmefra som overhode mulig.

Derfor måtte Nærområdeinitiativet komme fra Norge og ikke Canada fordi Norge ligger i NATOs kjerneområde (Europa) og fordi NATO betyr så mye mer for Norge enn for Canada. Nærområdeinitiativet har for så vidt vært en suksess fordi hovedinnholdet; kollektiv sikkerhet, økt evne til situasjonsforståelse, evne til rask deployering og redusert dobbeltarbeid mellom nasjonale og NATOs staber er på plass i NATOs strategiske konsept.

Mange av tankene bak Nærområdeinitiativet kan også gjenfinnes i *Canada First*, enten dette nå er tilsiktet eller ei. I prioriteringen av de væpnede styrkers oppgaver som oppgis her er det nettopp Canadas nærområder – først selve Canada og deretter Nord-Amerika – som anses viktigst. Oppdrag andre steder i verden kommer deretter og gjenspeiler både Nærområdeinitiativets understrekning av behovet for deployerbare styrker og det strategiske konseptets snakk om krisehåndtering.

I nordområdene er det tydelig at Norge fortsatt satser tungt selv om jagerflyenes hovedbase flyttes til Trøndelag. De største øvelsene legges fremdeles nordpå, og Kystvaktens hovedkvarter er også flyttet fra Oslo til Sortland. Alt dette er tydelige tegn på at Norge ønsker å være betydelig til stede i regionen og legger stor vekt på sikkerheten i nordområdene. I dette inngår selvsagt også å håndheve suvereniteten i de «norske» delene av Nordishavet og Barentshavet, herunder vernesonen ved Svalbard og fiskerisonen rundt Jan Mayen. Regjeringsdokumentene viser en klar vilje til tilstedeværelse og erkjennelse av viktigheten av regionen.

I Canada gjør den motsatte utviklingen seg gjeldende i nordområdene. Øvelser i nord kuttet, den nye isbryteren og de isforsterkede patruljefartøyene er flere år forsinket, planlagte utbygginger av marine- og flybaser kanselleres eller utsettes, alt med økonomiske begrunnelser. Canadas kjøp av nye jagerfly satt på vent av ulike årsaker. I tillegg mer enn antydes det at budsjettet til det kanadiske forsvaret må kuttet betraktelig de kommende årene. Alt dette tyder på et svekket snarere enn styrket militært nærvær i nord og at regjeringen Harpers politikk, som forgjengernes, har vist seg å være vel så mye retorikk som politikk.

Kilder

- Bartenstein, K. (2010). Use it or lose it - an appropriate and wise slogan? *Policy Options* (July-August 2010), 69-73.
- Barth-Eide, E. (2009, 2009-05-23). *Norway's Security Outlook - strengthening the Relevance of NATO*. Address to the Defence and Security Committee, NATO Parliamentary Assembly, Oslo 23 May 2009.
- Bergh, K. (2012). The Arctic Policies of Canada and the United States: Domestic Motives and International Context *SIPRI Insights on Peace and Security* (Vol. 2012/1). Stockholm: SIPRI.
- Bjerga, K., & Skogrand, K. (2006). Securing small-state interests: Norway in NATO. I V. Mastny, S. Holtsmark & A. Wenger (Red.), *War Plans and Alliances in the Cold War: Threat Perceptions in the East and West*. London: Routledge.
- Borgerson, S. (2008). Arctic Meltdown. *Foreign Affairs*, 87 (2), 63-77.
- Bredow, W. (2010). The Revolution in Military Affairs and the Dilemma of Canadian Armed Forces. I N. Hynek & D. Bosold (Red.), *Canada's Foreign and Security Policy - Soft and Hard Strategies of a Middle Power* (s. 169-188). Don Mills (Ontario): Oxford University Press.
- Byers, M. (2009). *Who owns the Arctic? Understanding sovereignty in the North*. Vancouver: Douglas & McIntyre.
- Børresen, J., Gjeseth, G., & Tamnes, R. (2004). *Norsk forsvarshistorie 1970-2000 - Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide Forlag.
- Caldwell, N. (1990). *Arctic Leverage - Canadian Sovereignty and Security*. New York: Praeger Publishers.
- Canada's Line in the Ice. (2007). [Article]. *Utne Reader: The Best of the Alternative Press*(141), 12-12.
- Cannon, L. (2010, September 14, 2010). *Address to Norwegian Institute for International Affairs: Canada's Arctic Foreign Policy* (2010/69). www.canada.gc.ca.
- Christensen, D. (1979). *Brennpunkt Nord-Norge*. Oslo: Cappelen.
- Christie, G. (2011). Indigeneity and Sovereignty in Canada's Far North: The Arctic and Inuit Sovereignty. [Essay]. *The South Atlantic Quarterly*, 110(2), 329-346. doi: 10.1215/00382876-1162480
- Coates, K., Lackenbauer, P. W., Morrison, W., & Poelzer, G. (2008). *Arctic Front; Defending Canada in the Far North*. Toronto: Thomas Allen Publishers.
- Coffey, L. (2012, 22. juni 2012). NATO in the Arctic: Challenges and Opportunities. *The Heritage Foundation Issue Brief*.

- Creswell, J. (2009). *Research Design - Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches* (3. utg.). Thousand Oaks (CA): SAGE Publications Inc.
- Crosby, A. D. (1997). A Middle-Power Military in Alliance: Canada and NORAD. *Journal of Peace Research*, 34 (1/feb 97), 37-52.
- Desroches, M. (2013). [E-post 7. februar 2013].
- Diesen, S. (2008). *New Perspectives on military Power in the Arctic*. Paper presented at the Emerging from the Frost - Security in the 21st century Arctic, Tromsø.
- Dolata-Kreutzkamp, P. (2010). Canada's Arctic Policy: Trancending the Middle-Power Model? I N. Hynek & D. Bosold (Red.), *Canada's Foreign and Security Policy - Soft and Hard Strategies of a Middle Power* (s. 251-275). Don Mills (Ontario): Oxford University Press.
- Eriksen, K., & Pharo, H. (1997). *Norsk utenrikspolitikks historie - Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Forsvarsdepartementet. (2008). *Strengthening NATO - Rising its Profile and ensuring its Relevance*. Non-Paper. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarssjefen. (2012). *Forsvarets årsrapport 2012*. Oslo: Forsvarsstaben.
- Furre, B. (1971). *Norsk historie 1905-1940*. Oslo: Det norske samlaget.
- Gecelovsky, P. (2007). Northern Enigma: American Images of Canada. *American Review of Canadian Studies*, 37 (Winter 2007), 517-535.
- Government_of_Canada. (2009). *Canada's Northern Strategy - Our North, Our Heritage, Our Future*. Ottawa: Government of Canada.
- Government_of_Canada. (2010). *Statement on Canada's Arctic Foreign Policy - Exercising Sovereignty and Promoting Canada's Northern Strategy abroad*. Ottawa: Government of Canada.
- Griffiths, F. (2011). Arctic security. I J. Kraska (Red.), *Arctic security in an age of climate change*. New York: Cambridge University Press.
- Haaland, T. (2010). Still Homeland Defenders at Heart? Norwegian Military Culture in International Deployments. *International Peacekeeping*, 17:4, 539-553.
- Haglund, D. (2010). A Security Community - "If you can keep it": Societal Security, Demography and the North American Zone of Peace. I N. Hynek & D. Bosold (Red.), *Canada's Foreign and Security Policy; Soft and Hard Strategies of a Middle Power*. Don Mills (Ontario): Oxford University Press.
- Hallams, E., & Schreer, B. (2012). Towards a post-American alliance? NATO burden-shearing after Libya. *International Affaires*, 88(2), 313-327.
- Hilde, P., & Widerberg, H. (2010). NATO's nye strategiske konsept og Norge. *Norsk Militært Tidsskrift*(4/2010).

- Hope, I. (2000). *Misunderstanding Mars And Minerva: The Canadian Army's Failure To Define an Operational Doctrine*. Monograph. School of Advanced Military Studies/United States Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth (KA).
- Huebert, R. (2011a). Canada and the Newly Emerging International Arctic Security Regime. I J. Kraska (Red.), *Arctic Security in an Age of Climate Change* (s. 193-217). New York: Cambridge University Press.
- Huebert, R. (2011b). Submarines, oil tankers and ice breakers. [Article]. *International Journal, Autumn 2011*, 809-824.
- Huebert, R. (2012). The Need, Costs and Benefits of a Canadian Naval Presence in the Arctic. *Canadian Naval Review*, 8(1 (Spring 2012)), 4-9.
- Huebert, R. (2013). Elektronisk intervju 13.03.13.
- Hønneland, G. (2012). *Arktiske utfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Indian_and_Northern_Affairs_Canada. (2009). *Evaluation of the Strategic Investments for Northern Economic Development - Final report*. Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada.
- Ingstad, H. (1935). *Øst for den store bre* (1995 utg.). Oslo: Gyldendal.
- Jacobsen, D. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2 utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jansen, J., & Blichfeldt, P. (1998). *Havets voktere - Historien om Kystvakten*. Oslo: Schibsted.
- Jensen, L., & Rottem, S. (2010, 14. juni 2010). Nato i nord?, *Nordlys*.
- Jordaan, E. (2003). The Concept of a Middle Power in International Relations: distinguishing between emerging and traditional middlepowers. *Politicon*, 30(2)(November 2003), 165-181.
- Kaiman, J. (2013, 18.03.2013). China's growing economy needs minerals and oil – and its gaze is increasingly focused northwards, *The Guardian*.
- Kanet, R. (2010). The new members and future enlargement. The impact of NATO-Russia relations. I G. Aybet, Moore, R. (Red.), *NATO in search of a vision*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Keating, T. (2010). Wither the Middle-Power Identity? Transformations in the Canadian Foreign and Security Milieus. I N. Hynek, Bosold, D. (Red.), *Canada's Foreign and Security Policy - Soft and Hard Strategies of a Middle Power* (s. 3-19). Don Mills (Ontario): Oxford University Press.
- Kjølborg, A. (2007). I hegemonens skygge - en småstats sikkerhetslogikk (Vol. 2007/01626). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

- Kriz, Z., & Chrastansky, F. (2012). Existing Conflicts in the Arctic and the Risk of Escalation: Rhetoric and Reality. [Article]. *Perspectives: Central European Review of International Affairs*, 20(1), 111-139.
- Kvil, S. (2010). *Fra Canada til Norge - Canadas forsvarsforpliktelse til nordflanken 1967-1989*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Lackenbauer, P. W. (2011a). From Polar Race to Polar Saga: An integrated Strategy for Canada and the Circumpolar World. I F. Griffiths, R. Huebert & P. W. Lackenbauer (Red.), *Canada and the Changing Arctic* (s. 69-180). Waterloo (Ontario): Wilfrid Laurier University Press.
- Lackenbauer, P. W. (2011b). Polar Race or Polar Saga - Canada and the Circumpolar World. I J. Kraska (Red.), *Arctic security in an age of climate change* (s. 218-243). New York: Cambridge University Press.
- Lawless. (2006). Canada and NATO: A starving Fish in an expanding Pond *Canadian Military Journal* (Summer 2006).
- Laxer, G. (2010). Superpower, Middle Power or Satellite? Canada's Energy and Environmental Policy. I N. Hynek & D. Bosold (Red.), *Canada's Foreign and Security Policy - Soft and Hard Strategies of a Middle Power* (s. 138-161). Don Mills (Ontario): Oxford University Press.
- Lunde, L., Thune, H., Fleischer, E., Grünfeld, L., & Sending, O. (2008). *Norske Interesser; Utenrikspolitik for en globalisert verden*. Oslo: Cappelen Damm.
- McClellan, K. (2010). America and the Arctic Superhighway: Developing Economic Opportunities in a Warming Arctic *The Project on International Peace and Security (PIPS)*. Williamsburg (VA): The College of William and Mary.
- Moen, T. (2010). *Den norske sikkerhetspolitiske debatt: : Lammet av et begrenset handlingsrom?* Masteroppgave, Universitetet i Oslo, Oslo.
- National_Defence_of_Canada. (2008). *Canada First Defence Strategy*. Ottawa: National Defence of Canada.
- National_Defence_of_Canada. (2009). CFJP 01 Canadian Military Doctrine. Ottawa: Chief of the Defence Staff. (Opptrykk fra: 2011-09).
- NATO. (2006). *NATO Handbook*. Brüssel: NATO Public Diplomacy Division.
- NATO. (2010). *Active Engagement, Modern Defence - Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon 19-20 November 2010*. Brüssel: North Atlantic Treaty Organization.
- Neillands, R. (2005). *The Dieppe Raid - The Story of the disastrous 1942 Expedition* London: Aurum.

- Nossal, K. (2010). "Middlepowerhood" and "Middlepowermanship" in Canadian Foreign Policy. I N. Hynek & D. Bosold (Red.), *Canada's Foreign and Security Policy - Soft and Hard strategies of a Middle Power* (s. 20-34). Don Mills (Ontario): Oxford University Press.
- NRK/Brennpunkt (Writer). (2013). Verdens dyreste papirfly [TV/Internett]. Oslo: NRK 1.
- Oldberg, I. (2011). Aims and means in Russian foreign policy. I R. Kanet (Red.), *Russian Foreign Policy in the 21st Century* (s. 30-58). London: Palgrave Macmillan.
- Paquin, J. (2009). Canadian Foreign and Security Policy: Reaching a Balance Between Autonomy and North American Harmony in the 21st Century. *La politique étrangère du Canada*, 15(2), 103-112.
- Pearson, L. B. (1946). Canada looks "Down North" [Article]. *Foreign Affairs*, 24(4).
- Press, J. (2012, August 24, 2012). Harper says Arctic defence spending `critical`, *Postmedia News*.
- Pugliese, D. (2012, 17/3-2012). Canada pulls out of NATO airborne surveillance programs to save \$90M, *Ottawa Citizen*.
- Pugliese, D. (2013, 3. mars 2013). Army to scale back Arctic operations because of budget cuts, *Ottawa Citizen*.
- Regjeringen. (2006). *Regjeringens nordområdestrategi*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Regjeringen. (2009). *Stortingsproposisjon 1S (2009-2010)*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Regjeringen. (2010). *Stortingsproposisjon 1S (2010-2011)*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Regjeringen. (2011a). *Stortingsmelding nr. 7: Nordområdene - Visjoner og virkemidler*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Regjeringen. (2011b). *Stortingsproposisjon 1S (2011-2012)*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Regjeringen. (2011c). *Stortingsproposisjon 73S (2011-2012) Et forsvar for vår tid*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Regjeringen. (2012). *Stortingsproposisjon 1S (2012-2013)*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Rudskjær, N. (2002). Samfunnssikkerhet. fra Den Norske Atlanterhavskomite
- Sachs, S. (2011). Canadian combat troops exit Afghanistan - Canadian trainers enter, *The Globe and Mail*.
- Seidler, C. (2009). *Arktisches Monopoly - Der Kampf um die Rohstoffe der Polarregion*. München/Hamburg: Deutsche Verlags-Anstalt/Spiegel-Verlag.
- Senate_of_Canada. (2011). *Sovereignty and Security in Canada's Arctic (Interim report)*. Ottawa: Senate of Canada.
- Skogan, J. K. (2011). Sikkerhetspolitikk: Mål, utfordringer og virkemidler. I J. Hovi & R. Malnes (Red.), *Normer og Makt: Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.

- Skogrand, K. (2004). *Norsk forsvarshistorie 1940-1970 - Alliert i krig og fred*. Bergen: Eide Forlag.
- Smith, J. (2012). Reinventing Canada: Stephen Harper's Conservative Revolution. *World Affairs*(March/April 2012).
- Smith, M. (2010). NATO-Russian Relations: Will the Future resemble the Past? I G. Aybet, Moore, R. (Red.), *NATO in search of a vision*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Spaans, R. (2012, 10. august 2012). Kappløpet om Arktis (intervju med Geir Hønneland, Fritjof Nansens Institutt), *Dag og Tid*.
- . Store Norske Leksikon. (2007) *Store Norske Leksikon* (Electronic edition 2005-2007 utg.). Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Strøm-Erichsen, A. (2009a, 07.08.2009). God forsvarspolitik å flytte FOH til Reitan, *Kronikk, Rogalands Avis*.
- Strøm-Erichsen, A. (2009b, 2009-05-11). *Norway's Security Outlook*. [Speech held at The Atlantic Council of Finland]. Helsingfors.
- Tamnes, R. (1997). *Norsk utenrikspolitikks historie - Oljealder 1965-1995* Oslo: Universitetsforlaget.
- Tamnes, R. (2001). The strategic importance of the High North during the Cold War. I G. Schmidt (Red.), *A History of NATO: The first fifty years* (Vol. 3). New York: Palgrave.
- Tamnes, R., & Eriksen, K. (1999). Norge og NATO under den kalden krigen. I C. Prebensen, Skarland, N. (Red.), *NATO 50 år: Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år* (s. 7-38). Oslo: Den Norske Atlanterhavskomiteé.
- Teeple, N. (2010). A Brief History of Intrusions into the Canadian Arctic. *Canadian Army Journal*, 12(3 (Winter 2010)), 45-68.
- Tellier, A. (2013). [E-post 25. februar 2013].
- Trudgen, M. (2012). A Canadian Approach: Canada's Cold War Grand Strategy, 1945 to 1989. *Journal of Military and Strategic Studies*, 14 (3/4).
- Tu Thanh Ha, Freeze, C., & Leblanc, D. (2013, 22.04.2013). RCMP arrest two for 'al-Qaeda-supported' plot to bomb Via train, *The Globe and Mail*.
- Wegge, N. (2010). The political order in the Arctic: Power structures, regimes and influence. *Polar Record*, 47(241), 165-176.
- Welsh, J. (2004). Canada in the 21st Century: Beyond Dominion and Middle Power. *The Round Table*, 93(376/September 2004), 583-593.
- Wikileaks. (2011). Canadian PM and NATO S-G Discuss Afghanistan, the Strategic Concept, and the Arctic [Møtereftrat].

Zyla, B., & Sokolsky, J. (2010). Canada and the Atlantic Alliance in the Post-Cold War Era: More NATO than NATO. In N. Hynek & D. Bosold (Eds.), *Canada's Foreign and Security Policy - Soft and Hard Strategies of a Middle Power*. Don Mills (Ontario): Oxford University Press.

Østreng, W. (2010). The Small Arctic Insiders. Blogg

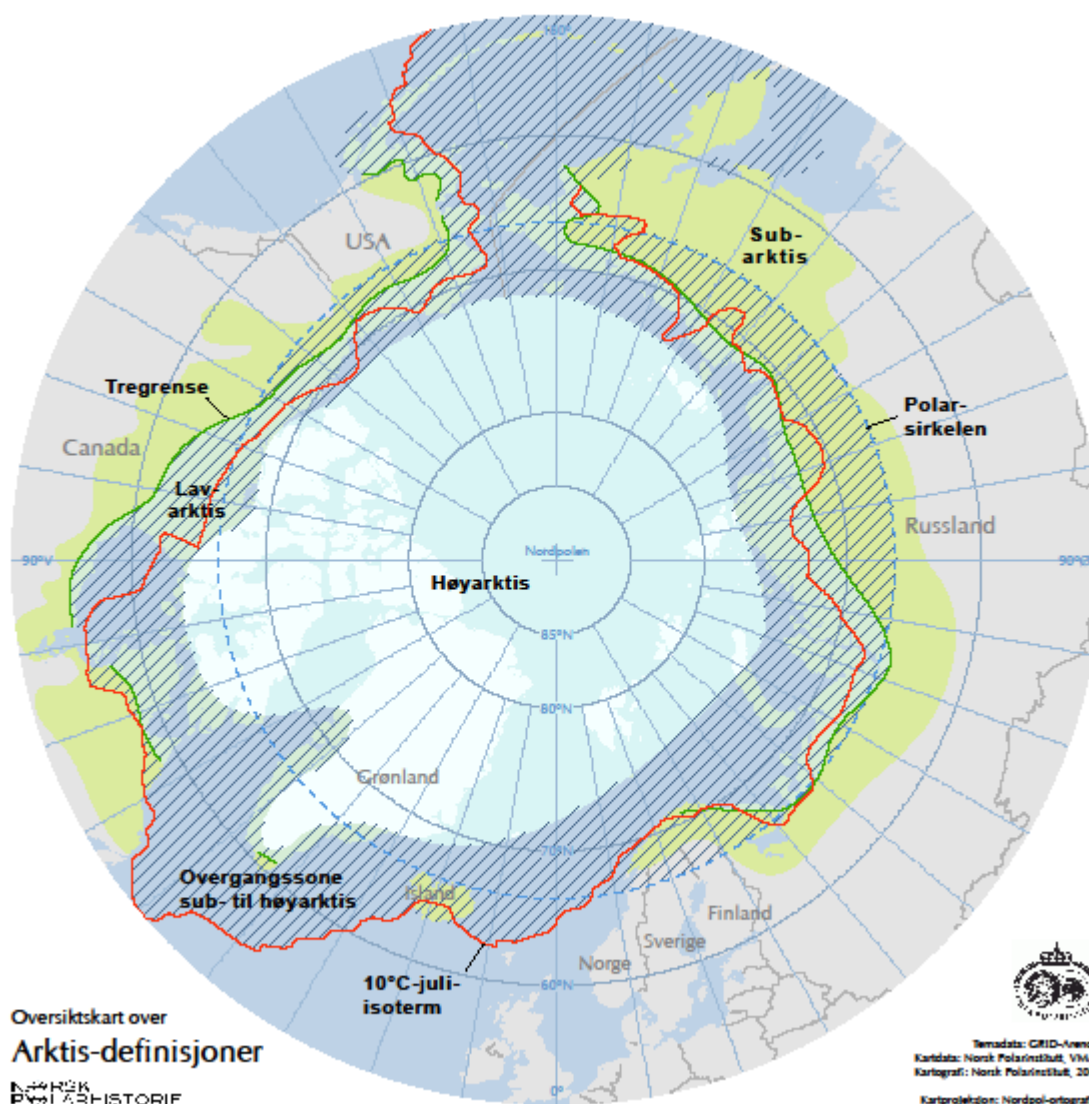
VEDLEGG A**LISTE OVER INTERVJUOBJEKTER**

<i>Dato</i>	<i>Intervjuobjekt</i>
31/1-2013	Ms. Alice Bothwell, uavhengig forsker
5/2-2013	Avdelingsdirektør Arild Eikeland, Forsvarsdepartementet
27/2-2013	Seniorforsker Helge Danielsen, Institutt for forsvarsstudier
1/3-2013	Seniorrådgiver Kristin Mørkestøl, Forsvarsdepartementet
6/3-2013	Seniorforsker Svein Melby, Institutt for forsvarsstudier
7/3-2013	Professor Rolf Tamnes, Institutt for forsvarsstudier
13/3-2013	Professor Dr. Rob Huebert, University of Calgary

Intervjuer med norske intervjuobjekter ble gjennomført på deres arbeidsplasser. Alice Bothwell ble intervjuet i Oslo og Rob Huebert via elektroniske media.

VEDLEGG B

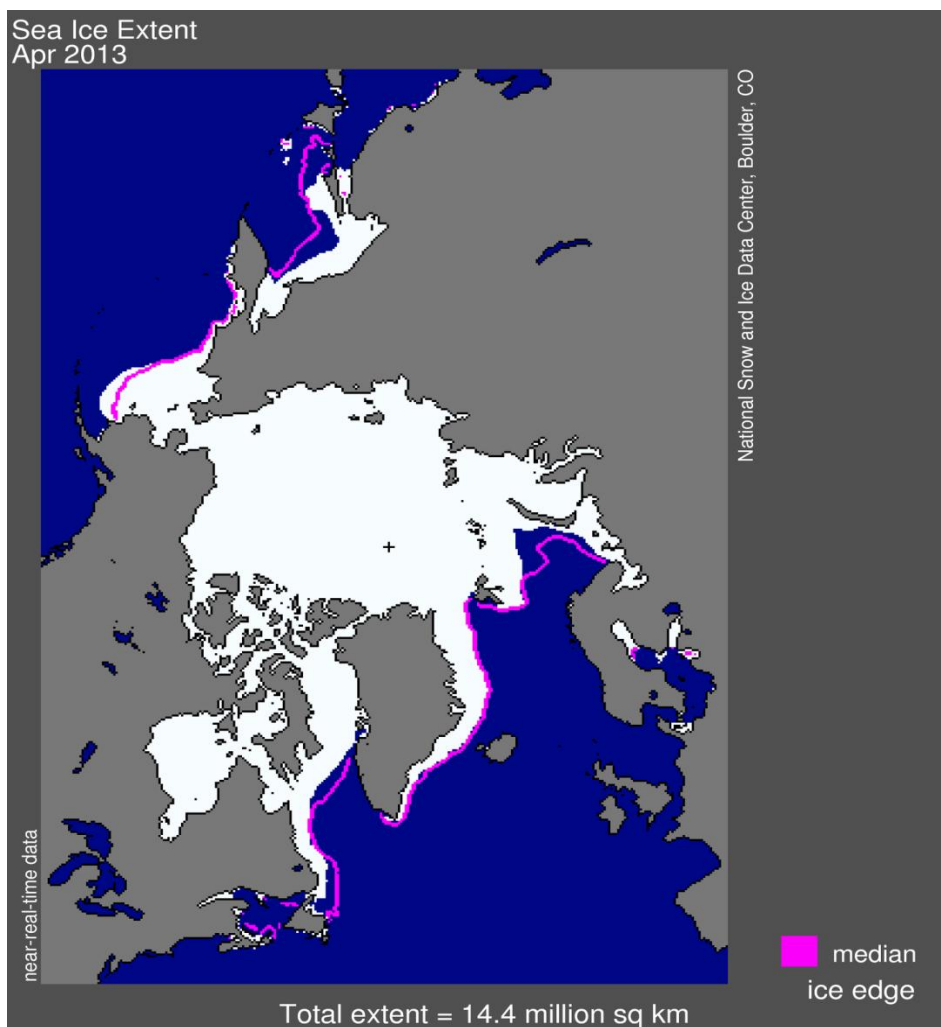
KART OVER ARKTIS



VEDLEGG C

HAVISENS UTBREDELSE APRIL 2013

MED MEDIAN 1979 - 2000



Median = Gjennomsnitt iskant i april 1979-2000

Kilde: National Snow and Ice Data Center, Boulder (CO)

