

Johannes R.B. Björkén

Norge i nordområdene

En analyse av Norges rolle i etableringen
av internasjonalt og regionalt samarbeid i
nordområdene



Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, våren 2013

Norge i nordområdene

En analyse av Norges rolle i etableringen av internasjonalt og regionalt samarbeid i nordområdene

Johannes R.B. Björkén

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, juni 2013

Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet, NTNU

Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse

Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Bilde på omslag er hentet fra CIA – The World Factbook, Regional and World Maps, 2013.
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/refmaps.html>

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen av min utdanning ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU. Etter fem år ved Lektorutdanningen i samfunnsfag er det derfor at jeg med blandede følelser skriver mine siste ord som student.

Arbeidet knyttet til denne masteroppgaven har vært alt fra krevende, frustrerende og slitsomt, til morsom, interessant og spennende. Fremfor alt har prosessen vært meget lærerik, og gitt meg muligheten til å ta i bruk den kunnskapen som jeg har tilegnet meg gjennom dette studieløpet. Oppgaven har gitt meg en større innsikt og forståelse for internasjonal politikk, og hvilken rolle Norge spiller, og har spilt, i nordområdene. Dette synes jeg er et utrolig spennende tema som jeg tror kommer til å bli stadig mer aktuell i årene fremover.

Selv om arbeidet med oppgaven til tider har gjort meg usosial, og ført til mange ensomme timer foran PC-skjermen, så er det fortsatt flere personer som har bidratt til at denne oppgaven har blitt ferdigstilt.

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder, Per Marius Frost-Nielsen, for mange gode tilbakemeldinger og diskusjoner om mitt forskningstema.

Jeg vil også rette en takk til mine medstudenter ved Lektorutdanningen i samfunnsfag, Kull 08, ved NTNU. Dere har bidratt til fem fantastiske studieår med utrolige gode sosiale rammer. Jeg vil i tillegg rette en takk til Robin Krogtoft for å ha tatt seg tid til å lese og kommentere oppgaven min.

Sist men ikke minst vil jeg rette en stor takk til mine foreldre for deres støtte gjennom hele livet mitt, og for alltid å ha vært der da jeg har trengt dere.

Johannes R.B. Björkén

31. mai, 2013.

Forkortelser

AEPS	Arctic Environmental Protection Strategy	Den arktiske miljøvernstrategien
ALS	Arctic Leaders' Summit	
BEAC	Barents Euro-Arctic Council	Barentsrådet
BEAR	Barents Euro-Arctic Region	Barentssamarbeidet
BRC	Barents Regional Council	Regionrådet
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora	Konvensjon om internasjonal handel med truede arter og vill flora og fauna
CMS	Convention on Migratory Species	Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder
FNI	Fridtjof Nansen Institute	Fridtjof Nansen Institutt
IASC	International Arctic Science Committee	Den internasjonale arktiske vitenskapskomiteen
IBS	International Barents Secretariat	Det internasjonale Barentssekretariatet
IWC	International Whaling Commission	Den internasjonale hvalfangstkommissjon
NF	Northern Forum	
NGO	Non-Governmental Organization	Ikke-statlige organisasjoner
PAR	Parliamentarians of the Arctic Region	
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea	FNs Havrettskonvensjon

Innholdsfortegnelse

Forord	III
Forkortelser	IV
Innholdsfortegnelse	V
1.0 Innledning.....	1
1.1 Presisering av nordområdene.....	2
1.2 Tidligere forskning	4
1.3 Historisk overblikk	6
1.4 Norsk nordområdepolitikk.....	7
1.5 Struktur	8
2.0 Metode.....	11
2.1 Historisk metode og case-studie	12
2.2 Reliabilitet og validitet	13
3.0 Teori	15
3.1 Realismen	15
3.1.1 Nyrealisme.....	16
3.1.2 Nyklassisk Realisme	18
3.2 Liberalismen	19
3.2.1 Nyliberalisme	20
3.3 Neo-neo-syntesen	22
3.4 Hypoteser.....	25
4.0 Empirisk kartlegging	27
4.1 Statenes egeninteresser i nordområdene.....	27
4.2 Norges egeninteresser i regionalt samarbeid	35
4.3 Gjensidig avhengighet og informasjonsutveksling i nordområdene	37
5.0 Analyse.....	41

5.1	Statenes egeninteresser i nordområdene	41
5.2	Norges egeninteresser i regionalt samarbeid	47
5.3	Gjensidig avhengighet og informasjonsutveksling i nordområdene	49
6.0	Konklusjon og avslutning.....	55
	Litteratur.....	58

Kartliste

Kart 1.0:	Nordområdenes geografiske beliggenhet	3
Kart 2.0:	Norges økonomiske sone	7

1.0 Innledning

I løpet av de siste ti årene har nordområdene, eller Arktis, fått en større og viktigere rolle innenfor både norsk og internasjonal politikk. Bakgrunnen for denne økte interessen ligger i de klimaendringene som nordområdene har blitt utsatt for, noe som har ført til at temperaturen har økt og isen trukket seg tilbake. Dette har ført til at nye områder har blitt gjort tilgjengelig i Arktis, samtidig som geologiske undersøkelser har påvist at det finnes store mengder av petroleumsforekomster og andre ressurser i nordområdene. Disse ressursene har igjen ført til at det har blitt en økt interesse for nordområdene både fra de arktiske kyststatene, og fra andre stater og ikke-statlige aktører.

Nordområdene ble tidligere ansett for å være et område hvor det ikke fantes noen mulighet for internasjonalt samarbeid siden partene i den kalde krigen mer eller mindre kontrollert hver sin halvdel av Arktis (Young 2000), men i løpet av 90-tallet vokste det frem en ide om samarbeid mellom de arktiske statene for å forhindre de klimautfordringene man stod ovenfor. I dag er forskere enige om at det ikke er noen umiddelbar fare for konflikt i nordområdene. Aktørene i nordområdene er mer interessert i å finne langsiktige løsninger gjennom bruk av diplomati og folkeretten, enn å bruke militærmakt for å løse ressurskonflikter i nordområdene (Jensen and Rottem 2010, Utenriksdepartementet 2012a, Young 2009).

Norge ser på seg selv som en stat som har vært medvirkende til å skape et samarbeidsmiljø i nordområdene, og som har arbeidet for å fremme samarbeid mellom de arktiske statene. Tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre sa i 2012, under debatten om Norges nye nordområdemelding «Nordområdene – Visjon og virkemidler» (Meld. St. 7 (2011-2012)), at «sju år med kunnskap, aktivitet og nærvær har gjort Norge til en pådriver i det internasjonale og regionale samarbeidet» (Støre 2012). Denne tankegangen om Norge som en pådriver for internasjonalt samarbeid i nordområdene blir gjentatt i Stortingsmelding nr. 15 «Interesser, ansvar og muligheter» (2008-2009), og i Melding til Stortinget nr. 7 «Nordområdene – Visjon og virkemidler» (2011-2012).

«Mange utfordringer løses best gjennom et tett samarbeid, og alle landene uttrykker ønske om å forsterke samarbeidet. Regjeringen ønsker at Norge fortsatt skal være en pådriver for å fordype og utvide dette samarbeidet, med åpne kanaler til ikke-arktiske stater og partnere utenfor regionen.» (Meld. St. 7 (2011-2012): 16)

Norge har vært med på å etablere flere internasjonale institusjoner i nordområdene slik som Arktisk Råd, Barentssamarbeidet (BEAR), og Northern Forum (NF). Felles for disse

samarbeidsinstitusjonene er at de alle har som mål å fremme samarbeid mellom statene i nordområdene, og har fokus på det som skjer i nordområdene. Gjennom Arktisk Råd ble de arktiske statene i 2008 enige om å vedta Ilulissat-erklæringen som gjorde FNs Havrettskonvensjon (UNCLOS) gjeldende for nordområdene (Ilulissat Declaration 2008, Utenriksdepartementet 2009b, Yeager 2008). Dette betydde ikke at samtlige av de arktiske statene ratifiserte UNCLOS, men at de vedtektene som stod i UNCLOS skulle være gjeldene for hvordan nordområdene skulle styres og fordeles. Vedtaket ble tatt for å forhindre at det skulle oppstå konflikter i nordområdene, samtidig som de arktiske statene viste at de kunne samarbeide for å løse konflikter. Norge har også valgt å føre en politikk hvor samarbeid og harmoni står i sentrum, noe som både fiskevernesonene rundt Svalbard og Jan Mayen og delelinjeavtalene med Russland er et godt bevis på. Det er derfor verdt å spørre seg om Norge, som en småstat, alene kan ha vært en pådriver for etableringen av internasjonalt samarbeidet i nordområdene.

Nordområdene har vært, og er fortsatt, et område med uavklarte grenseområder, store naturressurser, strategisk viktig for stormaktene USA og Russland (Russian Federation 2008, The White House 2009). Det er vanskelig å tro at Norge alene kan ha spilt en avgjørende rolle for etableringen av samarbeid, men at samarbeidsklimaet heller kan ha oppstått ut i fra flere faktorer slik som stateres egeninteresser eller gjensidig avhengighet. Finland stod blant annet bak etableringen av Den arktiske miljøvernstrategien (AEPS) (1991), Canadas initiativ til Ottawa-erklæring førte til at Arktisk Råd ble opprettet (1996), mens Russlands Murmansk-tale (1987) varslet at de ønsket å etablere et internasjonalt miljøsamarbeid. Alle disse hendelsene gjør det tydelig at andre arktiske stater har vært delaktige i etableringen av samarbeidet i nordområdene, og at Norge ikke har vært alene om å fremme samarbeid mellom de arktiske statene.

Målet med denne oppgaven blir å drøfte Norges rolle i etableringen av samarbeidsinstitusjoner i nordområdene, og hvorvidt Norge har vært avgjørende for å skape det samarbeidsklimaet som nå finnes. Min problemstilling vil derfor være; *«Har Norge spilt en avgjørende rolle for samarbeidsklimaet i nordområdene gjennom etableringen av samarbeidsinstitusjoner?»*

1.1 Presisering av nordområdene

Begrepene «nordområdene» og «nordområdepolitikk» er blitt stadig mer brukt innenfor den norske utenrikspolitikken i løpet av de seneste årene. Begrepene kan defineres som norsk

politisk terminologi, og har ingen entydige geografiske avgrensninger (Hønneland og Rowe 2010: 10, Hønneland 2012: 28). På det internasjonale politiske nivået så benyttes både begrep som «High North» og «Arctic region» (Arktis) da det refereres til det området som Norge omtaler som nordområdene. Regjeringens første nordområdestrategi fra 2006 valgte å definere nordområdene som det området som geografisk strekker seg «nordover fra Sør-Helgeland og østover fra Grønlandshavet til Barentshavet og Petsjorahavet» (Hønneland 2012: 29, Utenriksdepartementet 2006a), og dette inkluderte både land- og havområder, samt øyer og øygrupper innfor dette området (Utenriksdepartementet 2006a). Videre innså regjeringen i denne nordområdestrategien at nordområdene var et stort område som var vanskelig å definere både geografisk og politisk. Da regjeringens neste nordområdestrategi kom i 2009 var definisjonen av nordområdene borte. Regjeringen påpekte her at nordområdene var mer enn bare områdene rundt Barentshavet, og at de områdene som hadde blitt definert i nordområdestrategien fra 2006 bare gjaldt et norsk perspektiv.

«Vi har ingen presis definisjon av ”nordområdene” i den norske politiske debatten. Horisonten er videre enn Nord-Norge og Svalbard da Norge har viktige interesser å ivareta i en større region... Med tettere internasjonal samhandling må vi forholde oss til at nordområdene etter hvert blir mer synonymt med Arktis.» (Utenriksdepartementet 2009a: 50)



Kart 1.0: Nordområdenes geografiske beliggenhet (CIA 2013).

I denne oppgaven har jeg valgt å benytte meg av begrepet «nordområdene» som synonymt med det man på engelsk kaller for «High North» og «Arctic region». Jeg har også valgt å benytte meg av begrepet «Arktis» siden det i noen tilfeller vil passe bedre å oversette til Arktis enn til «nordområdene».

1.2 Tidligere forskning

Siden tidlig på 1990-tallet og frem til i dag er det gjort mye forskning på nordområdene og internasjonalt samarbeid. Mye av forskningen som omhandler nordområdene tar for seg spesifikke temaer som klima og miljø, energi og petroleum (ressursproblematikk), transport og skipsfart, fiske og havbruk, og sikkerhetspolitikk. Det har også blitt gjort mye forskning på hvordan stater forholder seg til de ulike temaene, og hva slags utfordringer hver enkelt stat møter i nordområdene.

I 1996 skrev den australske professoren Donald R. Rothwell boken *The Polar Regions and the Development of International Law*. Boken tar for seg utviklingen av internasjonale lovverk i Antarktisk og Arktis, og drøfter hvordan det har utviklet seg to ulike lovverk i regionene, og hva bakgrunnen for dette er. Her blir det blant annet sett på hvordan internasjonalt samarbeid har påvirket Arktis og utviklingen av internasjonale institusjoner der. Rothwell redegjør også for hvordan det internasjonale samarbeidet i Arktis har oppstått, og hvilke internasjonale samarbeidsavtaler som har blitt utformet. Videre tar Rothwell også for seg de territorielle konfliktene i Arktis, og hva årsakene til disse konfliktene var.

Professor Oran R. Young har gitt ut flere publikasjoner som tar for seg internasjonalt samarbeid. Young påpeker at det i løpet av de siste 15 årene har vært et positivt skifte i staters tankegang omkring internasjonalt samarbeid i nordområdene. Young viser til at statene i mellomkrigstiden anså muligheten for internasjonalt samarbeid som liten, og at fremveksten av arktisk samarbeid har kommet som en følge av innovative løsninger med sub-nasjonale organer, ikke-statlige aktører, samt tradisjonelle former for internasjonalt samarbeid (Young 2000). I artikkelen *Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation* (2005) tar Young for seg årsakene til at det har oppstått internasjonalt samarbeid i nordområdene, og viktigheten bak regionale tiltak for å løse globale utfordringer. I *Whither the Arctic? Conflict or cooperation in the circumpolar north* (2009) drøfter Young om det er behov for bekymring for at det skal oppstå konflikter i Arktis, og konkluderer her med at det ikke er noen reell fare for dette.

Den amerikanske forskeren Scott G. Borgerson har også skrevet flere forskningsartikler som tar for seg nordområdene. Hans artikler har i hovedsak fokusert på klima- og ressursutfordringer i nordområdene, og hvorvidt klimaendringene kan føre til væpnede konflikter om ressursene i nordområdene. Borgersons artikler fokuserer på USAs utfordringer i nordområdene, i motsetning til majoriteten av forskningen om nordområdene hevder Borgerson at det er fare for at det oppstår konflikter om ressursene i nordområdene.

Det er også gjort mye norsk forskning om nordområdene, og da spesielt ved Fridtjof Nansen Instituttet (FNI). Forskerne Geir Hønneland, Olav Schram Stokke og Svein Vigeland Røttem er noen av forskerne ved FNI som har fokusert på nordområdene. Geir Hønneland har blant annet gitt ut bøkene *Nordområdene – hva nå?* (2010) og *Arktiske utfordringer* (2012) hvor han tar for seg de «internasjonale og politiske aspektene ved utviklingen av Arktis» i sammenheng med den norske nordområdepolitikken. Han tar også for seg den historiske utviklingen av nordområdene, de ulike delelinjekonfliktene, de arktiske samarbeidsordningene, og Norges rolle i internasjonal arktisk politikk. Olav Schram Stokke tar i artikkelen *A legal regime for the Arctic? Interplay with the Law of the Sea Convention* (2007) for seg UNCLOS og miljøutfordringer i nordområdene. Stokke påpeker her at Arktisk Råd har vært en viktig årsak til at miljøpolitikken i nordområdene har blitt håndhevet, og at det derfor ikke er behov for ytterlige lovverk for miljøpolitikken i nordområdene. Videre har Stokke og Hønneland i fellesskap utgitt boken *International Cooperation and Arctic Governance* (2007). Denne boken handler om internasjonal styring i Arktis, og fokuserer på internasjonale institusjoner som Arktisk Råd, Barentssamarbeidet og Østersjørådet. Boken tar for seg etableringen av de arktiske institusjonene, og hvilken innvirkning de har hatt på nordområdene. Boken konkluderer med at de tre institusjonene har hatt en stor påvirkning på nordområdene, og at de har hatt størst påvirkningskraft da de har tatt for seg områder hvor de har nisje fordeler.

Den norske nordområdepolitikken, og utfordringer ved den er sentral i forskningen på Norges rolle i Arktis. Forskning om internasjonalt samarbeid fokuserer gjerne på de internasjonale institusjonene, og USAs og Russlands rolle i innenfor de internasjonale institusjonene. Ut i fra dette er det lite som tilsier at Norge har vært, eller er, en pådriver for samarbeid, eller at Norge har spilt en avgjørende rolle i opprettelsen av samarbeidsinstitusjoner. Samtidig finnes det ingen reell forskning på Norges rolle i opprettelsen av samarbeid i nordområdene, og dette gjør at temaet til et interessant forskningsfelt.

1.3 Historisk overblikk

Frem til slutten av den kalde krigen ble nordområdene ansett for å være et område hvor det ikke fantes noen mulighet for internasjonalt samarbeid. Partene i den kalde kontrollerte hver sin halvdel av Arktis (Young 2000). Nordområdene spilt en sentral rolle i den globale militærbalansen og innenfor militærstrategisktenkning, og området ble brukt til å utplassere ubåter og bombefly med atomraketter (Ibid). Det var derfor vanskelig å se for seg at statene som kontrollerte hver sin del av nordområdene skulle inngå i et internasjonalt samarbeid, ettersom de var bitre fiender. Et annet problem med nordområdene var at det ble ansett for å være et område som tilhørte flere ulike stater, og disse statene hadde sine politiske og nasjonale interesser andre steder enn nordområdene. De arktiske statene så på nordområdene som en ytterkant av deres landområder, og fokuserte på bekymringene som oppstod i områdene som befant seg godt syd for Arktis siden der var her majoriteten av befolkningen deres befant seg (Ibid).

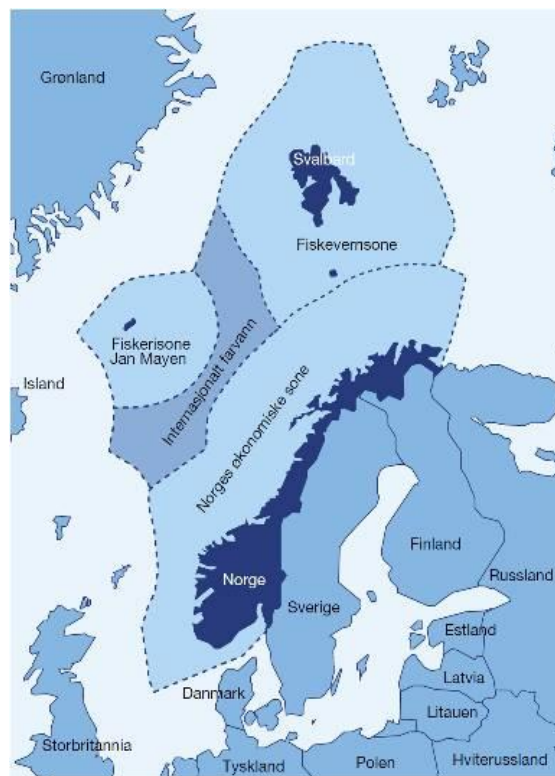
På begynnelsen av 1990-tallet, og etter den kalde krigen var ferdig, begynte derimot denne holdningen å endre seg. Det internasjonale samfunnet fikk et større fokus på klimaendringer og miljøpolitikk (Young 2005). Dette førte til at de arktiske statene, Norge, USA, Russland, Canada, Danmark, Island, Finland og Sverige, opprettet AEPS for «å overvåke, vurdere, beskytte og bevare den arktiske sonen» (Rothwell 1996: 231). Etter fem år ble AEPS videreutviklet og erstattet med Arktisk Råd. Arktisk Råd skulle ikke bare fokusere på miljøvern og klimautfordringer i nordområdene, men også gjennomføre bærekraftige utviklingsprosjekter og spre informasjon og fremme interessen for saker som relaterte til nordområdene. Videre skulle Arktisk Råd fungere som overordnet forum for å fremme samarbeid, koordinering og samhandling mellom de arktiske statene (Young 2005).

På begynnelsen av 2000-tallet startet det som kunne blitt et kappløp om nordområdene da Russland valgte å sende inn dokumentasjon til FN som hevdet at deres kontinentalsokkel i Polhavet strakte seg helt opp til Polpunktet (Utenriksdepartementet 2009b). Disse kravene om råderett over områder i Arktis kom som en følge av at isen i Polhavet hadde trukket seg tilbake og ført til at nye ressursrike området hadde blitt funnet i nordområdene (Yeager 2008). Som følge av dette oppstod det en frykt for at det skulle oppstå en væpnet konflikt om ressursene i nordområdene. I 2008 møttes de fem arktiske kyststatene (Danmark, Norge, Russland, Canada og USA) («de arktiske fem») for å diskutere hvordan de skulle løse konflikter angående statenes territoriale krav i Arktis, og opprette en platform for forhandlinger om fremtidige ressurskonflikter i Arktis. Dette møtet førte til at de arktiske

statene underskrev Ilulissat-erklæringen den 28. mai 2008. Her slo statene fast at UNCLOS skulle legge det juridiske rammeverket for hvordan utviklingen i nordområdene skulle føres. Arktisk Råds rolle som forum mellom aktørene ville fortsette å styrke samarbeidet (Ilulissat Declaration 2008, Utenriksdepartementet 2009b, Yeager 2008).

1.4 Norsk nordområdepolitikk

UNCLOS vedtok i 1982 at samtlige kyststater fikk utvidet sin økonomiske sone til å gjelde inntil 200 nautiske mil fra kyststatens grunnlinje (Fiskeri- og Kystdepartementet 2010a). For Norge gjaldt dette også rundt Svalbard og Jan Mayen. Den økonomiske sonen gav staten suverenitet over samtlige naturressurser som befant seg der, og gav statene rettigheter over sine egne kontinentalsokler, selv om disse strakte seg utover de 200 nautiske milene som den økonomiske sonen gjaldt (FN-sambandet, Fiskeri- og Kystdepartementet 2011). UNCLOS førte dermed til at Norge fikk råderett over langt større områder i Arktis, og tilgang til de ressursene som fantes der. På dette tidspunktet spilte nordområdene en sentral rolle i den globale militære balansen i den kalde krigen, og nordområdene ble derfor ikke ansett for å være noe annet enn en viktig del av militærstrategi (Borgerson 2008, Meld. St. nr. 7 (2011-2012): 33, Young 2000).



Kart 2.0: Norges økonomiske sone (Fiskeri- og Kystdepartementet 2011).

I 2003 valgte Norge å nedsette et ekspertutvalg «for å identifisere nye utfordringer og muligheter som Norge står overfor i nord, og utfra et overordnet perspektiv vurdere hvordan norske interesser best kan ivaretas» (NOU 2003:32), og det ble her slått fast at Norge skulle arbeide for å fremme samarbeid mellom nasjoner. Videre skulle Norge aktivt delta i internasjonale fora og bilaterale initiativ for å øke Norges påvirkningskraft i nordområdene (Ibid:32). Spesielt ble det viktig å etablere et godt samarbeid med Russland for å få en avklaring på konflikten om den maritime grenselinje i Barentshavet mellom Norge og Russland. Videre ble det foreslått at Norge skulle arbeide for å styrke Arktisk Råd, og at dette kunne gjøres ved å etablere et fast sekretariat i Arktisk Råd samtidig som rådet fikk et større mandat.

De ti siste årene har Utenriksdepartementet utgitt fire Stortingsmeldinger som spesifikt fokuserer på mulighetene og utfordringene i nordområdene, og Regjeringen har i denne perioden laget to strategier for nordområdene; *Regjeringens nordområdestrategi* (2006) og *Nye byggesteiner i nord* (2009). Det er tydelig at nordområdene er blitt det viktigste strategiske satsningsområde for Norge slik som Regjeringen hevdet i sin Soria-Moria erklæring i 2005 (Statsministerens Kontor 2005: 6). På bakgrunn av dette er det derfor interessant å studere hva Norges motiver i nordområdene er, og Norges rolle som pådriver for internasjonalt samarbeid slik regjeringen, og nordområdepolitikken, hevder.

1.5 Struktur

For å besvare problemstillingen har jeg valgt å strukturere oppgaven på følgende måte: I kapittel 2 vil jeg redegjøre for hvorfor og hvordan jeg vil utnytte case-studien, med sine vitenskapelige styrker og svakheter, som metodisk tilnærming for å evaluere Norges rolle i utviklingen av samarbeid i Nordområdene. Deretter vil jeg i kapittel 3 utnytte meg av teoretisk innsikt fra varianter av realisme og liberalisme for å undersøke utviklingen av samarbeidet i Nordområdene, og utlede hypoteser om (i) staters egeninteresser i regionen generelt, (ii) Norges interesser spesielt og (iii) statenes gjensidige avhengighet. I kapittel 4 vil jeg kartlegge empiri knyttet til de tre hypotesene, for å vurdere om hypotesene finner støtte i empirien i kapittel 5. I kapittel 6 vil jeg oppsummere oppgaven, og konkludere med at, selv om Norge har vært med på å etablere flere samarbeidsinstitusjoner i nordområdene, så kan man ikke hevde at de har hatt en avgjørende rolle for samarbeidsklimaet. Dette begrunner jeg med at mange av de arktiske statene har hatt samme interesse for å etablere

samarbeidsinstitusjoner som Norge. Norge derfor ikke kan sees på som den avgjørende faktoren for å få på plass samarbeidsinstitusjonene. Videre har flere andre arktiske stater vært minst like aktive som Norge i å få etablert samarbeidsinstitusjoner i nordområdene.

2.0 Metode

For å besvare problemstillingen har jeg valgt å benytte meg av case-studie som metode. I samfunnsvitenskapelig forskning kan man benytte seg av enten et positivistisk eller hermeneutisk standpunkt for å forklare den virkelige verden (Kjeldstadli 1999: 119ff, Moses & Knutsen 2012: 7ff). Positivismen har sitt utgangspunkt i naturvitenskapen, og bygger på at den virkelige verden er uavhengig av menneskets oppfattelse av den. I følge det positivistiske grunnsynet så styres den virkelige verden av lover, og det er opptil forskeren å avdekke disse lovene gjennom hypoteser og deduksjon (Kjeldstadli 1999: 119ff, Moses & Knutsen 2012: 7ff, Tosh with Lang 2006: 176). Hermeneutikken mener derimot at man ikke kan forklare verden ut i fra observasjon og deduksjon alene, siden observasjonen og deduksjonen blir påvirket av perspektivet og erfaringene til observatøren. Videre blir mennesket påvirket av sin egen oppfattelse av den sosial virkeligheten, og dette påvirker igjen menneskets handlinger (Kjeldstadli, 1999: 122ff Moses & Knutsen 2012: 9ff, Tosh with Lang 2006: 176-177). Det positivistiske grunnsynet er best egnet for å studere årsakssammenhenger hvor resultatet kan kontrolleres ved at man gjennomfører nøyaktig samme test på nytt, og får samme resultat (Kjeldstadli 1999: 120). Hermeneutikken benyttes når man ønsker å forstå hvordan tankegang og oppfattelse av situasjon har hatt betydning for handling og utvikling (Kjeldstadli 1999: 122ff, Moses & Knutsen 2012: 9ff).

Problemstillingen i denne oppgaven handler om Norges rolle i nordområdene, og drøfter hvordan og hvorfor Norge kan ha vært avgjørende for samarbeidsklimaet i nordområdene. Jeg har valgt å benytte meg av et hermeneutisk grunnsyn på verden siden jeg ønsker å forstå hvorfor Norge valgte å etablere samarbeid, og hvordan dette kan ha påvirket samarbeidsklimaet. Videre tar oppgaven for seg både historiske og aktuelle hendelser i nordområdene, og dataene vil bestå av offentlige dokumenter og tidligere forskning om nordområdene. Robert K. Yin hevder at case-studie er best egnet når man skal studere studere spørsmål som tar for seg «hvorfor» og «hvordan», og forskningen er relatert til aktuelle fenomener som skjer i en virkelig sammenheng (Yin 2003). På bakgrunn av dette er case-studie godt egnet for denne oppgaven. Case-studie tillater meg å utarbeide hypoteser samtidig som jeg kan forske på en sosial konstruert virkelighet; samarbeidet i nordområdene.

2.1 Historisk metode og case-studie

Historisk metode benyttes for å studere hendelser, eller kombinasjoner av hendelser, for å avdekke hva som skjedde i fortiden (Berg 2004: 233ff). Denne metoden tillater dagens forskere å studere det som har skjedd før, ved å systematisk sette seg inn i de komplekse hendelsene, ideene og personene fra fortiden som har påvirket og formet nåtiden (Berg 2004: 233, Kjeldstadli 1999). Ved bruk av historisk metode er det viktig å analysere kildene opp mot konteksten de er skrevet, og at man har et kritisk blikk på kildene som man benytter seg av (Kjeldstadli 1999: 183ff, Moses & Knutsen 2012: 118ff). Kildekritikk er viktig for ikke å forvri informasjonen, og for å avgjøre innholdet i kilden er og om kilden kan benyttes i forskningen (Kjeldstadli 1999: 169ff). Dette gjøres ved å kartlegge hvem som har skrevet dokumentet, hva budskapet i teksten er, og hva formålet med dokumentet er. For å finne innholdet i dokumentet må man analysere det ut i fra hva som står skrevet i dokumentet, og hvordan selve dokumentet er utformet (Ibid: 186). I samfunnsvitenskapelig forskning benytter man historisk metode for å samle inn data om et bestemt aspekt av et større fenomen (Berg 2004: 233-234, Moses & Knutsen 2012: 118).

Case-studie metoden er en av de mest brukte metodene innenfor samfunnsvitenskapelig forskning (Moses & Knutsen 2012: 135), og innebærer systematisk å samle inn nok informasjon om en bestemt «person, sosial setting, eller hendelse» for effektivt å kunne forstå hvordan dette objektet fungerer (Berg 2004: 251). Case-studier kan således benyttes for å gi svar på historiske hendelser ved å fokusere på årsakssammenhenger til den historiske hendelsen (Moses & Knutsen 2012: 134). Yin definerer case-studie som en empirisk undersøkelse som studerer et aktuelt fenomen, hvor kontekstuelle forhold ikke er tydelige og hvor årsakssammenhenger skal avdekkes (Yin 2003). Gjennom case-studier ønsker man å finne svar på hvorvidt sekvenser av hendelser passer med de større teoretiske forklaringene av case-studiet (Moses & Knutsen 2012: 134, Yin 2003). Selv om det kan argumenteres for at hver enkelt hendelse i Arktis kan sees på som hver sin case, har jeg valgt å studere utviklingen av samarbeidsklimaet, og samarbeidsinstitusjoner, som et hendelsesforløp, eller en case. Case-studiet mitt handler om å studere samarbeidet i nordområdene som det akutte fenomenet, mens de kontekstuelle forholdene handler om Norges rolle i etableringen av samarbeid, og gjennom bruk av hypoteser og empiri ønsker jeg å finne årsakssammenhenger.

2.2 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet er begreper som benyttes for å vurdere kvaliteten i forskningen. Reliabilitet handler om pålitelighet, eller troverdighet, og hvorvidt leseren kan stole på det arbeidet som forskeren har foretatt. Pålitelighet handler blant annet om å redusere feil og egne fordommer fra forskningen, og det er derfor viktig at man dokumenterer hvor datagrunnlaget kommer fra slik at det kan etterprøves av andre (Yin 2003: 37). Validitet handler om gyldighet, og hvorvidt man har dekning for sine fortolkninger av funn og resultater. For at en case-studie skal ha høy grad av validitet påpeker Yin viktigheten av å benytte seg av flere kilder for dokumentasjon, imøtegå konkurrerende forklaringer, og benytte seg av teori i case-studier (Ibid: 34). Innhenting av data fra flere kilder fører til at man får en grundigere informasjon om forskningsspørsmålet, og hva som ligger bak årsakssammenhengen. Dette kan videre brukes til å «triangulere», eller etablere konvergerende linjer av bevis, for å styrke mine forskningsfunn (Ibid: 98-99).

I oppgaven har jeg valgt å benytte meg av et stort utvalg av dokumenter i min analyse. Det å oppdrive relevante og tilgjengelige kilder om de arktiske statenes nordområdepolitikk har vært utfordrende. Temaet omhandler blant annet en stats suverenitet, geopolitikk og økonomiske muligheter. Dokumenter som omhandler disse temaene er ikke lett tilgjengelig for det offentlige siden mange av dokumentene blir ansett for å være klassifisert materiale. På grunn av oppgavens tidsbegrensning og omfang har jeg valgt å benytte meg av de dokumentene som har vært tilgjengelig gjennom statenes og organisasjonenes hjemmesider, og forskningsartikler som har studert offisielle dokument og erklæringer.

Ved bruk av historiske dokument og materiale så deler man opp disse i to ulike kilde kategorier; primærkilder og sekundærkilder. Primærkildene er et direkte resultat av historiske hendelser, for eksempel original dokumenter fra hendelsen. Sekundærkilder er fjernet fra den virkelige hendelsen, og er fremstillinger som bygger på primærkilden (Kjeldstadli 1999: 177, Moses & Knutsen 2012: 122). Ved forskning på historiske hendelser burde man i hovedsak benytte seg av primærkilder siden den «ligger nærmest i tid og rom i forhold til det som skjedde» (Kjeldstadli 1999: 177, Moses & Knutsen 2012: 122). Primærkildene mine vil bestå av originale dokumenter og meldinger slik som «Ilulissat-erklæringen», «Kirkenes-erklæringen», delelinjeavtalene mellom Norge og Russland, samt offisielle dokumenter om statenes nordområdestrategi. Disse dokumentene er skrevet av myndighetene, og politikere, til de arktiske statene, da hendelsene skjedde. Sekundærkildene mine vil blant annet bestå av forskningsartikler og taler, og vil fungere som et supplement til primærkildene. Disse kildene

vil være med på å skape et helhetlig bilde på det som har skjedd i nordområdene samtidig så de kan være med på å forklare hvorfor aktørene har valgt å føre sin politikk på det gitte tidspunktet. Sekundærkildene vil altså være med på å styrke troverdigheten til primærkildene mine.

3.0 Teori

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for to av de teoretiske retningene innenfor studiet av internasjonal politikk; realismen og liberalismen. Studiet av internasjonal politikk blir i dag definert som studiet av samhandling mellom uavhengige stater i det internasjonale systemet (Nye & Welch 2011: 2). Realismen og liberalismen er dominerende teorier i studiet av internasjonal politikk som har konkurrerende forklaringer for årsakene til konflikt og samarbeid mellom stater (Walt 1998: 30). Jeg vil benytte meg av realismens teoretiske innsikt for å belyse hvordan makt og egeninteresse styrte statenes oppførsel i nordområdene før den kalde krigen, og hvordan dette førte til at det oppstod konflikter. Deretter vil jeg benytte meg av liberalismens teoretiske innsikt for å vise hvordan, etter den kalde krigen, fokuset på internasjonale samarbeid har ført til at det ikke lenger er noen fare for konflikter i nordområdene.

Før jeg tar for meg de to teoriene vil jeg starte med kort å forklare hva formålet med teorier innenfor internasjonal politikk er, og hvordan teoriene kan benyttes som verktøy for å forenkle prosessen med å bestemme hva som er viktig og uviktig fakta (Baylies & Smith 2005: 3). Jeg har valgt å strukturere oppgaven slik at jeg først tar kort for meg den historiske utviklingen til realismen, og hva teoriens grunnleggende antagelser om hvordan internasjonal politikk fungerer, før jeg går dypere inn på nyrealismen, og avslutningsvis nyklassisk realisme. Etter at jeg har tatt for meg realismen presenteres liberalismens grunnleggende antagelser om hvordan internasjonal politikk fungerer, og deretter går jeg dypere inn på nyliberalismen. Videre vil jeg for meg neo-neo-syntesen, debatten mellom nyrealister og nyliberalister, om hvilken betydning institusjoner har i det internasjonale systemet og hvorvidt de kan fremme stabilitet i det internasjonale systemet. Ved hjelp av neo-neo-syntesen vil jeg utarbeide tre hypoteser som bygger på nyrealismens og nyliberalismene antagelser om internasjonalt samarbeid. Disse hypotesene vil jeg deretter benytte for å besvare forskningsspørsmålet mitt.

3.1 Realismen

Realismen ansees for å være en av de eldste teoriene innenfor studiet av internasjonal politikk, og kan spores tilbake til gamle tenkere og filosofer som antikkens Thukydid, renessanseperiodens Niccolò Machiavelli, og opplysningstidens Thomas Hobbes og Jean-Jacques Rousseau (Ibid: 162, Ebenstein & Ebenstein 2000). Disse gamle tenkerne og

filosofene gav innsikt til statlige ledere om hvordan de skulle oppføre seg i sfæren som omhandlet internasjonal politikk. Deres tankegang handlet om grunnregler for hvordan statlige ledere best mulig skulle drive utenrikspolitikk som sørget for statens sikkerhet, en tankegang som er blitt videreført gjennom klassisk realisme (Baylies & Smith 2005: 162). Realistene mener at det ikke finnes noen overordnet moral eller etikk innenfor internasjonal politikk, og at statens ledere derfor må ta hensyn til statens egeninteresse fremfor det som kan anses for å være etisk riktig (Ibid: 163). Det som var drivkraften i den internasjonale politikken var maktkampen som ble koblet opp mot menneskets endeløse behov for å få mer makt og dominere over andre. Staters endeløse maktsøkende atferd ble koblet opp mot menneskets biologi, og at det var i menneskets natur å søke etter mer makt (Ibid: 167). Denne tankegangen danner grunnlaget for de tre grunnpilarene innenfor realismen; staten er den legitime representanten for folket, overlevelse og selvhjelp.

Hans Morgenthau bygde videre på denne tankegangen omkring staters behov for makt som en følge av menneskers natur, og ønsket å utvikle en helhetlig teori innenfor internasjonal politikk, som han selv kalte for politisk realisme (Morgenthau [1948] 1993). Morgenthaus realisme antok at verden var sammensatt av motstridende interesser, og at konflikter derfor var uunngåelige. Dette begrunnet han med at realismen er fundamentalt opptatt av makt, og derfor ikke tar hensyn til verken moral eller materielle interesser (Ibid). I boken *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (1948), la Morgenthau frem seks grunnregler for politisk realisme som blant annet hevder at «politikk er styrt av objektive lover som har sine røtter i den menneskelige natur» og at «den viktigste veiviser for politisk realisme er begrepet interesse som er definert i form av makt» (Ibid: 1ff). Morgenthau argumenterte for at stater var maktsøkende som følge av stat ledernes menneskelige natur, og at det var denne maktsøkningen som førte til konflikter og kriger i det internasjonale systemet.

3.1.1 Nyrealisme

Frem til slutten av 1990-tallet hadde nyrealismen vært den mest brukte teoretiske tilnærmingen for å studere internasjonal politikk, og staters oppførsel i det internasjonale systemet (Grieco 1988). Bakgrunnen for dette var at den kalde krigen frem til da hadde pågått, og det internasjonale systemet var delt i en bipolar verden. Kenneth Waltz mente at det internasjonale systemet var anarkisk, og bestod av stater som alle kjempet på egenhånd om å overleve. På bakgrunn av dette så mener nyrealistene at det er overlevelse, makt og maktfordelingene som ligger bak staters handlinger i det internasjonale systemet (Nye &

Welch 2011: 56), og at en stat vil handle ut i fra hvor stor makt den har i forhold til de andre statene (Baylies & Smith 2005: 169). Samtidig vektlegger ikke nyrealismen stater, og menneskets, natur slik som Morgenthau, og den klassiske realismen, og nyrealismen hevder derfor ikke at det er staters natur som fører til at stater oppfører seg egoistiske. Nyrealismen bygger videre på realismens tankegang om at stater kjemper om makt i et anarkisk system, men legger også vekt på at maktbegrepet ikke bare handler om militærmakt. Nyrealisme mener at makt også handler om statens populasjon, territorium og ressurstilgang, samt statens økonomiske og militære kapabiliteter (Waltz 1979: 131). Denne teorien ble utviklet under den kalde krigen, og dette har også påvirket hvordan nyrealistene analyserer det internasjonale systemet. De ser på en bipolar maktbalanse som det beste alternativet for å skape stabilitet i verden, og at det vil være en konstant frykt for krig i en multipolar verden.

John J. Mearsheimer presenterte i sin bok *The Tragedy of Great Power Politics* (2001) en videreutvikling av realismen som han selv kalte for «offensiv realisme»¹. Mearsheimers tankegang bygde videre på Waltz tanker om at det internasjonale systemet var anarkisk, og Morgenthaus påstand om at stater var maktsøkende (Lynn-Jones 2002: 365-366). Mearsheimer tankegang om staters maktsøking skilte seg fra Morgenthau. Mearsheimer mente at det ikke var menneskets natur som var drivkraften bak staters maktsøking, men at det var det anarkiske internasjonale systemet som førte til denne maktkampen (Ibid: 365-366). Mearsheimer hevdet videre at det internasjonale systemet handlet om staters overlevelse, og at dette førte til at stater søkte etter makt på en aggressiv og nådeløs måte (Ibid: 365-366). Videre hevdet Mearsheimer at de sterke statene strever etter å bli regionale hegemonier (globalt hegemoni hevdes å være uoppnåelig) ved å maksimere sin egen relative makt, samtidig som de prøver å forhindre andre sterke stater å oppnå hegemoni i de andres respektive regioner (Lynn-Jones 2002: 365-366, Mearsheimer 2001: 29). Mearsheimers offensive realisme hevder videre at distribusjonen av makt innenfor det internasjonale systemet er det som former og styrer stormaktspolitikken. Den viktigste komponenten innenfor makt er landområder, og statens militære kapabilitet til å erobre større landområder. Etter hvert som staten får mer makt så vil de ønske å erobre større landområder som igjen vil styrke statens maktposisjon i systemet.

I følge den offensive realismen er det den evige maktsøkingen mellom stater som fører til at man får et sikkerhetskappløp, som til slutt ender opp med konflikter mellom stater. Kun stater som er hegemoner i det internasjonale systemet kan føle seg trygg siden de da vil være

¹ Mearsheimer mener at Waltz står for en «defensiv realisme» siden Waltz hevder at «stater noen ganger vil begrense deres makt og opptre med tilbakeholdenhet for å maksimere deres sikkerhet» (Lynn-Jones, 2002: 365).

den sterkeste staten, og ingen andre stater vil ha nok militær makt til å utfordre dem. Samtlige stater strever etter å bli hegemoner, og selv om stater ikke har muligheten til å bli hegemoner, så vil de fortsatt være aggressiv for å tilegne seg mest mulig makt for å beskytte seg mot andre stater (Mearsheimer 2001: 35).

Nyrealismen hevder altså ikke at det internasjonale systemet befinner seg i en konstant krigstilstand, men at det pågår en endeløs sikkerhetskamp mellom statene, hvor faren for krig alltid er tilstedeværende. Sikkerhetskampen fører til at samarbeid mellom stater er vanskelig siden statens hovedfokus handler om statens sikkerhet, og at ingen form for samarbeid kan endre dette fokuset (Mearsheimer 1995a: 9). Statene kan aldri være helt sikre på hva de andre statenes intensjoner med samarbeidet er. Siden alle stater i bunn og grunn ønsker det samme; overlevelse, sikkerhet og makt, så er det lite rom for samarbeid og tillitt mellom stater (Ibid: 10-11). Den manglende tillitten mellom statene fører til at samarbeid gjennom internasjonale institusjoner skjer på statenes egne premisser, hvor statene selv velger om de ønsker å følge reglene som er fastsatt (Mearsheimer 1995b: 82). Det er på bakgrunn av dette at nyrealistene predikerer at internasjonalt samarbeid og internasjonale institusjoner ikke vil kunne håndtere, eller hindre, konflikter mellom stater.

3.1.2 Nyklassisk Realisme

Kenneth Waltz påpeker at nyrealismen kun kan brukes for å forklare det som skjer i det internasjonale systemet, eller internasjonal politikk, men ikke for å forklare en stats utenrikspolitikk (Fearon 1988: 292ff). James D. Fearon skrev videre i artikkelen *Domestic Politics, Foreign Policy and Theories of International Relations* (1988) at utenrikspolitisk teori handler om «why a particular state make particular foreign policy moves at particular times» (Ibid: 295), mens nyrealismen best kan brukes for å forklare generelle tendenser og regelmessigheter av staters oppførsel i det internasjonale system (Ibid: 296). Utenrikspolitisk teori ønsker altså å forklare hvorfor stater med lik plassering i det internasjonale systemet kan føre en forskjellig utenrikspolitikk (Ibid: 297).

I artikkelen *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy* (1998) påpeker Gideon Rose at en stats utenrikspolitiske ambisjoner blir styrt av statens plassering i det internasjonale systemet, og dens oppfattelse av statens egne relative kapabiliteter. Det blir her lagt vekt på at utenrikspolitiske valg blir gjort av den politiske ledelsen i staten. Det må tas hensyn til hvordan den politiske ledelsen oppfatter statens kapabiliteter, eller relative makt, i det internasjonale systemet. Videre blir det sagt at den politiske ledelsen ikke har full

handlingsfrihet, og at dens handlinger blir påvirket både av internasjonal og nasjonal politikk (Rose 1998: 146ff). Dette fører igjen til at en stats utenrikspolitikk blir formet av en politisk ledelse, og at deres oppfatning av statens makt og interesser kan være avgjørende for hva slags utenrikspolitikk staten velger å føre (Ibid: 146-147). Nyklassisk realisme mener også at stater ikke bare fokuserer på sikkerhet og makt, men at usikkerheten i det internasjonale systemet fører til at stater ønsker å kontrollere og forme deres «external environment» (Ibid: 152).

3.2 Liberalismen

Liberalismen som politisk teori kan spores tilbake til Opplysningstiden, og tenkere som John Locke, Immanuel Kant, og John Stuart Mill. Den liberalistiske tankegangen ble til på et tidspunkt hvor det var stor oppstand mot autokratiet, og hvor demokratiet var i fremmarsj. Liberalismen ønsket mer valgfrihet og uavhengighet til folket samtidig som makten til både autokratiet og kirken skulle innskrenkes (Held 2006: 59). Bakgrunnen for dette lå i de mange krigene som hadde oppstått før Opplysningstiden, og at krigene hadde pågått mellom stater som var autokratier. John Locke anså myndighetens oppgave for å være å passe på folkets rettigheter som han definerte som folkets liv, frihet og eiendom. Samtidig mente Locke at monarki ikke var noen form for myndighet, monarkiet var faktisk en verre tilstand enn naturtilstanden (Ebenstein & Ebenstein 2000: 387). Med naturtilstanden så refererte Locke til Thomas Hobbes verk «Leviathan» hvor naturtilstanden ble beskrevet for å være en tilstand hvor man alltid kjempet for å overleve, og hvor man levde i en konstant frykt for å bli drept (Ibid: 357). Locke argumenterte videre for at mennesket ønsker å samarbeide om å danne et samfunn, eller en myndighet, for å løse konflikter slik at man unngår kriger.

Immanuel Kant hevdet videre at folkestyrte stater, eller demokratier, ikke ville gå til krig mot andre folkestyrte stater, derfor måtte den demokratiske styringsformen fremmes (Baylies & Smith 2005: 188). Denne tankegangen er senere blitt kjent som «den demokratiske fredsteorien», og handler om at mennesker som lever i et demokrati, hvor statslederne blir valgt av folket, ikke ønsker at staten skal gå til krig mot andre demokrati (Owen 1994). På bakgrunn av dette så hevdes det at man ved å sørge for at alle stater er demokratiske, vil etablere en evigvarende fred i verden (Baylies & Smith 2005: 188ff). Liberalistene hevder at demokratiske stater handler ut i fra borgernes virkelige interesser, og at alle individer deler samme interesse om å få leve i fred (Owen 1994). Liberalismen blir bygget opp rundt

tankegangen om personlig frihet og fred, og at staten er en forlengelse av borgernes ønsker (å leve i fred og harmoni).

3.2.1 Nyliberalisme

Nyliberalismen, eller liberal institusjonalisme, har i løpet av 1980-tallet og frem til i dag vokst frem som den store utfordreren til realismen (Grieco 1988: 486). En av hovedårsakene til dette er at nyliberalismen støtter opp om mange av nyrealismens sentral påstander. Samtidig utfordrer den nyrealismens påstander om internasjonale institusjoner, og deres manglende evne til å fremme samarbeid mellom stater. Deres hovedargument er at selv om statene befinner seg i et anarkisk system, hvor staten har en begrenset vilje til å inngå samarbeid, vil internasjonale institusjoner føre til samarbeid mellom stater ved å tilby gevinster som er uoppnåelig for statene på egen hånd (Grieco 1988, Keohane & Martin 1995, Walt 1998).

På slutten av 1970-tallet gav Robert Keohane & Joseph Nye ut boken *Power and Interdependence* (1977) om institusjonalisme. Boken dannet et bilde på det som senere kom til å utgjøre de viktigste elementene innenfor nyliberalismen. Keohane & Nye utfordret i denne boken realismen ved å vike bort fra tidligere liberalistisk tankegang, og å akseptere realismens påstander om at makt var en sentral drivkraft bak statens handlinger i det internasjonale system (Keohane & Nye 1987). Samtidig stilte Keohane & Nye spørsmålsteget ved realismens påstand om at militær sikkerhet var det som var viktigst for staten i et anarkisk system. Boken tok blant annet for seg forholdet mellom makt (power) og gjensidig avhengighet (interdependence), den ideelle formen for kompleks gjensidig avhengighet, samt forklaringer på hvorfor det har oppstått forandringer i internasjonale regimer (USA, som en hegemonistisk stat, fortsatte å delta i internasjonale institusjoner) (Ibid: 727). Selv om Keohane & Nyes bok har hatt meget stor innflytelse på nyliberalismen blir Robert Keohanes bok *After Hegemony* (1988) ansett for å være en av de mest innflytelsesrike publikasjoner for nyliberalismen, hvor teoriens kjerneargumenter for første gang blir presentert. Ved å studere internasjonale institusjoner og regimer, og å kombinere nyrealisme med kompleks gjensidig avhengighet, viste Keohane hvordan samarbeid vil vedvare selv om det ikke lenger var noen hegemon stat (Keohane 2005).

Keohane argumenterer for at selv om samarbeid mellom stater er vanskelig, og lett kan føre til uenigheter, så kan stater dra nytte av internasjonale institusjoner og regimer ved at disse organisasjonene kan hjelpe statene å danne samarbeidsstrategier (Ibid). Internasjonale regimer er i følge Keohane viktige for myndighetene siden de gjør det mulig å inngå i

gjensidig fordelaktige avtaler med hverandre, og ikke fordi de internasjonale regimene håndhever bindende regler mellom stater (Ibid: 13). Keohanes definisjon av internasjonale regimer kan sammenliknes med Mearsheimers definisjon av internasjonale institusjoner, «a set of governing agreements that include networks of rules, norms and procedures that regularize behavior and control its effects» (Keohane 1988, Keohane 2005: 57). Stater utvikler internasjonale institusjoner og regimer slik at de lettere og mer effektivt kan samarbeide med andre stater uten å måtte gi avkall på jakten på egeninteresse. Stater ønsker å etablere internasjonale institusjoner, og stoler på dem, fordi enkeltpersoner eller organisasjoner som ikke er i pre-eksisterende overensstemmelse trenger en arena hvor de kan komme til enighet med hverandre gjennom en forhandlingsprosess (Keohane 2005: 51ff).

Den nyliberalistiske tilnærmingen til institusjoner er av den oppfatningen at stater kan, med hjelp fra internasjonale institusjoner, dra nytte av samarbeid. Nyrealistene har rett i deres antakelse om at anarkiet i det internasjonale systemet begrenser viljen til samarbeid mellom stater (Grieco 1988: 486). Det som spiller en viktig rolle er den gjensidige avhengigheten mellom statene, og rollen internasjonale institusjoner og regimer spiller som forhandlere, og ikke minst meglere av statenes egeninteresse. Den gjensidige avhengigheten mellom stater er også årsaken til at nyliberalismen argumenterer for at internasjonale institusjoner kan endre staters oppførsel og føre til stabilitet i det internasjonale systemet. Med gjensidig avhengighet menes det at statene befinner seg i en tilstand som blir bestemt, eller sterkt påvirket, av ytre krefter. Keohane og Nye definerer gjensidig avhengighet som «situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries» (Keohane og Nye 1987: 730). Keohane beskriver i *After Hegemony* at internasjonalt samarbeid kan oppstå som følge av flere ulike årsaker av avhengighet; instrumentell gjensidig avhengighet, situasjonell gjensidig avhengighet eller empatisk gjensidig avhengighet (Keohane 2005: 122ff). Instrumentell gjensidig avhengighet handler om at stat A kan bli avhengig av stat B fordi stat B kan utføre handlinger som vil påvirke stat A. Instrumentell gjensidig avhengighet er tett knyttet opp om spillteorien fangens dilemma (Ibid: 122). Situasjonell gjensidig avhengighet handler om at stat A blir avhengig av stat B fordi stat A tjener på forbedringer hos stat B (og vice versa). Den økonomiske avhengigheten mellom USA og Europa er et eksempel på situasjonell gjensidig avhengighet (Ibid: 123). Empatisk gjensidig avhengighet handler derimot om at stater kan ønske forbedring og utvikling hos andre stater selv om det ikke påvirker dem direkte. Offentlig bistand fra industriland til utviklingsland er et eksempel på empatisk gjensidig avhengighet (Ibid: 123-124). Videre kan internasjonale institusjoner overbevise stater om å fravike fra en atferd, hvor maksimering av makt står i sentrum, og få

stater til å godta samarbeid og resultater som kan svekke deres relative maktposisjon (Mearsheimer 1995b: 82). Internasjonale institusjoner kan nemlig bidra med informasjon om statene som samarbeider slik at frykten for relative gevinster blir mindre (Keohane 1988, Keohane & Martin 1995).

3.3 Neo-neo-syntesen

Både nyliberalistene og nyrealistene anser det internasjonale systemet for å være et anarki, hvor staten er hovedaktøren (Mearsheimer 1995a, Keohane & Martin 1995), men er uenige om hvilke rolle internasjonale institusjoner spiller i internasjonal politikk. Denne debatten mellom nyrealistene og nyliberalistene om internasjonale institusjoners rolle i internasjonal politikk er blitt kjent som «neo-neo syntesen», og startet på 1970-tallet. Nyrealistene hevder at internasjonale institusjoner har en minimal innflytelse på staters oppførsel, og at det er makt, og frykt for ikke å kunne forsvare seg og overleve konflikt, som styrer staters oppførsel i det internasjonale systemet (Walt 1998: 31). Nyliberalistene mener på sin side at man gjennom internasjonale institusjoner, og økonomisk samarbeid, kan forhindre at det oppstår konflikter mellom stater siden slike konflikter vil skade begge staters utvikling og økonomiske vekst (Ibid: 32).

I følge nyrealismen så har ikke internasjonale institusjoner, for eksempel FN, nok sanksjonsmakt til å hindre stater fra å forfølge sine egne interesser, og dette fører videre til at internasjonale institusjoner har få muligheter til å promotere stabilitet i en konfliktfylt verden (Grieco 1988: 485). I *The False Promise of International Institutions* (1994-95) argumenterte nyrealisten John Mearsheimer mot at internasjonale institusjoner kan få stater til å endre sin oppførsel i det internasjonale systemet, og dermed forhindre stater fra å være maktsøkende. Internasjonale institusjoner definerer Mearsheimer som et sett med regler som fastsetter hvordan stater burde samarbeide og konkurrere med hverandre (Mearsheimer 1995a: 8). Reglene forskriver hva som er akseptabel og uakseptabel form for statlig adferd, og disse reglene er selv forhandlet frem mellom statene. Internasjonale institusjoner kan derfor ikke sees på som en form for verdensstyrere siden statene selv bestemmer om de skal følge de reglene som de har vært med på å forhandle frem (Ibid: 9). På bakgrunn av dette mener Mearsheimer at internasjonale institusjoner kun er en refleksjon av staters egeninteresse som igjen baserer seg på relativ makt (Mearsheimer 1995b: 82). Dette betyr derimot ikke at stater ikke ser nytten av internasjonale institusjoner, men som verktøy for å beholde, eller til og med øke, deres egen andel av makt i det internasjonale systemet (Ibid: 82).

Nyrealisten Joseph M. Grieco argumenterte også i mot nyliberalismens påstand om at internasjonalt samarbeid kan forhindre krig. I artikkelen *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realists Critique of the Newest Liberal Institutionalism* (1988) hevder Grieco at nyliberalistene feiltolker realistenes analyse av det internasjonale anarkiet, og at de derfor misoppfatter realistenes analyse av hvordan det internasjonale anarkiet påvirker staters oppførsel (Grieco 1988: 487). Han mente at nyliberalismens påstand om internasjonalt samarbeid var basert på en tro om at stater er atomistiske aktører. Nyliberalismen mener, i følge Grieco, at stater ønsker å samarbeide for å maksimere sine egne absolutte gevinster, og at de er likegyldig til eventuelle gevinstene til andre stater. Den største hindringen for samarbeid mellom stater er derimot frykten for «cheating», men at internasjonale institusjoner kan hjelpe stater med å overvinne denne frykten (Ibid: 487). Realismen mener derimot at stater er posisjonelle, og ikke atomistiske, noe som igjen fører til at stater ikke bare er redd for «cheating» da det kommer til samarbeid, men at de også er bekymret for at andre stater får en større gevinst fra samarbeidet enn det de selv gjør. Grieco mener at dette fører til at stater vil fokusere på sine absolutte og relative gevinster ved samarbeid, og om en stat ønsker å inngå samarbeid, så kan størrelsen på den andre statens relative gevinst være nok til at samarbeidet ikke blir gjennomført (Ibid). Bakgrunnen for problematikken om samarbeid og relative gevinster ligger i realismens forståelse av at stater i et internasjonalt anarki frykter for deres egen overlevelse som selvstendige aktører. Frykten for at «today's friend may be tomorrow's enemy in war» (Ibid: 487) fører til at stater frykter at fordeler som andre stater har fått som et resultat av dagens samarbeid kan føre til at den andre staten kan bli en større trussel for dem i fremtiden (Ibid: 499).

Et av nyrealistenes hovedargument mot nyliberalismens påstand om at internasjonale institusjoner kan skape fred i et anarkisk verdenssystem ligger i nyliberalismens fokus på hvorfor økonomisk og miljømessig samarbeid mellom stater, fremfor å fokusere på hva som skal til for å forhindre krig mellom stater (Mearsheimer 1995a: 14). Nyliberalismen hevder at det som forhindrer samarbeid mellom stater er problematikken om «cheating», og at internasjonale institusjoner forhindrer dette problemet. En slik fremgangsmåte er problematisk siden den ikke kan benyttes i scenarioer hvor staters interesser skaper konflikt, og hvor ingen av partene føler at de er tjent med å samarbeide. I et slikt scenario vil hver stat ønske å få overtaket på hverandre, noe som igjen vil føre til et intenst sikkerhetskappløp, og i verste fall krig mellom statene (Ibid: 14ff). I følge Mearsheimer vil ikke nyliberalismen kunne gi noe svar på hvordan man skal håndtere et slikt scenario, eller hva som skal til for å løse en slik konflikt. Videre mener Mearsheimer at siden nyliberalismen ikke tar tak i

sikkerhetsspørsmål, men velger å fokusere på økonomiske og til dels miljømessige spørsmål, så kan man heller ikke benytte nyliberalisme for å forklare sikkerhetspolitikk i det internasjonale systemet (Ibid: 14ff).

Det er viktig å påpeke at nyrealismen ikke anser internasjonalt samarbeid mellom stater for å være umulig, men at det er lite trolig at slikt samarbeid vil oppstå i et anarkisk system med maktsøkende stater. I tider hvor sikkerhet oppleves som et knapt gode, vil sjansene for samarbeid være desto mindre. Nyrealistene argumenterer som nevnt at internasjonalt samarbeid kan oppstå dersom statene anser samarbeidet for å være gjensidig fordelaktig, og ingen av partene tjener mer på samarbeidet enn den andre parten. Det er altså gjensidig gevinst som ligger til grunn for at stater velger samarbeid. Et slikt samarbeid kan være med å hindre at det oppstår konflikt mellom statene. Det nyrealistene ser på som utfordrende er at samtlige stater ønsker å opprettholde eller øke sin egen relative makt, noe som fører til at stater har vanskelig for å finne felles interesser som de kan samarbeide om (Mearsheimer 1995b: 82). Dette begrunnes med at dersom samtlige av medlemmene i en internasjonal institusjon har som formål å øke sin egen relative makt, vil det være vanskelig å skape en felles interesse for å løse konflikter mellom statene. Nyrealistene ser det også som problematisk med internasjonale institusjoner som fredsskapende, siden alle stater er ute etter å maksimere sin egen relative makt i forhold til hverandre, og staten bare ratifiserer internasjonale institusjoner, og regler, som enten opprettholder eller forbedrer deres egen makt (Mearsheimer 1995a). Muligheten for samarbeid er i følge nyrealistene altså til stede hvis det foreligger en felles interesse mellom statene. Sannsynligheten for at dette skal skje er derimot liten siden statene frykter at dagens venner skal bli morgendagens fiender (Grieco 1988, Mearsheimer 1995b).

Påstanden om at nyliberalismen kun fokuserer på økonomisk og miljømessig samarbeid fremfor sikkerhetspolitiske utfordringer (Mearsheimer 1995a: 14) blir avvist av nyliberalistene. Nyliberalistene trekker frem informasjon som en årsak til at internasjonale institusjoner kan bidra til hindre konflikter mellom stater. Keohane argumenterer for at internasjonale institusjoner kan bidra med informasjon om statene som samarbeider slik at frykten for relative gevinster blir mindre. Dette kan for eksempel være informasjon om statenes militære investeringer og evner, eller statenes kapabiliteter (Keohane 1988, Keohane & Martin 1995, Keohane og Nye 1987: 730).

Internasjonale institusjoner kan legge til rette for samarbeid ved å finne løsninger på konflikter som omhandler distribuering. Ved å være en objektiv tredjepart kan institusjonene lettere finne kompromiss uten at statene trenger å bekymre seg for «cheating». Nyliberalistene

hevder at stater i dagens internasjonale system må ta hensyn til både militære og økonomiske trusler, og at nyrealistene kun fokuserer på de militære (Keohane & Nye 1987: 729). Den gjensidige avhengigheten mellom stater genererer også strategisk problem siden handlingene til en stat vil medføre kostnader for de andre medlemmene av samarbeidet. Dette vil føre til at de berørte statene reagerer politisk i et forsøk på å unngå kostnadsbyrden som de har fått. Problemet for staten blir hvordan de kan generere og opprettholde et gjensidig fordelaktig mønster av samarbeid i møte med konkurrerende innsats fra andre stater for å manipulere systemet til sin egen fordel (Ibid). Nyliberalistene hevder derfor at den gjensidige avhengigheten mellom stater er med på å stabilisere det internasjonale systemet, og å forhindre konflikter mellom stater.

3.4 Hypoteser

For å besvare forskningsspørsmålet mitt, «Har Norge spilt en avgjørende rolle for samarbeidsklimaet i nordområdene gjennom etableringen av samarbeidsinstitusjoner?», har jeg utarbeidet tre hypoteser som bygger på nyrealismens og nyliberalismens tankegang om hva som fører til at stater etablerer samarbeid og institusjoner i det internasjonale systemet.

Kan det tenkes at statenes egeninteresser har hatt en betydning på etableringen av samarbeidsinstitusjoner? Realismen hevder at stater handler ut i fra egeninteresser, og dette kan også gjelde for etableringen av samarbeid i nordområdene. Empirien indikerer at stater kan ha sterk egeninteresse, eksempelvis knyttet til petroleumsutvinning, fiske og havbruk. Dermed har ikke Norge hatt noen avgjørende rolle. Dette danner grunnlaget for min første hypotese;

H₁: Norge har ikke hatt noen avgjørende rolle for samarbeidsklimaet siden det er staters egeninteresser som styrer deres handlinger i nordområdene.

Norske egeninteresser kan ha vært drivkraften bak Norges rolle i etableringen av samarbeid. Som småstat kan Norge ønske å få på plass samarbeidsinstitusjoner for å verne om deres egeninteresser. Norge har kun vært en pådriver for å etablere samarbeidsinstitusjoner som ivaretar norske egeninteresser. Norge som småstat har ingen mulighet til å diktere Russlands fiskaktivitet og petroleumsutvinning i Barentshavet. Det kan derfor tenkes at Norge har større sjanser for å få ivaretatt sine interesser ved å få stormakter til å forplikte seg til

avtaler enn gjennom tradisjonell maktpolitikk. Dette danner grunnlaget for min andre hypotese;

H₂: Norges rolle i etableringen av samarbeidsinstitusjoner er begrenset til å verne om sine egeninteresser i nordområdene.

For å vurdere hypotese H₁ og H₂ er jeg avhengig av informasjon om statenes egeninteresser, og hva som var bakgrunnen for at de ulike samarbeidsinstitusjonene ble etablert. Denne informasjonen får jeg fra dokumenter som redegjør for årsakene til at de ulike samarbeidsinstitusjonene ble etablert, og hvilke egeninteresser de ulike statene hadde i nordområdene.

Nyliberalismen hevder derimot at gjensidig avhengighet, oppbygging av tillitt, og informasjonsutveksling mellom stater er det som er avgjørende for etablering av samarbeid. Det kan derfor tenkes at det er disse faktorene som har vært avgjørende for opprettelsen av samarbeidsinstitusjoner i nordområdene. Dette danner grunnlaget for min siste hypotese;

H₃: Gjensidig avhengighet og informasjonsutveksling mellom stater har vært årsaken til opprettelsen av samarbeidsinstitusjoner.

For å vurdere hypotese H₃ er jeg avhengig av informasjon om stater har inngått samarbeid med hverandre hvor de har avgitt, eller ofret, litt av sine egeninteresser. Regulering av fiske og hvalfangst i nordområdene er dokumentasjon som kan benyttes for å vurdere gjensidig avhengighet. Regulering av fiske og hvalfangst viser at stater har vært opptatt av å bidra til felleskapet gjennom å ta vare på fiskebestanden fremfor kortsiktig økonomisk gevinst. Jeg trenger informasjon om utviklingen av samarbeid i nordområdene, og om noen institusjoner er blitt etablert som en direkte følge av tidligere samarbeid mellom stater. Empiri om etableringen av Arktisk Råd og Barentssamarbeidet gir meg informasjon om etablering av tillitt, og informasjon mellom stater, i tidligere organisasjoner har vært avgjørende for opprettelsen av ny organisasjoner.

4.0 Empirisk kartlegging

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for hvordan samarbeidsklimaet i nordområdene har utviklet seg, og hvordan de ulike samarbeidsinstitusjonene har blitt opprettet. Jeg vil her benytte meg av hypotesene mine, og presentere empiri om samarbeidsinstitusjoner i nordområdene som kan kobles opp til hypotesene. Først vil jeg presentere empiri som redegjør for hypotese H₁, om statenes egeninteresse har vært en avgjørende årsak til etableringen av samarbeidsinstitusjoner. Deretter presenteres empiri som redegjør for hypotese H₂, og hvilke egeninteresser Norge har hatt i nordområdene. Dette vil være empiri som tar for seg de norske egeninteressene og de samarbeidene som Norge har vært med på å etablere. Til slutt presenteres empiri som redegjør for hypotese H₃. Empirien redegjør for om det har vært gjensidig avhengighet mellom de arktiske statene, og om et etablert samarbeid har ført til en utvikling av nye og større samarbeidsinstitusjoner.

Empirien i kapitlet vil også ta for seg den historiske utviklingen av nordområdene, og hvordan området har gått fra å være et konfliktfylt område til å bli et stabilt område hvor diplomati og samarbeid er sentralt. Empirien belyser de faktiske forholdene i nordområdene, og hvordan samarbeidsinstitusjonene har blitt etablert og hva formålet deres er.

4.1 Statenes egeninteresser i nordområdene

På midten av 1500-tallet begynte russerne og krysse Uralfjellene, og befolke Sibir og Beringstredet. Samtidig utforsket engelskmennene de nord-canadiske øyene, og i 1596 ble Svalbard oppdaget av nederlenderen Willem Barentsz (Emmerson 2011, Hønneland 2012: 22). Utover 15-1600-tallet førte hvalfangsten til bosetninger seg på Jan Mayen og Grønland, men den virkelige utforskningen av nordområdene startet på 1800-tallet (Emmerson 2011, Hønneland 2012: 22ff). I løpet av 1800-tallet ble Beringstredet, Nordvestpassasjen og Nordøstpassasjen ble oppdaget og seilt igjennom, og Norge startet med sine forskningsekspedisjoner av nordområdene (Norsk Polarhistorie ingen dato).

Ved starten av 1900-tallet var det fortsatt uklart hvilken stat som hadde suverenitet over de ulike områdene i Arktis. I 1903 hadde USA og Canada blitt enige om hvor grensen mellom Alaska og Canada skulle gå, men de canadiske myndighetene fryktet fortsatt at deres nordlige grenser var truet (Emmerson 2011: 102, Rothwell 1996: 163ff). Danmark hadde fått suverenitet over Grønland som en del av Kielfreden i 1814, og det ble stilt spørsmål om hvor stort landområde Grønland utgjorde, og om Danmark eide hele området. USA la krav på den

nord-vestlige delen av Grønland, områder som ikke hadde vært oppdaget før Kielfreden (Emmerson 2011: 103ff). Konflikten endte i 1916 da USA kjøpte Dansk Vestindia (nå de amerikanske jomfruøyene) av Danmark. En av betingelsene for salget var at USA fraskrev seg sine krav om Grønland (Ibid: 103). Sovjetunionen mente at de hadde krav på Frans Josefs Land ut i fra sektorprinsippet², og argumenterte med at siden området lå innenfor den russiske sektoren så hadde Sovjetunionen suverenitet over øygruppen, og fikk suverenitet over den i 1926 (Rothwell 1996: 167ff). Vrangelhoya, som lå i Øst-sibirhavet, lå også innenfor den russiske sektoren, og Russland fikk suverenitet over den i 1924. Dette skjedde etter at Russland hadde sendt to isbrytere dit for å markere sitt territorium, og med makt fjernet amerikanske kolonister fra øya (Emmerson 2011: 30ff, Rothwell 1996: 168).

Det var også uenighet om hvem som hadde suverenitet over øygruppen Svalbard, og flere stater la krav på at øygruppen var deres. Norge var en av statene som ønsket suverenitet over øygruppen, og baserte kravet sitt blant annet på at øygruppen var blitt oppdaget av norsk vikinger (Emmerson 2011: 105, Rothwell 1996: 167ff). I 1871 ble statene enige om at øygruppen ikke skulle annekteres Norge, og at Svalbard skulle ansees for å være *terra nullius*³ (Rothwell 1996: 170, Utenriksdepartementet 2013). På slutten av 1800-tallet ble det gjort funn av kullforekomster på Svalbard noe som førte til at Norge og USA startet med gruvedrift på starten av 1900-tallet. Funnene av kullforekomster førte til at spørsmålet om suverenitet igjen blusset opp. Norge hevdet fortsatt sin suverenitet over øya, mens både Nederland og Russland hevdet at det var de som hadde oppdaget Svalbard. Samtidig hadde også Storbritannia krav på øygruppen siden engelskmannen Robert Fotherby oppdaget, og la krav på, øya Spitsbergen i 1614 (Emmerson 2011: 106). I 1920 ble de arktiske statene enige om Svalbardtraktaten hvor Norge fikk suverenitet over Svalbard. Norge fikk gjennomslag for at de hadde suverenitet over Svalbard mot at de støttet andre stater krav om like rettigheter til fiske og fangst, og at Norge ikke krevde skatt på eksport av mineralressursene fra Svalbard (Emmerson 2011, Riste 2005: 115, Rothwell 1996: 170, Utenriksdepartementet 2013). Selv om Norge ga bort mange rettigheter ved Svalbardtraktaten, så hadde de fått suverenitet over et område som hadde mange ressurser som var viktig for Norge, og spesielt gjaldt dette kullforekomstene på Svalbard. Under den britiske kullembargoen mot Norge i 1916 så hadde viktigheten av Svalbards kullforekomster blitt synlig, og det var derfor utrolig viktig for Norges del at de fikk suverenitet over Svalbard (Riste 2005: 115).

² Sektorprinsippet går ut på at en stat som grenser til polområdene, kan kreve herredømme over alt land som ligger innenfor sektoren mellom polpunktet og vedkommende grense (Lille Norske Leksikon 2005:883)

³ Terra nullius; ingenmannsland (Utenriksdepartementet 2013)

Ved starten av 1900-tallet kom det som var blant de tidligste internasjonale naturvernsavtalene, nemlig konvensjon om bevaring av pelssel i Beringhavet (Hønneland 2012: 26). Denne naturvernsavtalen ble inngått i 1911 mellom USA, Russland, Japan og Storbritannia (på vegne av Canada), og hadde som formål å håndtere den kommersielle fangsten av pelssel og havoter i Beringhavet (Hønneland 2012: 26, Rothwell 1996: 323ff). Avtalen førte til at det ble forbudt å drive med pelagisk selfangst samtidig som det også ble ulovlig å importere selpels fra bestemte seltyper som var fanget innenfor konvensjonens virkeområde (Rothwell 1996: 325). Denne avtalen førte også til at USA fikk jurisdiksjon til å administrere seljakten som foregikk på land (Ibid). Japan og Storbritannia var de statene som hadde drevet mest med pelagisk fangst av sel, og for at disse statene, og deres selfangstindustri, ikke skulle bli skadelidende av avtalen ble man enige om at USA og Russland skulle betale dem erstatning (Ibid). I 1931 ble konvensjon om regulering av hvalfangst etablert, og konvensjon ble signert av flere arktiske stater; Norge, Danmark, Canada, Finland og USA (IEA 2013). Denne avtalen videreutviklet seg til Den internasjonale hvalfangstkommissjonen (IWC) i 1946, og etterhvert ble også Island, Sverige og Russland en del av avtalen (IEA 2013, ICW 1950). Formålet med den første konvensjonen hadde vært å få i stand en regulering av hvalfangsten for å forhindre utryddelse av hvalen, noe som igjen ville føre til en utryddelse av hvalfangstindustrien (D'Amato and Chopra 1991: 29ff). Konvensjonen hadde derimot ikke klart å redusere antall hvaler som ble fanget, og dette førte til at USA tok initiativet til å etablere IWC. IWC hadde et større fokus på bærekraftig utvikling og bevaringen av hvaler, og hvalfangstindustriens overlevelse ble ikke lengre ansett som så viktig (Ibid: 29). Selv om disse avtalene dreide seg om hvalfangst rundt Antarktis, så hadde den også betydning for nordområdene siden mange av hvalartene befant seg der. Island drev med kommersiell hvalfangst i nordområdene, og mange av urbefolkningen i nordområdene levde også av hvalfangst (Rothwell 1996: 213).

Under de to verdenskrigene ble nordområdene hovedsakelig benyttet som transportruter, og den tidligere interessen for oppdagelse og erobring av nye landområder forsvant hos de fleste statene. Russland på sin side innså at nordområdene kunne bli meget strategisk viktig for dem, og da spesielt utviklingen av Nordøstpassasjen som en sjøfartsvei til Asia (Emmerson 2011: 48ff). Både USA og Russland, eller Sovjetunionen, etablerte seg i nordområdene som en følge av den første verdenskrig. Sovjetunionen hadde etter første verdenskrig startet med utbyggingen av den Nordlige sjørute, og oppbyggingen av den nordlige flåten med marinebase på Kolahalvøy. USA hadde på sin side etablert militærbaser på Grønland og Island som skulle sørge for sikkerheten til de transatlantiske konvoiene under

andre verdenskrig (Emmerson 2011, NOU 2003: 32, Smolka 1938). Nordområdene ble militarisert, og etter andre verdenskrig hadde de to statene kontroll over hver sin halvdel av nordområdene. Sovjetunionen hadde under andre verdenskrig vist hvordan luftrommet over Arktis kunne benyttes som en transportrute for fly. Faren for et eventuelt atomangrep gjennom nordområdene gjorde at det ble viktig for både USA og Sovjetunionen å kontrollere dette luftrommet (Emmerson 2011: 130, NOU 2003: 32). Det var blitt tydelig for de to supermaktene at nordområdene var et viktig område innenfor militærstrategisk tenkning, og at eventuell krigføring mellom de to supermaktene ville skje i det arktiske luftrommet. For USA ble Alaska et viktig område i den amerikanske militærstrategien, på grunn av dens nære beliggenhet til Sovjetunionen. Alaska var et strategisk viktig sted for å avskjære og varsle om eventuelle luftangrep, man kunne også måle seismiske uregelmessigheter gjennom bakken, og dermed overvåke eventuelle testinger av atomvåpen som Sovjetunionen gjorde (Hummel 2005). USA bygget flere radarstasjoner i de nordlige delene av Alaska og Canada, og på Island, Grønland og Færøyene (DEW Line), som hadde som formål å oppdage russiske bombefly, og invasjoner via havet, i nordområdene (Ibid).

Selv 1900-tallet var dominert av to verdenskriger og den kalde krigen, ble det fortsatt inngått internasjonale avtaler som omhandlet nordområdene og aktørene der. På 1970-tallet ble det dannet flere internasjonale avtaler for å bevare dyrelivet i nordområdene. I 1973 ble konvensjonen om internasjonal handel med truede dyre- og plantearter (CITES)⁴ vedtatt (Rothwell 1996: 214, NOU 2004: 28), og i 1979 kom konvensjonen om vern av trekkende arter av ville dyr (CMS)⁵ på plass (Rothwell 1996: 214, NOU 2004: 28). De fem arktiske statene, Canada, Danmark, Norge, USA og Sovjetunionen, valgte å inngå en multilateral avtale om vern av isbjørn i 1973 (Isbjørnavtalen)⁶ (Rothwell 1996: 216, Hønneland 2012: 26, Direktoratet for Naturforvaltning 2011). Avtalen sa ingenting om samarbeid mellom statene, bortsett fra at statene skulle ha «sporadiske» møter for å gjennomgå driften av avtalen, så var det lagt opp til at statene skulle utvikle sine egne individuelle retningslinjer (Rothwell, 1996: 216-217). Avtalen sa også at hver stat skulle ta ansvar for sine egne territorielle områder, og at man kun hadde ansvar innen for dette området (Ibid).

⁴ CITES hadde som formål å få kontroll på den internasjonale handelen av truede dyre- og plantearter, og hindre en overbeskatning av de ulike artene.

⁵ CMS hadde som overordnet mål å fremme vern av bestander av trekkende ville dyr som regelmessig krysser nasjonale grenser.

⁶ Isbjørnavtalen hadde som mål å beskytte isbjørnen og dens livsmiljø, og avtalen endte opp med å totalfredet isbjørnen i hele nordområdet (urbefolkning hadde dog fortsatt lov til å jakte etter isbjørn på tradisjonell måte) (Rothwell 1996: 327ff).

På midten av 1970-tallet vokste det frem et fiskerisamarbeid mellom Norge og Sovjetunionen/Russland, og i 1976 ble den norsk-russiske fiskerikommisjonen etablert. De to statene forvaltet i fellesskap de tre viktigste fiskebestandene i området, torsk, hyse og lodde. De to statene ble enige om å dele torske- og hysebestanden i Barentshavet likt mellom seg, mens Norge fikk 60 % av loddebestanden (Fiskeri- og Kystdepartementet 2010b, Hønneland 2012: 93). I løpet av 1980-tallet fikk Norge større deler av torske- og hysebestanden i bytte mot kvoter som var mere interessant for Sovjetunionen/Russland enn for Norge (Fiskeri- og Kystdepartementet 2010b, Hønneland 2012: 93). Frem til 1990-tallet fungerte dette samarbeidet meget godt, og begge statene fikk det de ønsket ut av samarbeidet. Etter Sovjetunionens fall endret samarbeidet seg drastisk ettersom markedsøkonomi ble innført, og russiske fiskere ble interessert i de samme fiskebestandene som de norske fiskerne. Samtidig mistet de russiske myndigheten oversikt over hvor mye fisk de russiske flåtene hentet opp, noe som førte til et russisk overfiske i Barentshavet (Fiskeri- og Kystdepartementet 2010b, Hønneland 2012: 93). I 1988 utvidet det norsk-russiske samarbeidet seg da den norsk-russiske miljøvernkommisjonen ble etablert. Bakgrunnen for miljøvernkommisjonen var forurensingen fra nikkilverket i Petsjenga, og kartlegging av radioaktiv forurensing (Direktoratet for Naturforvaltning 2012a, Hønneland 2012: 95, Miljøverndepartementet 2012). På dette tidspunktet, og etter Sovjetunionens fall, fremsto Russland som lite utviklet da det kom til miljøpolitikk. Videre hadde de heller ikke ressursene eller økonomien til å gjennomføre et slikt miljøprosjekt på egenhånd. Dette førte til at Norge måtte finansiere de ulike miljøtiltakene som den norsk-russiske kommisjonen vedtok å gjennomføre (FNI Rapport 7/2007).

Det internasjonale samarbeidet i nordområdene hadde kommet i gang som følge av et økt fokus på naturvern, og i 1987 varslet Sovjetunionen, gjennom det som er blitt kjent som Murmansk-talen, at de ønsket en ny retning for internasjonal politikk i nordområdene. Det ble foreslått et internasjonalt miljør samarbeid, en sivilisering av nordområdene, og at et fredelig samarbeid skulle være grunnlaget for utnyttelse av ressursene i nordområdene (Hønneland 2012: 26, Rothwell 1996: 229, Stokke and Hønneland 2007: 3ff). Sovjetunionens oppløsning på starten av 1990-tallet førte til at den kalde krigen var over, og dette førte til at ble dannet flere internasjonale samarbeidsavtaler mellom de arktiske statene (Young 2005). I 1989 tok den finske regjeringen initiativet til å danne et multilateralt miljør samarbeid i nordområdene mellom de åtte arktiske statene, og i løpet av 1990-91 ble det etablert fire organisasjoner med målsetning om samarbeid innfor nordområdene (NOU 2003:32). På bakgrunn av det finske initiativet ble Den arktiske miljøvernstrategien (AEPS) opprettet. Hovedoppgaven til AEPS

var å utarbeide en felles dokumentasjon om miljøtilstanden i nordområdene, samtidig som det skulle være et samarbeidsforum for å diskutere miljømessige, økonomiske og politiske spørsmål som var av felles interesse for statene (Hønneland 2012: 76, Rothwell 1996: 231, Rovaniemi Declaration 1991, NOU 1995: 6). De tre andre organisasjonene var Northern Forum (NF), Arctic Leaders Summit (ALS)⁷ og Parliamentarians of the Arctic Region (PAR)⁸ (NOU 2003: 32). Samtidig hadde de arktiske statene også opprettet Den internasjonale arktiske vitenskapskomiteen (IASC)⁹ i 1990 etter flere møter mellom de åtte arktiske statene (Hønneland 2012: 28, Rothwell 1996: 230).

AEPS ble opprettet etter finsk initiativ gjennom Rovaniemi-erklæringen, og hadde vært et tema for forhandling siden 1989. Finland ønsket å etablere et større multilateralt samarbeid mellom de arktiske statene for å bedre beskytte miljøet i nordområdene. Gjennom Rovaniemi-erklæringen i 1991 ble AEPS formelt etablert (Rothwell 1996: 231, Rovaniemi Declaration 1991, NOU 2003: 32). Formålet var å være et samarbeidsforum for å diskutere og samarbeide om det arktiske miljøet, og samtlige av de åtte arktiske statene ble en del av denne samarbeidsinstitusjonen (Rothwell 1996: 231, Rovaniemi Declaration 1991, NOU 2003: 32). Før etableringen av AEPS hadde Finland utarbeidet et arbeidsnotat hvor de hadde identifisert hva som var de største truslene mot miljøet i nordområdene; klimaendringer, forurensing av det maritime miljøet, og ressursutnyttelser. Videre førte etableringen av AEPS til at det ble dannet to arbeidsgrupper som skulle arbeide med; (1) vurdere miljøtilstanden i nordområdene, og behovet for ytterligere tiltak, og (2) vurdere de eksisterende internasjonale lovverkene for beskyttelse av nordområdene (Rothwell 1996: 231-232).

NF ble opprettet i 1991 på initiativ fra Alaska, og er en «sirkumpolar samarbeidsordning for regionale myndigheter i Arktis» (Hønneland 2012: 82, Rothwell 1996: 231). Organisasjonen har permanent sekretariat i Anchorage i Alaska, og består i dag av regionale enheter fra åtte stater¹⁰ (The Northern Forum ingen dato). Formålet er «å øke samarbeid mellom ulike regioner i Arktis for å fremme levekårene for befolkningen der», og er et samarbeid mellom politikere på regionalt nivå (NOU 2003: 32, The Northern Forum ingen dato, Rothwell 1996: 231). Det var til sammen ni stater som var med på å opprette NF,

⁷ ALS er et forum hvor «lederne av ulike urfolksorganisasjoner møtes for å fremme samarbeidet mellom urfolk i Arktis» (NOU 2003:32).

⁸ PAR er «et samarbeidsforum for parlamentarikere fra de åtte arktiske landene» hvor det avholdes et større møte annen hvert år (NOU 2003:32).

⁹ IASC er en ikke-statlig internasjonal organisasjon med hovedmål å oppmuntre og legge til rette for samarbeid i alle aspekter ved arktisk forskning, og å utvikle og koordinere ledende vitenskapelig aktivitet i nordområdene (IASC Handbook 1994).

¹⁰ Det var regioner fra ni medlemsland representert ved etableringen; Canada, Kina, Finland, Island, Japan, Mongolia, Norge, Russland, Sør-Korea og USA (The Northern Forum ingen dato).

og av de ni statene var det seks arktiske stater; USA, Canada, Russland, Norge, Finland og Island (The Northern Forum ingen dato). Ved etableringen av NF var det et håp om at den ville fungere som en mekanisme for å forbedre kvaliteten på lokale, nasjonale og internasjonale beslutningsprosesser som omhandlet nordområdene, og at NF skulle være et forum hvor de nordlige stemmene kunne bli hørt i alle fasene av beslutningsprosessen (Ibid). Videre ønsket man at NF skulle «gi muligheter for å utveksle ideer, løse felles problemer, og planlegge samarbeidstiltak vedrørende saker som er unike i nord» (Ibid). I dag fungerer NF som et forum hvor regionene kan diskutere politiske, miljømessige og økonomiske spørsmål av felles interesse, og det blir spesielt lagt vekt på økonomisk utvikling. Det arrangeres såkalte generalforsamlinger annen hvert år, og regionale koordineringsmøter hvert år (Hønneland 2012: 82, The Northern Forum ingen dato).

I 1992 tok Norge initiativet til å danne Barentssamarbeidet (BEAR), og i 1993 ble samarbeidet formelt etablert. Allerede i 1989 hadde Finland tatt initiativet til å få Russland med i et Storkalottssamarbeid, men det var Norge som til slutt fikk etablert et slikt samarbeid etter Kirkenes-erklæringen (Hønneland 2012: 27). Formålet var at man skulle utvikle europeisk samarbeid og integrasjon, og være en vesentlig bidragsyter til stabilitet og fremgang i regionen og Europa (Kirkenes-erklæringen 1993). Dette førte til at opprettelsen hadde høy politisk prioritering, og man ønsket at BEAR skulle være en drivkraft til regionalt samarbeid og oppmuntre til nytt samarbeid, både bilaterale og multilaterale, for å møte de utfordringene og mulighetene som regionen stod overfor (Ibid). Videre skulle man være et samarbeidsforum mellom to eller flere stater innenfor økonomi, handel, turisme, miljø og infrastruktur (Hønneland 2012: 87, Stokke and Hønneland 2007: 4-5). BEAR skulle foregå på to politiske nivåer; et mellomstatlig nivå og et interregionalt nivå. Det mellomstatlige nivået er ledet av Barentsrådet (BEAC), mens det interregionale nivået er ledet av Regionrådet (BRC) (BEAC 2013, NOU 2003: 32, Utenriksdepartementet, 2012b). Medlemmene av BEAC er per dags dato Norge, Sverige, Danmark, Finland, Island, Russland og EU, mens ni andre stater (der i blant USA og Canada) har observatør status (BEAC 2013, NOU 2003: 32, Utenriksdepartementet 2012b). I BEAC ruller formannskapet mellom Finland, Norge, Russland og Sverige, og varer over to år (Utenriksdepartementet, 2012b). Målsetningene for BEAC er per dags dato å styrke næringssamarbeidet, ta vare på miljøet og å sikre bosetningsgrunnlaget i nord (Utenriksdepartementet 2012b). BRC blir utgjort av tretten regionale enheter samt representanter for de tre urfolkene i regionen. Formålet med BRC er å styrke kontakten mellom det regionale og de nasjonale nivåene. I 2008 ble Det Internasjonale Barentssekretariatet (IBS) opprettet som et permanent sekretariat i Kirkenes. Formålet med

IBS var å få en bedre sammenheng og effektivitet mellom BEAC og BRC, og forhindre at det roterende formannskapet forstyrret kontinuiteten i operative arbeidet (The Norwegian Barents Secretariat ingen dato, Utenriksdepartementet 2012b). BEAR førte til at det oppstod mange tosidige samarbeidsprosjekter mellom de ulike medlemsstatene (Hønneland 2012: 87ff). Det oppstod blant annet bilaterale samarbeidsprosjekter mellom de ulike statene/regionene innenfor BEAC/BRC, og dette gjaldt spesielt med Russland som en av partene. Statene endte derfor opp med ikke å ha en felles finansiering av BEAR, men at statene selv valgte hvilke samarbeidsprosjekter de skulle finansiere (Ibid).

I 1996 ble det enighet om å videreutvikle AEPS, og dette førte til etableringen av Arktisk Råd, gjennom Ottawa-erklæringen (NOU 2003:32, Ottawa Declaration 1996, Utenriksdepartementet 2011). Canada hadde lenge ønsket «en mer overgripende sirkumpolar samarbeidsordning» med fokus på urfolk og miljø (Hønneland 2012: 76), og allerede under ministermøtet i Nuuk 1993 hadde de gitt uttrykk for at mulige økonomiske og sosiale utfordringer måtte bli en del av AEPS (Scrivener 1999: 53). USA var på sin side motstander av å overgi myndigheten til et internasjonalt organ, og det ble derfor inngått et kompromiss om at Arktisk Råd kun skulle være en ikke-bindende erklæring fremfor en folkerettslig bindende traktat (Hønneland 2012: 76, Scrivener 1999: 53). Formålet med Arktisk Råd ble å legge til rette for samarbeid, koordinering og interaksjon mellom de arktiske statene, mens både militær- og atomsikkerhet ble holdt utenfor erklæringen. Videre måtte beslutninger i rådet treffes gjennom konsensus (Hønneland 2012: 76, NOU 2003: 32, Ottawa Declaration 1996, Utenriksdepartementet 2011). Det var altså ingenting som stod i veien for at stater kunne forlate Arktisk Råd hvis de var uenige med politikken som ble ført, noe som kan sees på som en måte å beskytte sine egeninteresser hvis uenigheter skulle oppstå.

På begynnelsen av 2000-tallet gjorde US Geological Survey funn av store petroleumsforekomster i havområdene i Arktis, noe som førte til at nordområdene fikk en fornyet interesse hos ikke-arktiske stater. Siden mange av de territorielle konfliktene, og de maritime grensene, ikke var avklart foreslo en rekke europeiske statsledere og NGOer at man skulle danne en Arktis-traktat som var basert på Antarktis-traktaten¹¹ (Statistisk Sentralbyrå 2009: 28ff, Yeager 2008). Dette førte til at det ble viktig for de arktiske statene å få avklart de territorielle konfliktene. Spesielt hadde dette mye å si for «de arktiske fem» siden petroleumsforekomstene befant seg på kontinentalsokkelen utenfor deres kystlinjer. Spesielt

¹¹ Antarktis-traktaten fra 1959 sier at området kun skal benyttes til fredelige formål, og at alle stater skal ha full frihet til å drive vitenskapelig forskning. Territorielle krav skal legges på is, og de statene som utviser spesiell interesse i området får ta del i beslutningsprosesser om Antarktis, mens andre stater er observatører (Store Norske Leksikon 2012).

hadde Russland mye å tjene på å få avklart de territorielle konfliktene, og unngå en opprettelse av en Arktis-traktat. Deres havområde kunne inneholde så mye som 45-55 % av de uoppdagede petroleumsforekomstene i nordområdene (Statistisk Sentralbyrå 2009: 29). I 2008 møttes derfor de «de arktiske fem» på Grønland for å diskutere frem en løsning på hvordan nordområdene skulle styres. Resultatet ble Ilulissat-erklæringen som slo fast at UNCLOS la det juridiske rammeverket for hvordan utviklingen i nordområdene skulle føres. Arktisk Råds og BEARs rolle som forum mellom aktørene ville fortsette å styrke samarbeidet (Ilulissat Declaration 2008, Utenriksdepartementet 2009b, Yeager 2008). Videre hevdet «de arktiske fem» å ha «en dominerende rolle i arbeidet med både territoriale problemstillinger og også spørsmål knyttet til ressursutvikling i nordområdene» (Ilulissat Declaration 2008, Yeager 2008). «De arktiske fem» mente at på grunn av Ilulissat-erklæringen, og enigheten om at UNCLOS skulle gjelde der, ikke var behov for å etablere noe nytt internasjonalt juridisk rammeverk for nordområdene (Ilulissat Declaration 2008, Yeager 2008). Samtidig mente de tre andre arktiske statene (Island, Finland og Sverige) at «de arktiske fem» undergravde Arktisk Råds rolle. «De arktiske fem» kunne ikke ta noen avgjørelser omkring styret av nordområdene uten at samtlige av de permanente medlemmene var inkludert (Yeager 2008). «De arktiske fem» fikk viljen sin, og startet som følge av samarbeidet om Ilulissat-erklæringen et eget samarbeid parallelt med Arktisk Råd. Dette samarbeidet er blitt kjent som «Arctic Ocean Foreign Ministers' Meeting», eller Arktis G-5, og ble formelt etablert i 2010 (Barents Observer 2010).

4.2 Norges egeninteresser i regionalt samarbeid

Svalbardtraktaten i 1920 og Konvensjon om regulering av hvalfangst i 1931 kan sees på som to av Norges første samarbeidsavtaler i nordområdene. Avtalene handlet om norske interesser og viktige ressurser. For å få suverenitet over Svalbard var Norge avhengig av støtte fra noen av de andre store statene. Dette lot seg kun gjøre hvis Norge gikk med på å dele ressursene på og rundt Svalbard (Emmerson 2011: 105ff, Riste 2005: 115, Rothwell 1996: 170, Utenriksdepartementet 2013). Norge ønsket suverenitet på grunn av kullforekomstene på Svalbard, siden de ville gjøre Norge mindre avhengig av å importere kull (Riste 2005: 115). På dette tidspunktet drev også andre stater med gruvedrift på Svalbard, og det var derfor få stater som ikke hadde noen reell interesse for Svalbard (Emmerson 2011: 105ff). Videre hadde Danmark også lagt inn krav på Svalbard, og sa seg kun villig til å støtte det norske kravet hvis Norge støttet deres krav om Grønland. Siden Norge også hadde lagt inn krav på

delar av Grønland så måtte man gjøre en avveining om hvilket område man anså for å være viktigst, og dette viste seg å være Svalbard (Emmerson 2011: 105ff, Riste 2005: 115, Rothwell 1996: 170).

Konvensjonen om regulering av hvalfangst i 1931, kom som følge av den teknologiske utviklingen innenfor hvalfangst. Norge var en av de ledende statene innenfor denne utviklingen, og tidlig på 1900-tallet utviklet Norge mer effektive harpuner samtidig som man begynte å benytte dampmotorer på hvalfangstskipene (D'Amato and Chopra 1991: 29). Dette førte til en massiv økning i fangst av hval. Hvalfangstnasjonene innså at det var et behov for en regulering av hvalfangsten (Ibid). Det var en reell fare for at hvalen kom til å bli utryddet, og hvalfangstindustrien innså at deres kollektive fortjeneste var avhengig av tilgjengeligheten av et betydelig antall av hvalarter. Dette førte til at hvalfangstnasjonene gikk sammen og dannet konvensjonen om regulering av hvalfangst i 1931, og konvensjon handlet om å ha et langsiktig syn på hvalfangstindustriens overlevelse. Konvensjonen førte derimot ikke til en reduksjon i fangst av hval, noe som førte til at flere stater ble enige om å opprette IWC, og det ble nå lagt vekt på at bevaringen av hvalen var viktigere enn hvalfangstindustrien (Ibid: 31ff). Videre ble nordmannen Birger Bergersen valgt til president av IWC, noe han var frem til 1952, samtidig som flere nordmenn fikk plass i de ulike komiteene som var underlagt IWC (ICW 1950, Stortinget ingen dato).

Fiskersamarbeidet som Norge dannet med Sovjetunionen på 1970-tallet handlet om å ivareta fiskeinteressene i Barentshavet. Gjennom fiskerisamarbeidet fikk man en struktur og ordning på hvordan fiskebestandene skulle fordeles mellom de to statene (Fiskeri- og Kystdepartementet 2010b, Hønneland 2012: 93). Norge kom veldig gunstig ut av denne fordelingen ved at de fikk halvparten av torsk- og hysebestanden, og 60 % av loddebestanden. Norge fikk i løpet av 1980-tallet byttet til seg store deler av Sovjetunionens torsk- og hysekvoter mot at Sovjetunionen fikk kvoter på fiskeslag som ikke var så interessant for det norske markedet (Fiskeri- og Kystdepartementet 2010b, Hønneland 2012: 93). Etableringen av det norsk-russiske miljøsamarbeidet kom etter et økt fokus på forurensing fra nikkilverket Petsjenga, og kartlegging av radioaktiv forurensing (Direktoratet for Naturforvaltning 2012a, Hønneland 2012: 95, Miljøverndepartementet 2012). I Norge fryktet man for at luftforurensing fra nikkilverket skulle forringe helsen til befolkningen i Finnmark, og dette førte til at man etablerte et miljøvernssamarbeid med Sovjetunionen (Miljøverndepartementet 1996). Sovjetunionens miljøpolitikk var på dette tidspunktet fraværende, og miljøvern var nedprioritert i sovjetisk politikk (FNI Rapport 7/2007). Siden Norge var den parten som bidro

med finansiering til majoriteten av miljøvernsprosjektene fikk Norge også mulighet til å definere hvilke miljøproblemer som fantes og hvordan de skulle løses (Ibid).

Opprettelsen av AEPS og NF i 1991 gav Norge en mulighet til å delta i to internasjonale organisasjoner hvor majoriteten av de arktiske statene var med. Begge disse organisasjonene ga Norge muligheten til å bygge opp både regionale og nasjonale samarbeid med andre arktiske stater uten at man måtte binde seg opp til folkerettslige traktat (Hønneland 2012: 76, Rothwell 1996: 231, Rovaniemi Declaration 1991, NOU 1995: 6, The Northern Forum ingen dato).

Det norske initiativet til BEAR i 1992 førte til flere bilaterale samarbeid mellom Norge og Russland, både på det regionale og nasjonale nivået. De nordlige regionene ble knyttet nærmere sammen gjennom regionale samarbeid. Det nasjonale samarbeidet førte til at Norge opprettet flere samarbeidsavtaler med Russland, og Norge inngikk samarbeid med de andre nordiske statene innenfor områder som økonomi, turisme, utdanning og forskning, teknologi og vitenskap, og miljø (Hønneland 2012: 87ff, Utenriksdepartementet 2006b). Videreutviklingen av AEPS til Arktisk Råd var også gunstig for Norge siden dette var den eneste organisasjonen hvor samtlige av de arktiske statene var medlemmer, og organisasjonen nå skulle samarbeide om mer enn bare miljø. Samtidig fikk nordområdene en større interesse fra ikke-arktiske stater og NGOer etter funnene av petroleumsforekomster der (Statistisk Sentralbyrå 2009). Norge inviterte derfor «de arktiske fem» til Oslo i 2007 for å drøfte «særlig anvendelsen og den nasjonale gjennomføringen av havrettens regler for beskyttelse av havmiljøet, retten til fri skipsfart, vitenskapelig havforskning og fastsettelsen av yttergrensen for landenes kontinentalsokler» (Utenriksdepartementet 2007b). Dette møtet var bakgrunnen for at «de arktiske fem» møttes på Grønland i 2008, og at man vedtok Ilulissat-erklæringen (Utenriksdepartementet 2007b, Yeager 2008 Hønneland 2012: 15). Dette førte til at man opprettet et Arktisk G5, hvor «de arktiske fem» kunne diskutere viktige saker før møtene i Arktisk Råd (Barents Observer 2010).

4.3 Gjensidig avhengighet og informasjonsutveksling i nordområdene

Etableringen av konvensjon om bevaring av pelssel i Beringhavet i 1911, og konvensjon om regulering av hvalfangst i 1931, kom som følge av at de involverte statene innså at de var avhengig av å få på plass et internasjonalt rammeverk for å beskytte henholdsvis pelsindustrien og hvalfangstindustrien. For å gjøre dette måtte de få på plass en bærekraftig

ressursutnyttelse, og dette lot seg kun gjennomføre hvis de statene som drev på med sel og hvalfangst alle var villige til å inngå i et samarbeid (D'Amato and Chopra 1991: 28, Rothwell 1996: 323ff). USA og Russland var avhengig av at Japan og Storbritannia var villige til å gi opp dere pelagiske hvalfangst i nordområdene for å få etablert en konvensjon om bevaring av pelssel. Hvis verken Japan eller Storbritannia hadde sagt seg villig til å motta kompensasjon for å avslutte den pelagiske selfangsten så hadde en enighet mellom USA og Russland vært meningsløs (Rothwell 1996: 325). For konvensjonen om regulering av hvalfangst var det viktig at de store hvalfangstindustriene var med på reguleringen. Japan, Tyskland og Russland valgte derimot ikke å ratifisere en slik konvensjon i 1931, noe som førte til at konvensjonen i klarte å regulere hvalfangsten på en tilfredsstillende måte, og at antallet drepte hvaler ikke gikk ned (D'Amato and Chopra 1991: 31-32).

For å etablere en konvensjon som var akseptabel for Japan, Tyskland og Russland ble det derfor avholdt flere konferanser i løpet av 1930-40-tallet, og i 1946 kom man frem til en konvensjon som både Japan og Russland var villige til å ratifisere. Dette førte til opprettelsen av en ny internasjonal organisasjon; IWC (D'Amato and Chopra 1991: 30ff, Rothwell 1996: 323ff). Svalbardtraktaten fra 1920 handlet også om at flere stater hadde interesser på Svalbard, og at norsk suverenitet kunne ha en negativ påvirkning på disse statene. Blant annet hadde USA opprettet gruvedrift på Svalbard, og flere andre stater var også interessert i Svalbard på grunn av ressursene som befant seg der (Emmerson 2011: 105ff, Riste 2005: 115, Rothwell 1996: 170). Det var et behov for å få dannet en samarbeidsavtale hvor man tok hensyn til alle partene, og som sikret at avtalen ikke hadde noen store negative virkninger på de involverte partene.

Tankegangen var også grunnlaget for opprettelsen av det norsk-russiske fiskerisamarbeidet, hvor begge statene hadde behov for å få regulert og kontrollert fisket i Barentshavet (Fiskeri- og Kystdepartementet 2010b, Hønneland 2012: 93). Den norsk-russiske fiskerikommisjonen regulerer blant annet hvordan Norge og Russland skal få tilgang til gjensidig fiske i hverandres soner og legger til rette for et økt samarbeid mellom de to statenes kystvakter og kontrollorganer (Fiskeri- og Kystdepartementet 2010b). Det norsk-russiske miljøsam arbeidet handlet, fra Norges side, om å forhindre at befolkningen i Finnmark ble syke av forurensingen fra nikkilverket i Russland, og en frykt for hva radioaktiv forurensing kunne føre til. Russland hadde på sin side ikke ressurser eller økonomi til å ta tak i disse problemene selv, og var derfor avhengige av en samarbeidspartner. Hvis det ikke ble opprettet et miljøsam arbeidet var det en fare for at forurensingen ville ha en negativ effekt både i Norge og Russland, noe som var en av årsakene til at man valgte å etablere et norsk-russisk

miljøsamarbeid (Direktoratet for Naturforvaltning 2012a, Hønneland 2012: 95, Miljøverndepartementet 2012).

Miljøvernavtalene som kom på plass på 1970-tallet var også startskuddet for det som skulle bli et internasjonalt miljøvernssamarbeid i nordområdene. CITES, CMS og Isbjørnavtalene, handlet om å opprette avtaler hvor alle de involverte partene tok hensyn til avtalene. For å kunne verne om miljøet og dyrelivet i nordområdene var man avhengige av at samtlige stater tok del i samarbeidsavtalene, og på den måten dannet en felles forståelse og enighet om hvordan nordområdene skulle beskyttes. Isbjørnavtalen førte til at nasjonale forskningsprogrammer om isbjørn ble koordinert mellom statene, og at statene møttes for å diskutere og gjennomgå programmet (Rothwell 1996: 216-217). CITES og CMS førte også til at statene møttes minst annen hvert år for å diskutere gjennomføringen av de pålagte tiltakene (Lyster 1989: 993, CITES ingen dato).

For effektivt kunne verne om miljøet i nordområdene etablerte de arktiske statene AEPS og NF (The Northern Forum ingen dato, Rothwell 1996: 231ff, Rovaniemi Declaration 1991). Gjennom AEPS skulle statene samarbeide om å utarbeide en felles dokumentasjon om miljøtilstanden i nordområdene, som skulle opprettes to arbeidsgrupper (Rothwell 1996: 231-232, Rovaniemi Declaration 1991). Statene hadde innsett at det var behov for en felles strategi for å takle miljøutfordringene i nordområdene, og at man gjennom AEPS jevnlig kunne gjennomgå miljøtilstanden i nordområdene (Rothwell 1996: 234). Formålet bak etableringen av NF var at det skulle være et samarbeidsforum for de nordlige stammene. Gjennom NF kunne de nordlige aktørene diskutere lokale, nasjonale og internasjonale beslutningsprosesser som omhandlet nordområdene, og i fellesskap planlegge samarbeidstiltak i saker som vedrører nordområdene (The Northern Forum ingen dato).

Norge og Sovjetunionen opprettet to meget suksessfulle samarbeidsordninger, innenfor fiske og miljøvern, i løpet av 1970-80-tallet, og etter Murmansk-talen åpnet Russland opp for at de ønsket å etablere et internasjonalt miljøssamarbeid i nordområdene (Hønneland 2012: 26, Rothwell 1996: 229, Stokke and Hønneland 2007: 3ff). Norge var den staten som først klarte å få Russland med i en forpliktende samarbeidsordning i nord. Etableringen av BEAR kom gjennom Kirkenes-erklæringen i 1993. Finland hadde også prøvd å få med Russland i en lignende samarbeidsordning ved å utvide det allerede eksisterende Nordkalottssamarbeidet (Hønneland 2012: 26).

Etter hvert merket noen de arktiske statene at AEPS ikke oppfylte de kravene som man ønsket fra en internasjonal samarbeidsinstitusjon, og dette førte til at man startet å diskutere hvorvidt man skulle videreutvikle AEPS (Hønneland 2012: 76, Scrivener 1999: 53). Noen

stater ønsket en samarbeidsinstitusjon med en større myndighet, mens USA ikke ønsket å overgi noen myndighet til en internasjonal organisasjon. I 1996 ble de arktiske statene enige om å etablere Arktisk Råd for å kunne samarbeide om mulige økonomiske og sosiale utfordringer, og ikke bare fokusere på miljømessige utfordringer (Ottawa Declaration 1996, Utenriksdepartementet 2011).

5.0 Analyse

I dette kapittelet vil jeg analysere empirien min opp mot de teoretiske antagelsene om konflikt og samarbeid i internasjonal politikk. Formålet med denne analysen er å drøfte om de teoretisk fundamenterte hypotesene finner støtte i empirien, og deretter drøfte hvorvidt Norge har spilt en avgjørende rolle for samarbeidsklimaet i nordområdene gjennom etablering av samarbeidsinstitusjoner.

5.1 Statenes egeninteresser i nordområdene

Min første hypotese påstår at Norge ikke har hatt noen avgjørende rolle for samarbeidsklimaet siden egeninteresser styrer staters oppførsel i nordområdene. For å besvare denne påstanden må en først analysere hva Norge har gjort for å etablere et godt samarbeidsklima i nordområdene, og deretter drøfte om egeninteressene har vært avgjørende for de andre arktiske statene.

Konvensjon om beskyttelse av den nordlige pelsselen fra 1911 innførte fangstregulering, og førte til at pelagisk fangst av pelssel i nordområdene ble forbudt (Rothwell 1996: 160). Japan og Storbritannia var de statene som hadde drevet mest med pelagisk fangst av sel. For at disse statene, og deres selfangstindustri, ikke skulle bli skadelidende av avtalen ble man enige om at USA og Russland skulle betale dem erstatning (Ibid: 325). Siden Japan og Storbritannia endte opp med å motta kompensasjon og erstatning for tapte inntekter som følge av avtalen er det tydelig at statenes egeninteresse spilte en viktig rolle ved opprettelsen av denne avtalen.

Svalbardtraktaten førte til at Norge fikk suverenitet over Svalbard mot at de støttet andre staters krav om like rettigheter til fiske og fangst, og at Norge ikke krevde skatt på eksport av mineralressursene fra Svalbard (Emmerson 2011, Riste 2005: 115, Rothwell 1996: 170). Disse vilkårene passet samtlige av traktatstatenes egeninteresser noe som førte til at man valgte å inngå den. USA hadde etablert gruvedrift av kull på Svalbard, mens Russland drev med fiske og fangst i havområdene rundt øygruppen, og Danmark ønsket at Norge trakk sine territorielle krav om Grønland (Riste 2005: 115). En annen arktisk stat som hadde interesse i området var Sverige, og selv om de så helst at området forble terra nullius ombestemte de seg etter hvert som Norge fikk støtte fra de større statene (Ibid).

Konvensjon om regulering av hvalfangst fra 1931, og videreutviklingen til IWC, hadde stor påvirkning på den kommersielle hvalfangsten, og da spesielt for de arktiske statene

som drev med hvalfangst i nordområdene (Rothwell 1996: 213). Blant annet påvirket den Island, USA og Danmark, som de alle drev med kommersiell hvalfangst i nordområdene (Ibid). USA fikk ved opprettelsen av IWC stor innflytelse på politikken som organisasjonen vedtok siden det var blitt valgt en amerikansk visepresident. Det ga også de andre statene mulighet til å påvirke politikken omkring hvalfangst, og fremme deres interesser. Siden det ikke var så mange stater med i IWC ved etableringen fikk de få medlemsstatene større makt og innflytelse. Dette var gunstig for de statene som drev med hvalfangst. IWC hadde ikke noe mandat til å stoppe den kommersielle hvalfangsten, og hovedfokuset handlet om hvalfangsten rundt Antarktis. De arktiske statene som drev med hvalfangst i nordområdene hadde lite å frykte for. Konvensjon fra 1931 var skapt av hvalfangstindustrien for å bevare den, og det var derfor ikke noen fare for at IWC skulle stoppe dem.

På 1970-tallet vokste det frem flere miljøvernavtaler som tok sikte på å beskytte miljøet i Arktis. CITES, Isbjørnavtalen og CMS er slike avtaler, og de har blitt ratifisert av flere av de arktiske statene. Disse avtalene handler ikke direkte om statenes egeninteresser, og utfordrer heller ikke de økonomiske eller sikkerhetspolitiske interessene til de arktiske statene. De arktiske statene hadde ingenting å tape ved å bli med i en slik samarbeidsavtale.

Fiskerisamarbeidet mellom Norge og Sovjetunionen/Russland ble etablert som følge av at de to statene i felleskap forvaltet de tre viktigste fiskebestandene i området, Barentshavet (Fiskeri- og Kystdepartementet 2010b, Hønneland 2012: 93). Avtalen var derfor gunstig for begge parter siden statene kunne dele fiskekvotene mellom seg, og bytte kvoter hvis det var ønskelig. Sovjetunionen ønsket seg fiskekvoter som gav dem store mengder med fisk, og ikke nødvendigvis var mye verdt på fiskemarkedet, mens Norge var mer interessert i fiskekvoter som gav stor økonomisk fortjeneste (Hønneland 2012: 93). Dette samarbeidet fungerte meget godt frem til Sovjetunionens fall, og de russiske fiskerne startet å levere fisk til norske mottak. Dette gjorde at de russiske myndighetene mistet oversikt over hvor mye fisk den russiske flåten hentet opp, og førte samtidig til overfiske i Barentshavet (Fiskeri- og Kystdepartementet 2010b, Hønneland 2012: 93). I 1988 utvidet det norsk-russiske samarbeidet seg da den norsk-russiske miljøvernkommissjonen ble etablert. Dette samarbeidet kom etter norsk initiativ, og på grunn av forurensingen fra nikkilverket i Petsjenga, og kartlegging av radioaktiv forurensing (Direktoratet for Naturforvaltning 2012a, Hønneland 2012: 95, Miljøverndepartementet 2012). Russland hadde på sin side en lite utviklet miljøpolitikk, og som følge av Sovjetunionens fall hadde de heller ikke de ressursene og midlene som trengtes for å gjennomføre et slikt prosjekt på egenhånd. Dette førte til at Norge i all hovedsak måtte finansiere de ulike miljøtiltakene som den norsk-russiske kommisjonen

vedtok å gjennomføre (FNI Rapport 7/2007). Det var derfor gunstig for Russland å inngå i et slikt samarbeidsprosjekt da det førte til at en annen stat betalte for deres miljøvern, samtidig som de selv fikk innflytelse på hvilke miljøprosjekter som skulle gjennomføres. I motsetning til fiskerisamarbeidet så tjente Russland mer på dette samarbeidet enn det Norge gjorde. Ikke minst betalte noen andre for deres miljøvern, men samtidig ga dette et uttrykk på at Russland ønsket å ta del i det internasjonale miljøvernet, som på dette tidspunktet ble ansett for å være et viktig fokusområde.

Samarbeidsavtalene og institusjonene som oppstod før 1990-tallet var preget av statenes egeninteresser, og at statene ikke led økonomiske tap som følge av at de inngikk samarbeidsavtalen. Mange av samarbeidsavtalene før 1990-tallet tok for seg ressursbehandling noe som førte til at statenes fokus handlet om hvordan deres industri ble påvirket av samarbeidsavtalen. Disse samarbeidsavtalene tok hensyn til statenes egeninteresser samtidig som den ikke førte til at statenes makt i det internasjonale systemet ble mindre, og dette passer inn med Mearsheimers, og nyrealistenes, påstander om internasjonale institusjoner. Mearsheimer hevder at stater kan inngå samarbeid hvis det fører til at de beholder, eller øker, deres maktposisjon i det internasjonale systemet (Mearsheimer 1995b: 82). Da det kommer til Griecos argumenter om relative gevinster er det lite som tyder på at statene tok hensyn til denne problematikken. USA og Russland kan sees på som de to statene som tjente mest på avtalen om beskyttelse av den nordlige pelsselen, men samtidig ble de enige med Japan og Storbritannia om å betale dem kompensasjon. Statene ble enige om at USA skulle få det administrative ansvaret over seljakten som foregikk på land, som betydde at USAs relative gevinster ble større enn Russlands. Konvensjon om regulering av hvalfangst og utviklingen av IWC gav også medlemsstatene makt til å påvirke hvordan politikken om hvalfangst skulle være, og gav dem også muligheten til å fremme sine egne interesser omkring hvalfangst. Hvalfangstnasjonene fra nordområdene fikk en stor påvirkningskraft på politikken, og formålet til konvensjon og IWC var fra starten av å beskytte hvalfangstindustrien ved å beskytte hvalen. Med andre ord det som var deres egeninteresser.

Miljøvernavtalene som vokste frem på 1970-tallet kom som følge av et økt fokus på miljøet og klimaendringene. På 1990-tallet fortsatte dette fokuset ved opprettelsen av flere samarbeidsinstitusjoner som hadde fokus på miljøet i nordområdene. Da AEPS og NF utviklet seg til å bli de to viktigste samarbeidsinstitusjonene for de arktiske statene. AEPS ble opprettet med formål å utarbeide en felles dokumentasjon om miljøtilstanden i nordområdene, mens NF ble opprettet for å utvikle blant annet et miljømessigsamarbeid mellom regionene i

nordområdene (Hønneland 2012: 76, Rothwell 1996: 231, Rovaniemi Declaration 1991, The Northern Forum ingen dato).

Hvilke egeninteresser spilte inn i opprettelsen av disse samarbeidsinstitusjonene, og hvordan påvirket de statenes makt? Samtidig som samarbeidsinstitusjonene ikke reduserte makten til de arktiske statene som valgte å bli med, var det heller ikke slik at deres egen relative makt ble større ved å etablere samarbeidsinstitusjoner. De arktiske statene som etablerte samarbeidsinstitusjonene hadde også uavklarte territorielle konflikter. Det var derfor umulig for dem å vite hvordan en samarbeidsinstitusjon ville påvirke disse konfliktene, og hvorvidt det tjente dem selv eller de andre statene. AEPS og NF appellerte derimot til statenes ved å tilby et samarbeidsforum for å diskutere miljømessige, økonomiske og politiske spørsmål som var av felles interesse for statene. Det var også slik at ikke alle de arktiske statene valgte å bli med i samtlige av miljøvernsinstitusjonene, noe som kan kobles opp mot statens egeninteresser. Sovjetunionen valgte å ikke bli med i CITES og CMS, mens USA og Canada valgte å ikke bli medlem av CMS. De tre statene utøvde jurisdiksjon over store deler av omfanget til flere trekkende arter, og medlemskap av CMS ville ført til at de måtte ha godtatt strenge forpliktelser innenfor verning av trekkfuglene i området (Lyster 1989: 982). De tre statene hadde allerede inngått bilaterale avtaler om verning av trekkfugler, med sine nabostater, som krevde langt mindre arbeid og engasjement enn CMS (Ibid: 981).

At disse statene ikke ønsket å være med på å ratifisere disse samarbeidsavtalene da de ble etablert kan kobles opp mot nyrealismen. Da statene ikke anså samarbeidsinstitusjonene for å beskytte deres egeninteresser, eller ta vare på deres maktposisjon i det internasjonale systemet.

Nordisk samarbeid og BEAR ble til gjennom initiativ fra de nordiske statene, og begge institusjonene har som formål å styrke samarbeidet mellom medlemsstatene. Begge institusjonene arbeider også ut i fra to ulike nivåer. Begge har nivåer som ligger under stats- og ministernivå i NR og BRC, er det ikke nødvendigvis statens egeninteresse som styrer handlingene innenfor disse to samarbeidsinstitusjonene. Her handler det om felles interesser, og samarbeid omkring økonomi, handel, miljø og infrastruktur (Hønneland 2012: 87). Samtidig har BEAR handlet mye om bilaterale samarbeidsprosjekter mellom de nordiske statene som den ene parten, og Russland som den andre parten. Det at man har valgt denne strategien, fremfor å prøve å inngå multilaterale samarbeid, kan komme av at de nordiske statene nå hadde etablert en arena hvor man kunne forhandle frem samarbeidsavtaler med Russland. Majoriteten av de bilaterale samarbeidsavtalene mellom 2002 til 2003 handlet om bistand og utviklingsprosjekter i Russland, og var finansiert av Norge, Finland eller Sverige

(Stokke and Hønneland 2007: 36). Statene hadde nå mulighet til å etablere samarbeidsavtaler innenfor de områdene som interesserer dem, og med den staten som passer deres interesser og behov.

Utviklingen av AEPS til Arktisk Råd kom også etter mye diskusjon og uenigheter mellom medlemsstatene i AEPS. Canada hadde lenge ønsket «en mer overgripende sirkumpolar samarbeidsordning» med fokus på urfolk og miljø (Hønneland 2012: 76). USA var på sin side motstander av å overgi myndighet til et internasjonalt organ, og det ble derfor inngått et kompromiss om at Arktisk Råd kun skulle være en ikke-bindende erklæring fremfor en folkerettslig bindende traktat (Ibid). Formålet med Arktisk Råd ble derfor å legge til rette for samarbeid, koordinering og interaksjon mellom de arktiske statene, mens både militær og atomsikkerhet ble holdt utenfor erklæringen. Beslutninger i rådet måtte tas gjennom konsensus (Hønneland 2012: 76, NOU 2003: 32, Utenriksdepartementet 2011). Det var ingenting som stod i veien for at stater kunne forlate Arktisk Råd hvis de var uenige med politikken som ble ført. Dette kan sees på som en måte å kunne beskytte sine egeninteresser hvis uenigheter skulle oppstå. Arktisk Råds rolle på starten av 2000-tallet ble styrket etter funn av store petroleumsforekomster i nordområdene. For «de arktiske fem» ble det nå viktig å få etablert et internasjonalt regelverk som tok vare på deres egeninteresser i nordområdene, noe som førte til at Ilulissat-erklæringen ble vedtatt i 2008, og ga «de arktiske fem» mer eller mindre suverenitet over hele havområdet i Arktis. Dette førte til at «de arktiske fem» opprettet et Arktisk G5 møte hvor de kunne diskutere saker før de fremmet de for Arktisk Råd. På denne måten ble statenes egeninteresser ivaretatt gjennom Arktisk Råd, og økte makten til «de arktiske fem». Selv om Finland, Sverige og Island ikke var en del av «de arktiske fem», og ikke fikk suverenitet, eller tilgang til petroleumsforekomstene, i nordområdene etter Ilulissat-erklæringen så økte også deres makt. Som tre av åtte stater som var medlemmer av Arktisk Råd, det som nå ble ansett for å være en av de viktigste internasjonale organisasjonene i nordområdene, hadde de nå fått langt større påvirkningskraft i Arktisk Råd enn hva ikke-arktiske stater og NGOer, som for eksempel Storbritannia, Tyskland og EU, hadde.

Det er tydelig at statenes egeninteresser har vært en viktig drivkraft bak samarbeidsinstitusjonene, og om statene valgte å bli medlem av de ulike samarbeidsavtalene. Samtidig har samarbeidsinstitusjonene som ble opprettet tidlig på 1990-tallet vært multilaterale avtaler som har vært gunstig for flere stater. I følge nyrealismen kan årsaken til dette være at hver stat anså deres absolutte gevinster som større enn de andre statenes relative gevinster ved samarbeidet (Grieco 1998: 503, Mearsheimer 1995: 12). Videreutviklingen av AEPS til Arktisk Råd har, selv om det ble en ikke-bindende erklæring, vært gunstig for flere

stater. Blant annet førte Ilulissat-erklæringen til at UNCLOS ble gjeldende selv om den ikke var ratifisert av USA. UNCLOS førte til at midtlinjeprikket ble standard for hvordan man skal avgjøre territoriale konflikter, hvor Russland og Canada lenge brukte sektorprinsippet i deres krav om territorier. Samtidig førte Ilulissat-erklæringen til at de arktiske statene fikk enda større makt over nordområdene, og da spesielt «de arktiske fem». Uten denne erklæringen er det en stor sjans for at det hadde blitt etablert en form for Arktis-traktat, eller lignede internasjonal institusjon, som gav Tyskland, Storbritannia, og andre EU-stater, tilgang til petroleumsressursene i nordområdene (Yeager 2008). Egeninteressene til «de arktiske fem» kan sees på som avgjørende for at Arktisk Råd har blitt en så viktig internasjonal organisasjon.

Nyrealismen hevder at makt og egeninteresser styrer staters handlinger innenfor det internasjonale systemet, og frykten for størrelsen på de andre statenes relative gevinster kan være nok til at samarbeide ikke blir gjennomført (Grieco 1988). Denne frykten kunne vært nok til at statene ikke hadde opprettet BEAR eller NF. Disse to organisasjonene opererer både på det regionale og nasjonale nivået, og har ført til både regionalt samarbeid og bilaterale avtaler mellom stater. Det at statene selv kunne velge hvilket nivå samarbeidet skulle foregå, og hvem de skulle lage avtaler med, kan sees på som en avgjørende faktor. Staten hadde her muligheten til selv å velge å inngå i samarbeid hvor de følte at de satt igjen men de største gevinstene fra samarbeidet. Dette kan også være årsaken til at det har blitt opprette så mange bilaterale avtaler i BEAR. Det er derimot vanskeligere å forklare hvorfor Finland, Sverige og Island vedtok Ilulissat-erklæringen, som ga «de arktiske fem» langt større makt enn dem selv, ut i fra nyrealismens påstander om absolutte og relative gevinster. Samtidig var Arktisk Råd fortsatt en ikke-bindende erklæring, som ikke tar for seg sikkerhetspolitiske spørsmål. Det er derfor ingenting som står i veien for at Finland, Sverige og Island kan forlate samarbeidsinstitusjonen hvis Arktisk Råd ikke fører den politikken som de ønsker.

Nyrealismens egeninteresse kan forklare hvorfor stater ønsket å etablere samarbeidsinstitusjoner, mens statens frykt for relative gevinster kan forklare hvorfor ingen av samarbeidsinstitusjonene tar for seg sikkerhetspolitiske spørsmål. Statenes vurdering av deres egne absolutte gevinster mot de andre statenes relative gevinster kan forklare etableringen av flere av samarbeidsinstitusjonene i nordområdene.

5.2 Norges egeninteresser i regionalt samarbeid

Min andre hypotese påstår at Norges rolle i etableringen av samarbeidsinstitusjoner er begrenset til å verne om sine egeninteresser i nordområdene. Har Norge latt egeninteresser styre deres handlinger i nordområdene, eller har Norge etablert samarbeidsinstitusjoner for å fremme samarbeid?

Gjennom Svalbardtraktaten fra 1920 fikk Norge suverenitet over Svalbard, og tilgang ubegrenset tilgang til kullforekomstene som befant seg der. Hovedmålet under forhandlingen om Svalbard hadde for Norges del handlet om at man ønsket øygruppen på grunn av kullforekomstene som befant seg der, og at man derfor var villig til å dele på øyas ressurser for å få suvereniteten (Riste 2005: 115). Norge anså også Svalbard for å være så viktig at man ga opp krav om områder på Grønland for å få støtte av Danmark. Egeninteressene spilte derfor en avgjørende rolle da det kom til forhandlingene om Svalbard og kullforekomstene. Hadde det ikke vært for kullforekomstene på Svalbard ville nok ikke Norge ha gitt opp sitt krav om Grønland, og jobbet så hardt for å få suverenitet over Svalbard.

Konvensjonen om regulering av hvalfangst i 1931 kom i stand som følge av frykten for at hvalfangstindustriene skulle dø ut. Derfor ønsket man å få en regulering av hvalfangstindustrien og antall hvaler som ble drept. Det var industrien som var hovedprioriteten ved etableringen av konvensjonen, noe som var viktig for Norge som en ledende aktør innenfor hvalfangst (D'Amato and Chopra 1991: 29ff). Ved etableringen av konvensjon beskyttet Norge sine egeninteresser, og passet på at norsk hvalfangstindustri ikke døde ut. Opprettelsen av IWC førte til at Norge fikk en styrket posisjon innenfor organisasjonen, og på den måten fikk muligheten til å påvirke politikken som ble ført (ICW 1950, Stortinget ingen dato). Opprettelsen av konvensjon fra 1931 og etableringen av IWC i 1946 var derfor begge innenfor Norges egeninteresser, og førte også til at Norges makt innenfor hvalfangstindustrien økte.

Norge har vært med på å etablere flere samarbeidsinstitusjoner i nordområdene, og de viktigste er AEPS/Arktisk Råd, BEAR, Northern Forum og Nordisk samarbeid. Den første samarbeidsinstitusjonen var Nordisk samarbeid gjennom etableringen av Nordisk Råd. Hensikten med Nordisk Råd var å styrke samarbeidet mellom de nordiske statene, og kom som en følge av at man ikke klarte å opprette en nordisk forsvarsallianse (Norden ingen dato). De nordiske statene ønsket å danne et sterkere samarbeid, og for Norge sin del var det ingenting å tape på dette. På dette tidspunktet var Norge en relativ liten stat sammenliknet med Danmark og Sverige, og det norske «oljeeventyret» hadde heller ikke startet. Norge

hadde derfor mye å tjene på å bli med på et slikt samarbeid, gjennom samarbeid omkring økonomi, handel og ikke minst global konkurransekraft. Videre førte det Nordiske samarbeidet til at Norge fikk en samarbeidsinstitusjon med de andre nordiske statene hvor flere hadde blitt medlem av EF (Ibid).

BEAR førte til at Norge fikk flere viktige samarbeidsavtaler med Russland, og knyttet de to statene enda nærmere hverandre gjennom regionalt og nasjonalt samarbeid. Denne samarbeidsinstitusjonen førte til at det norsk-russiske samarbeidet utvidet seg, samtidig som man også fikk med de andre nordiske statene. Samarbeidsordningen førte også til en aktiv deltakelse mellom regionene i BRC, og førte til at Norge (og de andre nordiske statene) fikk flere bilaterale avtaler med Russland. Norge hadde allerede gode erfaringer med bilaterale samarbeidsordninger med Russland. Gjennom den norsk-russiske fiskekommisjonen hadde Norge fått delt opp fiskekvotene i Barentshavet, og deretter byttet til seg de fiskekvotene som var viktige for den norske fiskeindustrien. Videre hadde man gjennom den norsk-russisk miljøvernkomisjon fått satt i gang viktige tiltak mot forurensingen fra nikkilverket i Petsjenga, og startet kartlegging av radioaktiv forurensing (Direktoratet for Naturforvaltning 2012a, Hønneland 2012: 95, Miljøverndepartementet 2012). Selv om det var Norge som måtte finansiere disse tiltakene så ga det dem også makt i form av det var Norge som bestemte hvilke tiltak man skulle satse på, og hvordan man skulle gjennomføre tiltakene.

AEPS og NF ble opprettet nesten samtidig, og hadde samme målsetninger om å danne et miljøsamarbeid mellom de arktiske statene. AEPS var en samarbeidsordning mellom de arktiske statene, mens NF var en samarbeidsordning mellom de regionale aktørene i Arktis (Rovaniemi Declaration 1991, The Northern Forum ingen dato). Medlemskap i disse to samarbeidsinstitusjonene ga dermed Norge muligheten til å utvikle samarbeid både på det nasjonale og regionale nivået. Dette ga også Norge muligheten til å utvikle økonomisk samarbeid med regioner som var interessante, og styrke forholdet til andre stater, uten å inngå bindende avtaler. Videre førte opprettelsen av Arktisk Råd til at Norges posisjon i nordområdene ble styrket. Arktisk Råd ble etablert fordi man ønsket «en mer overgripende sirkumpolar samarbeidsordning» som hadde større myndighet enn det AEPS og NF hadde (Hønneland 2012: 76, Scrivener 1999: 53). Funnene av petroleumsforekomster i nordområdene førte til at Norge tok initiativet til å samle «de arktiske fem» for å finne en løsning på hvordan nordområdene skulle styres. Dette endte opp med at Ilulissat-erklæringen ble vedtatt (Utenriksdepartementet 2007b, Yeager 2008 Hønneland 2012: 15). Ilulissat-erklæringen gav Norge større makt enn de tidligere hadde hatt, og økte deres posisjon innenfor Arktisk Råd og det internasjonale systemet.

Mange av samarbeidsavtalene og institusjonene som Norge har blitt med i har tatt hensyn til de norske egeninteressene. Spesielt gjelder dette de tidlige samarbeidsavtalene som Svalbardtraktaten og IWC. Motivasjonen for å etablere disse samarbeidsavtalene har handlet om å beskytte norske egeninteresser i form av tilgang på kull og hvalfangstindustrien. Det er flere samarbeidsinstitusjoner som ikke på noen klar måte ivaretar de norske egeninteressene. At Norge har valgt å bli med i samarbeidsavtaler som ikke spesifikt ivaretar norske egeninteresser kan forklares gjennom nyklassisk realisme. Norge er en liten stat, og norsk utenrikspolitikk blir styrt ut i fra norske politikeres oppfatning av Norges makt og interesser (Rose 1998: 146-147). Denne oppfattelsen av Norges makt og interesser kan sees på som en årsak til at Norge valgte å etablere samarbeid med andre stater. Antakelsen om at Norge, som en småstat, ville ha mer å tjene på samarbeid enn de andre statene førte til at Norge opprettet samarbeidsavtaler.

Flere av de store samarbeidsinstitusjonene (AEPS, NF og BEAR) som kom på plass på 1990-tallet har heller ingen klare mål som omhandler Norges egeninteresser. Bakgrunn for disse samarbeidsinstitusjonene handlet om miljøvern og tilrettelegging for samarbeid blant arktiske stater. For Norges del var det stor bekymring om forurensningen fra Russland. Norge, som en småstat, hadde ingen mulighet til alene å fremtvinge russiske miljøtiltak, men gjennom samarbeidsinstitusjoner med et felles fokus på miljøutfordringene kunne Norge påvirke den russiske miljøpolitikken. BEAR førte til flere bilaterale samarbeid mellom Norge og Russland, og førte igjen til at Norge fikk gjennomført flere miljøtiltak i Russland (FNI Rapport 7/2007). Egeninteresse og norske politikeres oppfattelse av Norges makt og interesser kan derfor sees på som avgjørende for hvorfor Norge valgte å etablere samarbeidsavtaler i nordområdene.

5.3 Gjensidig avhengighet og informasjonsutveksling i nordområdene

Min tredje hypotese påstår at det er gjensidig avhengighet og informasjonsutveksling som har vært årsaken til opprettelsen av samarbeidsinstitusjoner. Hypotesen bygger på den nyliberalistiske tankegangen om at gjensidig avhengighet og informasjonsutveksling mellom stater fører til etableringen av samarbeidsavtaler og institusjoner. Hypotesen hevder at samarbeid om enkle saker kan føre til utviklingen av større samarbeidsinstitusjoner, som tar for seg større og vanskeligere saker. Keohane hevder at etableringen av internasjonale

institusjoner kan være tilrettelagt en gjensidig tillitt som statene har skapt gjennom gamle institusjoner og samarbeid (Keohane 2005: 79).

Keohane og Nye definerer gjensidig avhengighet som «situasjoner preget av gjensidige virkninger mellom land, eller mellom aktører i ulike land» (Keohane og Nye 1987: 730), og flere av samarbeidsavtalene i nordområdene har blitt etablert på bakgrunn av dette. De to tidligste konvensjonene om bevaring av pelssel (1911) og regulering av hvalfangst (1931) ble etablert fordi stater innså at de var avhengig av å få på plass samarbeid med andre stater for at deres industri skulle overleve. Statene innså i begge tilfellene at de var avhengige av samarbeid for å bevare henholdsvis pelsselindustrien og hvalfangstindustrien. Det var derfor vanskelig å få skapt en bærekraftig industri uten at samtlige av statene som drev med industriene var enige om regulering. Amerikansk og russisk pelsselindustri ble påvirket av den japanske og britiske pelagiske selfangsten, og det var fare for at pelsselen i nordområdene skulle bli utryddet. Som følge av konvensjon om bevaring av pelssel (1911) så fikk man en gjenopprettelse av pelssel flokken i nordområdene (Rothwell 1996: 327).

Konvensjonen om regulering av hvalfangst (1931) viste også hvor viktig det var at samtlige av statene som drev med hvalfangst deltok i etableringen av samarbeidsavtaler. Denne konvensjonen hadde som mål å hjelpe hele hvalfangstindustrien, men fraværet av ratifisering fra store hvalfangstnasjoner som Tyskland, Japan og Russland førte til at konvensjonen ikke fikk den ønskede effekten (D'Amato and Chopra 1991: 31ff). Etter flere år med forhandlinger kom man frem til en konvensjon som de fleste statene kunne ratifisere, og som førte til opprettelsen av IWC. Den gjensidige avhengigheten handlet om bevaringen av ressursene og industrien. For å få gjennomført en slik bevaring var man derfor avhengig av at samtlige stater kom til en enighet. Informasjonsutvekslingen hadde, gjennom de to konvensjonene, ført til at statene hadde utviklet større tillitt til hverandre. Og ut i fra informasjonen om hvordan konvensjonen hadde fungert ble det valgt å opprette konferanser for å forbedre dem. Spesielt var informasjonsutvekslingen innenfor konvensjon om hvalfangstindustrien viktig siden den viste at konvensjonen ikke fungerte, og at man måtte få med alle hvalfangststatene for at konvensjonen skulle lykkes med sitt mål. Opprettelsen av de to konvensjonene stemmer også overens men den nyliberalistiske tankegangen om at gjensidig avhengighet fører til samarbeid mellom stater. Videreutviklingen av konvensjonen om regulering av hvalfangst til IWC kan også forklares gjennom nyliberalismens påstand om at informasjon og samarbeid fører til større og viktigere samarbeidsinstitusjoner (Keohane 1988, Keohane & Martin 1995).

Det norsk-russiske samarbeidet ble også etablert som følge av en gjensidig avhengighet mellom statene. Norge og Sovjetunionen/Russland hadde begge behov for å få opprettet et samarbeid for å kunne kontrollere og regulere fisket i Barentshavet, noe som førte til at det norsk-russiske fiskerisamarbeidet ble etablert (Fiskeri- og Kystdepartementet 2010b, Hønneland 2012: 93). Samarbeidet gav begge statene mulighet til å regulere og kontrollere hverandres fiske i Barentshavet, og gjennom fiskerisamarbeidet fikk norsk kystvakt mulighet til å kontrollere russiske fiskebåter (og omvendt). Samarbeidsavtalen førte til at begge statene fikk mulighet til å bytte til seg kvoter på den fiskesorten som de foretrakk under regulerte rammer (Fiskeri- og Kystdepartementet 2010b, Hønneland 2012: 93). Etter Sovjetunionens oppløsning ble det også tydelig hvor viktig dette samarbeidet er for å bekjempe overfiske i Barentshavet, ved at norsk kystvakt har mulighet til å kontrollere russiske trålere. Sovjetunionen var en langt større militærmakt enn Norge på 1970-tallet, og ut i fra realismens påstander kunne de derfor ha valgt å benytte seg av sin militære makt for total kontroll over fiskebestanden i Barentshavet.

Samtidig var Norge en del av NATO, og en slik handling ville fått store konsekvenser for begge statene. Økonomiske virkemidler gjennom samarbeid var derfor en mer fordelaktig taktikk for begge statene. Det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet gir også et bilde på statenes avhengighet av hverandre for å løse de grenseoverskridende miljøutfordringer. Russland hadde ikke økonomi til å drive miljøpolitikk, noe Norge derimot hadde, og fraværet av en russisk miljøpolitikk påvirket således Norge. Samtidig hadde Russland i Murmansk-talen sagt at de ønsket å få et større fokus på miljøssamarbeid, og dette var noe Norge nå tilbydde (Hønneland 2012: 26, Rothwell 1996: 229, Stokke and Hønneland 2007: 3ff). Norge var på sin side avhengig av å få etablert et samarbeid med Russland for å få gjennomført tiltak i Russland, mens Russland på sin side var avhengig av «bistand» for å kunne få gjennomført miljøtiltak (FNI Rapport 7/2007).

Etter hvert som statene startet med miljøssamarbeid (CITES, CMS og Isbjørnavtalen) ble det også belyst hvor viktig samarbeid var for å ta vare på miljøet i nordområdene. 1970-tallet hadde ført til et økt fokus på miljøvern, og tidligere ikke-bindende samarbeidsavtalene var ikke nok for å bekjempe miljøutfordringene i nordområdene. Samtidig hadde mange av de tidligere miljøverntiltakene handlet om å innføre vern på enkeltarter, og ikke tatt for seg nordområdene som en helhet (Hønneland 2012: 84). Grenseoverskridende luftforurensing var en av miljøutfordringene i nordområdene, og for å bekjempe dette var de arktiske statene avhengige av samarbeid (Rothwell 1996: 231, Stokke and Hønneland 2007: 78). Bekjempelsen av miljøutfordringer som klimaendringer og forurensning i nordområdene var

bakgrunnen for at AEPS og NF ble etablert. Statene innså at de alle var avhengige av hverandre for effektivt å ta tak i miljøutfordringene. Forurensingen fra en arktisk stat påvirker hele nordområdet, det er derfor ikke nok at bare en stat innfører egne regler. De regionale utfordringene kunne kun løses gjennom regionalt samarbeid. Etableringen av Isbjørnavtalen, CITES og CMS førte også til at medlemstatene delte informasjon om miljøvern og miljøtilstanden med hverandre. Dette førte videre til at samarbeidsinstitusjonene ga statene informasjon om miljøtilstanden som dannet grunnlaget for at statene innså at det var et behov for å danne et felles miljøsamarbeid i nordområdene. Informasjonen fra de tidlige miljøsamarbeidene var derfor viktig for videreutviklingen av samarbeidet i nordområdene.

Før opprettelsen av BEAR var det opprettet flere suksessfulle nordiske samarbeid. Nordisk Råd hadde ført til en opprettelse av Nordisk ministerråd, og disse to samarbeidsinstitusjonene dannet grunnlaget for Nordisk samarbeid. Nordisk ministerråd ble dannet fordi de nordiske statene ønsket et tettere økonomisk samarbeid enn det man hadde i Nordisk Råd. Samtidig var det ønskelig at dette samarbeidet foregikk på et høyere nivå enn Nordisk Råd (Norden ingen dato, Helsingforsavtalen 1996). Norge og Russland opprettet to meget suksessfulle samarbeidsavtaler i løpet av 1970-80-tallet, og etter Murmansk-talen kom det derfor et stort ønske om å få Russland med i en forpliktende samarbeidsordning (Hønneland 2012: 27, Stokke and Hønneland 2007: 4, Utenriksdepartementet 2006b). Disse samarbeidsinstitusjonene hadde dannet grunnlaget for etableringen av BEAR som etter utviklet seg til å bli ett av de mest betydningsfulle samarbeidsinstitusjonene i nordområdene (Hønneland 2012: 75, Meld. St. 7 (2011-2012): 11).

I følge nyliberalistisk tankegang kan gjensidig avhengighet oppstå på grunn av økonomiske relasjoner, men også på bakgrunn av instrumentell eller empatiske årsaker. Det er tydelig at gjensidig avhengighet i form av økonomiske motiver lå bak etableringene av konvensjon om bevaring av pelssel og regulering av hvalfangst. Statene var økonomisk knyttet opp mot hverandre gjennom industrien, og hvis en stat ikke var med på reguleringen gikk det ut over alle de andre statenes industri og økonomi. Det norsk-russiske fiskerisamarbeidet hadde også klare økonomiske motiver, mens miljøsamarbeidet kan sees på som instrumentell avhengighet (Keohane 2005: 122). Det norsk-russiske miljøsamarbeidet startet opp fordi Norge var bekymret for forurensningen fra Russland, og forbedringen i Russland hadde direkte effekt på Norge. Samtidig kan disse motivene være årsaksvirkende til at samtlige av de arktiske statene valgte å etablere AEPS. Gjensidig avhengighet kan derfor brukes som forklaring på hvorfor flere av samarbeidsinstitusjonene i nordområdene ble etablert.

Opprettelsen av AEPS, NF og BEAR førte til at flere av de arktiske statene innså behovet for en samarbeidsinstitusjon som hadde større myndighet, og som ikke bare fokuserte på miljøutfordringene i nordområdene (Hønneland 2012: 76, Scrivener 1999: 53, Young 2005: 11). Dette førte til opprettelsen av Arktisk Råd, som i dag blir ansett for å være den viktigste samarbeidsinstitusjonen i nordområdene (Hønneland 2012:75, Meld. St. 7 (2011-2012): 11, St.meld. nr. 15 (2008-2009): 50). Det er tydelig at tidligere erfaringer fra samarbeidsinstitusjoner har vært viktige for opprettelsen av nye og større samarbeidsinstitusjoner i nordområdene. Opprettelsen av Arktisk Råd kom som følge av et behov for en større samarbeidsinstitusjon, noe som kom frem etter at man hadde prøvd å etablere flere mindre samarbeidsinstitusjoner (Hønneland 2012: 76, Scrivener 1999: 53, Young 2005: 11). Nyliberalismens påstand om at samarbeid fører til mer samarbeid, og utviklingen av større samarbeidsinstitusjoner, er derfor meget beskrivende for hvordan samarbeidet, og samarbeidsinstitusjonene, i nordområdene har utviklet seg.

6.0 Konklusjon og avslutning

Formålet med denne oppgaven har vært å evaluere Norges betydning for det mellomstatlige samarbeidet i nordområdene, ved å benytte meg av tre hypoteser basert på nyrealistiske og nyliberalistiske forutsetninger om hva som påvirker staters evne og vilje til samarbeid.

Nyrealismen antar at samarbeidsinstitusjoner kun er en refleksjon av staters egeninteresse som de benytter for å øke sin relative makt (Mearsheimer 1995b: 82). Ut i fra hypotesene mine, som omhandler nyrealismens påstand om at egeninteresse, er det tydelig at både Norge og de andre arktiske statene var sterkt motivert av egeninteresse da det kom til å etablere de tidligste samarbeidsinstitusjonene. Svalbardtraktaten og konvensjon om regulering av hvalfangst er begge samarbeidsavtaler hvor det er tydelig at samtlige staters egeninteresser blir tatt hensyn til. Norge var med på å etablere begge disse samarbeidsavtalene, og gjennom disse avtalene er det også tydelig at Norges relative makt økte. Svalbardtraktaten var Norges første ordentlige forhandling med stormaktene etter unionsoppløsningen. Selv om Norge ikke hadde deltatt under den første verdenskrig så fikk de gjennomslag for noen av sine territoriale krav i nordområdene. Konvensjon om regulering av hvalfangst ga også Norge en stor innflytelse for hvordan hvalfangsten skulle reguleres, og Norge fikk flere viktige posisjoner ved opprettelsen av IWC (ICW 1950, Stortinget ingen dato).

Norge var også med på å etablere miljøvernavtaler som CITES, og Isbjørnavtalen. Ingen av samarbeidsavtalene tok direkte vare på Norges egeninteresser, og CITES førte også til at flere hvalarter ble fredet. Det var mulig for Norge å reservere seg mot fredingen av enkelte hvalarter, noe som er en rett som Norge har benyttet seg av (Direktoratet for Naturforvaltning 2012b, Greenpeace 2011). Samtidig er Norge en småstat som ikke har noen mulighet til å bekjempe miljøutfordringer på egenhånd. Det var spesielt store bekymringene om forurensningen fra Russland, og Norge hadde derfor behov for hjelp fra samarbeidsavtaler for å kunne bekjempe disse miljøutfordringene.

Mange av de andre arktiske statene hadde samme oppfattelse om hvordan miljøutfordringene kunne bekjempes, noe som førte til opprettelsen av AEPS, NF og BEAR. Verdt å merke seg er at disse organisasjonene ble opprettet etter initiativ fra små stater¹² i nordområdene, og at disse initiativene kom etter Murmansk-talen hvor Russland blant annet fremmet et ønske om opprettelsen av et internasjonalt miljøsamarbeid (Hønneland 2012: 26, Rothwell 1996: 229, Stokke and Hønneland 2007: 3ff). Både Norge og Finland hadde tatt

¹² Opprettelsen av NF kom som følge av et initiativ fra delstaten Alaska, og ikke direkte fra USA (Hønneland 2012: 82).

initiativ til å få Russland med i en forpliktende samarbeidsordning med de andre nordiske statene. Norge hadde klart å etablere et bilateralt fiskeri- og miljøsam arbeid med Russland, og på bakgrunn av dette fikk Norge etablert BEAR. Samtidig som Finland og Alaska hadde tatt initiativet til opprettelsen av AEPS og NF. Det var altså flere stater som fremmet etableringen av miljøsam arbeid, og som arbeidet aktivt for å etablere samarbeidsinstitusjoner.

Opprettelsen av samarbeidsinstitusjoner på 1990-tallet kom som følge av at statene innså at samarbeid var viktig for å klare å beskytte miljøet i nordområdene (Rothwell 1996: 231, Stokke and Hønneland 2007: 78). Innsikten kom som følge av tidligere miljøsam arbeid mellom de arktiske statene, hvor de hadde erfart at små og «svake» samarbeidsavtaler ikke var nok til å løse miljøutfordringene. AEPS, NF og BEAR ble etablert som følge av at de arktiske statene tidligere hadde hatt suksess med «mindre» samarbeidsavtaler slik som Isbjørnavtalen, CITES, Nordisk Samarbeid, og det norsk-russiske samarbeidet. Tidligere suksess og følelsen av behov for samarbeid med andre stater kan knyttes opp mot nyliberalismens påstander om at gjensidig avhengighet, informasjon, og tidligere tillitt er avgjørende for opprettelsen og videreføring av samarbeid (Keohane, 1988, Keohane & Martin 1995, Keohane og Nye 1987: 730). Opprettelsen av Arktisk Råd kom som en direkte konsekvens av hvordan samarbeidet i AEPS hadde fungert, og at flere av statene ønsket en samarbeidsinstitusjon som tok for seg mer enn bare miljøutfordringer (Hønneland 2012: 76, Scrivener 1999: 53, Stokke and Hønneland 2007: 84ff).

Norge har vært en pådriver for å opprette samarbeidsavtaler og samarbeidsinstitusjoner som tok vare på norske egeninteresser. Dette hadde trolig ikke vært mulig uten at de andre arktiske statene også bidro til samarbeidsklimaet i nordområdene. Det er også tydelig at mange av de store samarbeidsinstitusjonene, som Arktisk Råd og BEAR, hadde kommet på plass selv uten Norges bidrag. Andre stater, som Finland og Canada, har også hatt interesse av å etablere samarbeidsinstitusjoner i nordområdene. Finland tok initiativet til AEPS, mens Canada var initiativtaker til Arktisk Råd. Man kan derfor se på Norge som en pådriver for internasjonalt og regionalt samarbeid i nordområdene, slik som den norske regjeringen hevder, men at dette gjelder samarbeid som verner om norske egeninteresser.

Ut i fra de tre hypotesene konkluderer jeg med at Norges rolle, for samarbeidsklimaet i nordområdene gjennom opprettelsen av samarbeidsinstitusjoner, ikke har vært avgjørende. Konklusjonen min bygger på at andre stater har vært like aktive som Norge for å få etablert samarbeid i nordområdene, og drivkraften bak dette samarbeidet ligger i statenes

egeninteresser og gjensidig avhengighet. Faktorer som informasjon og tillitt har vært avgjørende for opprettelsen av de store samarbeidsinstitusjonene som Arktisk Råd og BEAR.

Oppgaven har fokusert på Norges rolle i etableringen av samarbeidsklimaet i nordområdene. Det vil være interessant for videre forskning å studere samarbeidsklimaet i nordområdene som en helhet. Under Arktisk Råds ministermøte i Kiruna i mai 2013 ble fem asiatiske stater (Kina, India, Japan, Sør-Korea og Singapore) tatt opp som faste observatører, mens avgjørelsen om EUs observatør status kan være ferdigbehandlet innen et par måneder (Kiruna declaration 2013, Tuomioja 2013). Samtidig har Island tatt initiativet til å opprette Arctic Circle, en samarbeidsinstitusjon som skal «støtte, utfylle og utvide rekkevidden til Arktisk Råd» (Arctic Circle 2013, Barents Observer 2013). Vil etableringen av flere samarbeidsinstitusjoner, og inntoget av nye aktører, være med på å gjøre nordområdene mer stabilt? Eller er det slik at nye aktører, med andre økonomiske interesser, vil føre til at nordområdene igjen blir konfliktfylt? Disse spørsmåene har denne oppgaven ikke tatt mål av seg å besvare, men vil imidlertid være av interesse for videre forskning.

Litteratur

- Arctic Circle (2013): *The Arctic Circle*. Hentet fra <http://www.arcticcircle.org/#>
- Barents Observer (2010): *Formalizing the Arctic G5*. Hentet fra <http://barentsobserver.com/en/sections/politics/formalizing-arctic-g5>
- Barents Observer (2013): *New international forum for Arctic cooperation*. Hentet fra <http://barentsobserver.com/en/arctic/2013/04/new-international-forum-arctic-cooperation-16-04>
- Baylis, John & Steve Smith (2005): *The Globalization of World Politics*. Third edition
United States: Oxford University Press Inc.
- BEAC (2013): *Cooperation in the Barents Euro-Arctic Region*. Hentet fra http://www.beac.st/in_English/Barents_Euro-Arctic_Council/Introduction.iw3
- Berg, Bruce L. (2004): *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Fifth Edition
United States of America: Pearsons Education, Inc.
- Borgerson, Scott (2008): "Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming", *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 2, pp. 63-77.
- CIA (2013): CIA – The World Factbook, Regional and World Maps. Hentet fra <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/refmaps.html>
- CITES (ingen dato): *Text of the Convention*.
Hentet fra <http://www.cites.org/eng/disc/text.php>
- D'Amato, Anthony and Sudhir K. Chopra (1991): "Whales: Their Emerging Right to Life", *The American Journal of International Law*, Vol. 85, No. 1, pp. 21-62.
- Direktoratet for Naturforvaltning (2011): *Isbjørnavtalen*. Hentet fra <http://www.dirnat.no/naturmangfold/internasjonalt/avtaler/isbjornavtalen/>
- Direktoratet for Naturforvaltning (2012a): *Miljøvernssamarbeid mellom Russland og Norge*.
Hentet fra <http://www.dirnat.no/naturmangfold/internasjonalt/nord/russland/>
- Direktoratet for Naturforvaltning (2012b): *Norske reservasjoner*.
Hentet fra <http://www.dirnat.no/regelverk/cites/reservasjoner/>
- Ebenstein, Alan, William Ebenstein (2000): *Great Political Thinkers. Plato to the Present*.
USA: Wadsworth Cengage Learning.
- Emmerson, Charles (2011): *The Future History of the Arctic*.
London: Vintage Books.
- Fearon, James D. (1988): "Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations", *Annual Review of Political Science*, 1:289-313.
- Fiskeri- og Kystdepartementet (2007): *Norsk vågehvalfangst*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/templates/RedaksjonellArtikkel.aspx?id=437319>

- Fiskeri- og Kystdepartementet (2010b): *Fiskerisamarbeidet med Russland*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/fiske_og_fangst/internasjonalt_samarbeid_om_fiskeri/fiskerisamarbeidet-med-russland.html?id=376440
- Fiskeri- og Kystdepartementet (2010a): *Havrettskonvensjonen*. Hentet 06.04.13 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/fiske_og_fangst/internasjonalt_samarbeid_om_fiskeri/havrettskonvensjonen.html?id=445763
- Fiskeri- og Kystdepartementet (2011): *Norges økonomiske sone*. Hentet 06.04.13 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/ressursforvaltning/norges-okonomiske-sone.html?id=434515>
- FN (2009): *Maritime boundary delimitation agreements and other material*. Hentet fra <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/ISL.htm>
- FN-sambandet (ingen dato): *1980-1989 / FN-sambandet*. Hentet 06.04.13 fra <http://www.fn.no/Bibliotek/FNs-historie/1980-1989>
- Greenpeace (2011): *1982 - Moratorium puts an end to commercial whaling*. Hentet fra <http://www.greenpeace.org/international/en/about/history/Victories-timeline/whaling-moratorium/>
- Grieco, Joseph M. (1988): "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realists Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 485-507.
- Held, David (2006): *Models of Democracy*. USA: Stanford University Press.
- Helsingforsavtalen (1996): *Helsingforsavtalen – Samarbeidsavtale mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige*. Hentet fra <http://www.norden.org/no/publikationer/publikasjoner/2010-744>
- Hummel, Laurel J. (2005): "The U.S. Military as Geographical Agent: The Case of Cold War Alaska", *Geographical Review*, Vol. 95, No. 1, pp. 47-72.
- Hønneland, Geir og Lars Rowe (2010): *Nordområdene – hva nå?* Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Hønneland, Geir (2012): *Arktiske utfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- ICW (1950): *International Commission on Whaling - First Report of the Commissioners*. International Whaling Commission.
- IEA (2013): *International Environmental Agreements (IEA) Database Project*. Hentet fra http://iea.uoregon.edu/page.php?query=base_agreement_list&where=start&LineageEQ=International%20Whaling
- Ilulissat Declaration (2008): *The Ilulissat Declaration*. Hentet fra http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf
- Jensen, Øystein and Svein Vigeland Rottem (2010): "The politics of security and international law in Norway's Arctic waters", *Polar Record*, Vol. 46, No. 236, pp. 75-83.

- Keohane, Robert O. & Joseph S. Nye (1987): "Power and Interdependence Revisited", *International Organization*, Vol. 41, No. 4, pp. 725-753.
- Keohane, Robert O. (1988): "International Institutions: Two Approaches", *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4, pp. 379-396.
- Keohane, Robert O. & Lisa L. Martin (1995): "The Promise of Institutional Theory", *International Security*, Vol. 20, No. 1, pp. 39-51.
- Keohane, Robert O. (2005): *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Kiruna Declaration (2013): *Arctic Council Secretariat – Kiruna Declaration*. Hentet fra <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/425-main-documents-from-kiruna-ministerial-meeting>
- Kjeldstadli, Knut (1999): *Fortida er ikke hva den en gang var*. Andre Utgave
Oslo: Universitetsforlaget
- Lille Norske Leksikon* (2005), Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Lynn-Jones, Sean (2002): "The Tragedy of Great Power Politics by John J. Mearsheimer", *International Affairs*, Vol. 78, No. 2, pp. 365-366.
- Lyster, Simon (1989): "The Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (The "Bonn Convention")", *Natural Resource Journal*, Vol. 29, No. 4, pp. 979-1000.
- Mearsheimer, John J. (1995a): "The False Promise of International Institutions", *International Security*, Vol. 19, No. 3, pp. 5-49.
- Mearsheimer, John J. (1995b): "A Realist Reply". *International Security*, Vol. 20, No. 1, pp. 82-93.
- Mearsheimer, John J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*.
New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- Meld. St. nr. 7 (2011-2012): *Nordområdene - visjon og virkemidler*.
Utenriksdepartementet.
- Miljøverndepartementet (1996): *Fører forurensning fra nikkerverket i Petsjenga til forringelse av helsen i Sør-Varanger?* Pressemelding: Regjeringen Brundtland III. Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/regjeringen-brundtland-iii/md/Nyheter-og-pressemeldinger/1996/forer_forurensning_fra_nikkelverket.html?id=235908
- Miljøverndepartementet (2011): *Arktisk Råd*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/svalbard_og_polaromradene/arktisk-rad.html?id=279710
- Miljøverndepartementet (2012): *Norsk-russisk miljøvernssamarbeid*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/templates/RedaksjonellArtikkel.aspx?id=451246&epslangu age=NO>
- Morgenthau, Hans J. [1948] (1993): *Politics Among Nation*, Brief Edition.
United States: McGraw-Hill, Inc.

- Moseng, Ole Georg, Erik Opsahl, Gunnar I. Pettersen og Erling Sandmo (2003): *Norsk Historie I, 750-1537*. Norge: Aschehoug.
- Moses, Jonathon W. & Torbjørn L. Knutsen (2012): *Ways of Knowing*. Second Edition
China: Palgrave Macmillian.
- Norden (ingen dato): *Det offisielle nordiske samarbeidet*. Hentet fra
<http://www.norden.org/no/om-samarbeidet/det-offisielle-nordiske-samarbeidet>
- Norsk Polarhistorie (ingen dato): *Ekspedisjoner i Arktisk*. Hentet fra
http://www.polarhistorie.no/seksjoner/Ekspedisjoner_arktis
- NOU 1995:6: *Plan for helse- og sosialtjenester til den samiske befolkning i Norge*.
Helse- og omsorgsdepartementet.
- NOU 2003:32: *Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene*.
Utenriksdepartementet.
- NOU 2004:28: *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold*.
Miljøverndepartementet.
- Nye, Joseph S. & David A. Welch (2011): *Understanding Global Conflict and Cooperation*.
Eight edition. United States: Pearson Education, Inc.
- Offerdal, Kristine (2008): "Det norske nordområdeinitiativet og USA: Utenriks- eller energipolitikk?". *Internasjonal Politikk*, Vol. 66, Nr. 2-3, pp. 349-372.
- Ottawa Declaration (1996): *Declaration on Establishment of The Arctic Council*.
Hentet fra <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/4-founding-documents>
- Owen, John M. (1994): "How Liberalism Produces Democratic Peace", *International Security*, Vol. 19, No. 2, pp. 87-125.
- Riste, Olav (2005): *Norway's Foreign Relations – A History*.
Oslo: Universitetsforlaget.
- Rose, Gideon (1998): "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*,
Vol. 51, No. 1, pp. 144-172.
- Rothwell, Donald R. (1996): *The polar regions and the development of international law*.
Great Britain: Cambridge University Press.
- Rovaniemi Declaration (1991): *Arctic Environmental Protection Strategy*. Hentet fra
<http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/4-founding-documents>
- Russian Federation (2008): *Basics of the state policy of the Russian Federation in the Arctic for the period till 2020 and for a further perspective*. Hentet fra
<http://arcticgovernance.custompublish.com/russia-basics-of-the-state-policy-of-the-russian-federation-in-the-arctic-for-the-period-till-2020-and-for-a-further-perspective.4651232-142902.html>
- FNI Rapport 7/2007: *Evaluering av miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland*.
Fridtjof Nansens Institutt.

- Scrivener, David (1999): "Arctic Environmental Cooperation in Transition", *Polar Record*, Vol. 35, No. 192, pp. 51-58.
- Smolka, H.P. (1938): "Soviet Strategy in the Arctic", *Foreign Affairs*, Vol. 16, No. 2, pp. 272-278.
- Statistisk Sentralbyrå (2009): *The Economy of the North 2008*.
- St.meld. nr. 12 (2002-2003): *Om dyrehold og dyrevelferd*. Landbruks- og Matdepartementet.
- St.meld. nr. 15 (2008-2009): *Interesser, ansvar og muligheter*. Utenriksdepartementet.
- Statsministerens Kontor (2005): *Politisk plattform for en flertallsregjering*. Hentet 10.11.12 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2005/soria-moria-erklaringen.html?id=438515
- Stokke, Olav Schram and Geir Hønneland (2007): *International Cooperation and Arctic Governance. Regime effectiveness and northern region building*. London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Store Norske Leksikon, (2012): *Antarktis-traktaten*.
- Stortinget (ingen dato): *Biografi: Bergersen, Birger Martin*. Hentet fra <http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Representantene/Representantfordeling/Representant/?perid=BIBE&tab=Biography>
- Støre, Jonas Gahr (2012): *Innlegg under debatten om nordområdemeldingen*. Utenriksdepartementet. Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/jgs_taler_artikler/2012/innlegg_nordomraadene.html?id=678814
- The Northern Forum (ingen dato): *The Northern Forum*. Hentet fra <http://www.northernforum.org/>
- The Norwegian Barents Secretariat (ingen dato): *The International Barents Secretariat*. Hentet fra <http://www.barents.no/internasjonalt-barentssekretariat.139583.no.html>
- The White House (2009): *National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive*. Hentet 10.11.12 fra <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/20090112-3.html>
- Tosh, John with Sean Lang (2006): *The Pursuit of History*. Fourth Edition. Great Britain: Pearson Education Limited.
- Tuomioja, Erkki (2013): *Statement by Mr. Erkki Tuomioja, Minister for Foreign Affairs of Finland*. Hentet fra <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/450-speeches-and-statements>
- Utenriksdepartementet (ingen dato): *Norges forvaltning av havets levende ressurser*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/nordomradene/forvaltning_ressurser.html?id=442910

- Utenriksdepartementet (2006b): *Barentssamarbeidet*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2006/ny-barentsekstra-tatt-fra-eks-barentstop.html?id=88485>
- Utenriksdepartementet (2006a): *Regjeringens nordområdestrategi*. Hentet 10.11.12 fra <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/pla/2006/0006/ddd/pdfv/302927-nstrategi06.pdf>
- Utenriksdepartementet (2007a): *Fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/ressursforvaltning/fiskevernsonen-ved-svalbard-og-fiskeriso-2.html?id=445285>
- Utenriksdepartementet (2007b): *Polhavet – møte for de fem kyststatene i Oslo*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/pressemeldinger/2007/polhavet.html?id=486239>
- Utenriksdepartementet (2009b): *Havrettsspørsmål i nord*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/folkerett/spesiell-folkerett/havrettssporsmal-i-nord.html?id=479036>
- Utenriksdepartementet (2009a): *Nye byggesteiner i nord - Neste trinn i regjeringens nordområdestrategi*. Hentet 10.11.12 fra http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordomr%C3%A5dene/byggesteiner_nord090323_2.pdf
- Utenriksdepartementet (2010b): *Avtalens forhistorie*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/delelinje/forhistorie.html?id=614274>
- Utenriksdepartementet (2010a): *Delelinjeavtalen med Russland*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/delelinje.html?id=614002>
- Utenriksdepartementet (2011): *Arktisk Råd*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/nordomradene/arktisk_rad/arktisk-rad.html?id=449397
- Utenriksdepartementet (2012b): *Barentssamarbeidet*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/nordomradene/barentssamarbeid/barentssamarbeidet.html?id=446944>
- Utenriksdepartementet (2012a): *Sikkerhet i nord – er vi forberedt? Rapport fra sikkerhetspolitisk konferanse 2012*.
- Utenriksdepartementet (2013): *Folkerettslige spørsmål i tilknytning til Svalbard*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/folkerett/spesiell-folkerett/olkerettslige-sporsmal-i-tilknytning-til.html?id=537481>
- Walt, Stephen M. (1998): “International Relations: One World, Many Theories”, *Foreign Policy*, No. 110 (Spring), pp. 29-46.
- Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Yeager, Brooks B. (2008): *The Ilulissat Declaration: Background and Implications for Arctic Governance*. Hentet fra <http://arcticgovernance.custompublish.com/the-ilulissat-declaration-background-and-implications-for-arctic-governance.4626039-137746.html>

- Yin, Robert K. (2003): *Case Study Research: Design and Methods*. Third Edition. United States: Sage Publications, Inc.
- Young, Oran R. (1997): *Global Governance - Drawing Insight for Environmental Experience*. United States: The MIT Press.
- Young, Oran R. (2000): *The Structure of Arctic Cooperation: Solving Problems/Seizing Opportunities*. Hentet fra: http://www.arcticparl.org/res/site/File/static/conf4_sac.pdf
- Young, Oran R. (2005): "Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation", *Global Governance*, Vol. 11, No. 1, pp. 9-15.
- Young, Oran R. (2009): "Whither the Arctic? Conflict or cooperation in the circumpolar north", *Polar Record*, Vol. 45, No. 1, pp. 73-82.