

## Norges sikkerheit – balansegang mellom internasjonal rettsorden og alliansepolitikk?

Innlegg på Refleksmøte i Tromsø 8. september 2008

Av Hallvard Tjelmeland

Professor i historie/Universitetet i Tromsø

Eg vil i dette innlegget konsentrera meg om dei sider ved Norge sin tryggingpolitiske situasjon som vedrører det geopolitiske biletet, og i mindre grad trekka inn det større biletet som også høyrer med når ein legg eit utvida tryggingssomgrep til grunn: Truslar som er knytt til endra klima, masseøydelggingsvåpen på avveger, moglege terroranslag etc. Eg vil først ta for meg betydninga av den internasjonale rettsorden for ein småstat som Norge, særleg i høve til situasjonen i nordområda, dernest sjå på kva slags politiske faktorar som kan underminera norsk tryggingpolitiske situasjonen her, særleg forholdet til Russland, og så sjå korleis norsk alliansepolitikk verkar inn. Først til den internasjonale rettsorden.

### Den internasjonale rettsorden og tryggingpolitikken i nordområda

Det er lett å seia seg samd med eit sentralt postulat i den brennferske boka ”Norske interesser” (Leiv Lunde og Henrik Thune m.fl.) om at ”internasjonal rettsorden må inkluderes som grunnstein i sikkerhetspolitikken” og at ”den viktigste enkelttrusselen mot det norske samfunnets sikkerhet og territoriale integritet er en erosjon av dagens internasjonale rettsorden og multilaterale styringssystemer”. Andre forhold, inklusive alliansepolitikken og forholdet til USA, må i følgje forfattarane av denne boka ”vurderes i lys av dette hovedpremisset for norsk sikkerhet” (s. 92). Når situasjonen i nordområda er kome så sterkt i fokus dei siste åra, er det fordi at det her er sterkt kryssande interesser i eit område med potensielt store olje- og gassreservar og fordi det er klare teikn på at ei isfri nordleg sjørute står på trappene, som følgje av klimaendringane. For Norge gjeld det dessutan at nordområda sidan den kalde krigens slutt, har hatt ein klart lågare prioritet frå våre allierte i Nato, først og fremst USA.

Eit første utgangspunkt for ein diskusjon om den tryggingpolitiske situasjonen i nordområda, er nettopp at svært mykje er avklart gjennom folkerett og internasjonale avtalar. Det er ikkje slik at det herskar eit internasjonalt anarki i dette området, slik somme har fomulert seg. Svalbart-traktaten regulerer forholda på Svalbard. Havrettskonvensjonen har gitt kyststane rett til å forvalta havområda ut til 200 mil. Det er diskusjonar om kva status havområda utanfor Svalbard skal ha. Norge valte i 1977 å ikkje setja spørsmålet på spissen ved å leggja ein fiskevernsone utanfor Svalbard, i staden for å erklæra ei økonomisk sone. Den har i hovudsak vore respektert, sjølv om den har vore utfordra. Det er ingen som har hevda at dette er internasjonalt farvatn. Det er utelukkande dersom ein ser det som viktig å setja igong oljeboring her, at det hastar å få ei rettsleg avklaring. Det er område utanfor 200-milsjuristiksjonen, Smutthav og Smutthol, som også er gjenstand for regulering, på basis av avtalar med Russland og Island. Det viktigaste uavklarte grenseforholdet, er som kjend den uavklarte grensa mellom Russland og Norge. Etter at Gråsonen vart etablert i 1977, har det i 30 år vore forhandlingar mellom Norge og Russland, som har gått i rykk og napp, men med museskritt mot ei endeleg løysing. Det skal visstnok vera førebels semje om 80 prosent av grensa, sist ved avtalen om Varangerfjorden i fjor. Det er etablert internasjonale samarbeidsorgan for det circumpolare området.

Det aller viktigaste for Norge i eit tryggingpolitisk perspektiv, er at rettsorden og avtaleverk kan vedlikehaldast og byggjast ut. Det er då avgjerande at Norge held sin eigen sti rein. Norge må halda seg strikt til likebehandlingsprinsippet som Svalbard-traktaten fastset, slik at norsk miljøpolitikk ikkje blir oppfatta som ein politikk for å halda andre, først og

fremst Russland, ute. Norge må visa vilje og evne til å forvalta dei store havområda og hevda suverenitet. Det inneber eit minimum av militært nærvær, men særleg at ressurskontrollen bli handfast gjennomført med ei sterk kystvakt, underlagt politikontroll under arrestasjonar. Det er folkeretten og internasjonale avtalar som har gitt Norge kontroll over desse enorme havområda. Ein avgjerande premis for dette er at Norge forvaltar ressursane på ein bærekraftig måte, gjennom kontroll av ressursuttaket og ein oljepolitikk som også ivaretar miljøet og omsynet til eit av verdas viktigaste matfat.

Ei slik satsing på eit internasjonalt rammeverk av avtalar og jus er ikkje "idealisme", i odiøs betydning, det er realisme. Folkeretten verkar. Det heng saman med det internasjonale samfunnet sine eigeninteresser av felles reglar, men også med at argumentasjonen bak er forankra breitt i befolkningane som legitime og rettmessige. Sjølv sagt er det er også politiske rammeforhold å ta omsyn til; maktpolitikk og makttilhøve spelar sjølv sagt framleis ein viktig rolle. Norge er nabo til ei stormakt, med til sprikande interesser i høve til dei norske. Sidan 1949 har natomedlemskapet vore den viktigaste reiskapen for å retta opp den grunnleggjande asymmetrien i det norsk-russiske naboskapsforholdet. Men Norge var ikkje eit reservasjonslaust del av oppdemningspolitikken under den kalde krigen. Norsk politikk har heilt sidan krigen dagar vore å halda lågspenning i nord i høve til Sovjetunionen og seinare Russland – også då den kalde krigen var på det kaldaste. Dette var kjernen i dei såkalla "sjølv pålagte begrensningane" i natosamarbeidet, og det er verdt å merka seg at det verkeleg omfattande bilaterale samarbeidet mellom Norge og Sovjetunionen om forvaltning og deling av Barentshavet, tok til i siste halvdel av 1970-talet, då verda var på veg inn i det som vart kalla den andre kalde krigen. Bak seg hadde Sovjetunionen invasjonen i Tsjekkoslovakia, framfor seg invasjonen i Afghanistan, det var midt i perioden for å byggja opp Kola til ein base tilpassa Sovjetunionen sin globale maktstrategi, og landet engasjerte seg djupt i Afrika. Likevel vart den russisk-norske fiskerikommisjonen etablert, gråsoneavtalen inngått og fiskerivernsonen respektert. I kjølvatnet av oppløysinga av den kalde krigen strukturar og Sovjetunionens samanbrot vart Barentsregionen etablert som eit tillitsskapande tiltak, eit tiltak som framleis er ei institusjonell ramme for norsk tryggingpolitikk, ein plattform for tillitsskaping.

### **Alliansepolitikk som plattform**

I dag skingrar alarmen. Russland har intervenert i Georgia. Igjen blir den russiske fare mana fram, og vi blir minna om maktmessig ubalanse. Forsterka alliansepolitikk og satsing på militær oppbygging i nordområda blir resepten. Vi må sørge for at USA framleis er villig til å satsa på Nato, heiter det, og mange nyttar høve til å minna om Norge sitt såkalla utanforskap – at vi treng ryggdekning i EU bak vår interessepolitikk nå som USA i større grad går aleine. Vi har endå til høyrte som argument frå ein stortingsmann for Høgre i Nordland at hendingane i Kaukasus tilseier at vi må få fart på olje- og gassutvinning i nord for å hindra europeisk avhengighet av russisk energi, og avisa Nordlys har antyda at vi kanskje må velja amerikansk framfor svensk fly for at vi ikkje skal bli latt i stikka. Det blir mumla om ny kald krig. Det er grunn til å åtvara mot denne alarmismen, som kan enda i eit sjølvoppfyllande profeti. Vi er inne i ein oppstigande spenningsspiral som må brytast. Ein føresetnad for det er at også vesten går inn i seg sjølv og ser på kva grunnlaget for krise i Georgia er. Mange kommentatorar peiker på at Russland har overkomme det økonomiske samanbrotet på slutten av 1990-talet og ventar å bli anerkjend som stormakt i det internasjonale samfunnet. Sett ut frå ein russisk ståstad har det motsette vore tilfelle: Nato gjekk til åtak på Serbia i 1999, utan FN-mandat, og i vår vart Kosovo, ein ubestridt del av Serbia, anerkjend som sjølvstendig stat, blant anna av Norge. Parallellen til den russiske intervensjonen i Georgia for å slå tilbake eit åtak på Sør-Ossetia er slåande – og ikkje imøtegått frå vestleg side. Russland opplever det som om Nato et

seg inn mot deira egne grenser, gjennom opptak tidlegare austblokkland som medlemmer og ved at USA utplasserer antirakettsystem i fleire statar i aust, i strid med ABM-avtalen som USA har sagt opp. USA har engasjert seg kraftig i Georgia, heilt tilbake til 2002, ikkje minst for å sikra vestleg energiforsyning. Nå kan ukrainsk og georgisk natomedlemsskap stå for tur. Det har vore ein ubalanse i vesten sin omtale av konflikten i Georgia. Det har i hovudsak bare blitt fokusert på den folkerettsstridige intervensjonen, men ikkje president Saakasvili sitt militære åtak på egne borgarar. Russland hevdar, med rette, at vestlege land opererer med doble standardar. Det har ikkje overtydande blitt argumentert for at det er ein skilnad mellom russisk anerkjenning av Abkhasia og Sør-Ossetia på den eine sida og Kosova på den andre, eller natoangrepet på Serbia og det russiske på Georgia. Vesten kan heller ikkje oversjå dei historiske føresetnadene for russisk innringingsfrykt. Russisk interessesærepolitikk må kritiserast, men det må også amerikansk. Særleg for ein småstat som Norge, er det viktig å vera konsistent i politikk og argumentasjon. Ein del av grunnlaget for norsk natomedlemsskap må vera å hindra det vestlege bidraget til den eskaleringa av spenningsnivået som foregår akkurat nå.

Eit par ord om den vedvarande argumentasjonen for at Norge må bli medlem av EU for å ha ryggdekning i ein interessekonflikt med Russland: Det føreset egentlege to ting: At EU kan opptre samla overfor Russland og at EU vil støtta opp om dei norske standpunkta. Begge delar er tvilsamt. EU er framleis først og fremst eit samband av nasjonalstatar, og dei nasjonalstatane i EU som engasjerer seg i nordområda, har minst like divergerande oppfatningar i høve til Norge som Russland, som har ein sterk fellesinteresse med Norge i ein felles forvaltning av Barentshavet. Særleg inntar Storbritannia ein utfordrande posisjon, jf. at landet i 2006 inviterte til ein konferanse om Svalbard utan at Norge var invitert. Løysinga ligg, som framhalde i boka Norske interesser, i å utvikla "en mangefasettert og tettest mulig sikkerhetsveg" (s. 94), som inkluderer gode relasjonar til EU, eit forsterka nordisk samarbeid og ein tillitsskapande politikk i høve til vår mektige nabo i aust, i forlenginga av ein 50 år lang tradisjon. Og i botn: ein konsistent politikk på basis av folkeretten, der allmenninteresser heller enn reine statsinteresser ligg til grunn. Mjuk makt er også makt.