

FFI RAPPORT

TIL SENGS MED BJØRNEN? SIKKERHETSPOLITISKE ASPEKTER VED OLJE- OG GASSUTVINNING I BARENTSHAVET

JOHANSEN Iver, KJØLBERG Anders

FFI/RAPPORT-99/01414

FFISYS/731/161.1

Godkjent
Kjeller 17 mars 1999

Ragnvald H Solstrand
Forsknings sjef

**TIL SENGS MED BJØRNEN?
SIKKERHETSPOLITISKE ASPEKTER VED
OLJE- OG GASSUTVINNING I BARENTSHAVET**

JOHANSEN Iver, KJØLBERG Anders

FFI/RAPPORT-99/01414

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT
Norwegian Defence Research Establishment
Postboks 25, 2007 Kjeller, Norge

FORSVARETS FORSKNINGSPOLITISKE INSTITUTT (FFI)
Norwegian Defence Research Establishment

UNCLASSIFIED

P O BOX 25
 2007 KJELLER, NORWAY

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

REPORT DOCUMENTATION PAGE

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-99/01414	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES 38
1a) PROJECT REFERENCE FFISYS/731/161.1	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE TIL SENGS MED BJØRNEN? SIKKERHETSPOLITISKE ASPEKTER VED OLJE- OG GASSUTVINNING I BARENTSHAVET (To Bed With The Bear? Security Political Aspects of Oil- and Gas Production in the Barents Sea)		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) JOHANSEN Iver, KJØLBERG Anders		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: IN NORWEGIAN:		
a) <u>Russia</u>	a) <u>Russland</u>	
b) <u>Oil Production</u>	b) <u>Oljeproduksjon</u>	
c) <u>Gas Production</u>	c) <u>Gassproduksjon</u>	
d) <u>Security Policy</u>	d) <u>Sikkerhetspolitikk</u>	
e) <u>Barents Sea</u>	e) <u>Barentshavet</u>	
8) ABSTRACT <p>This report outlines possible security political consequences related to co-operation between Norway and Russia with respect to oil- and gas production in the Barents Sea. There are, however, several barriers to such co-operation. Climatic conditions and distant markets make the economic feasibility uncertain. Legal uncertainty and unpredictability as regards political developments in Russia may also deter foreign investors. Oil price fluctuations may also play a role as do the non-availability of in-country capital sources in Russia. One main goal of Norwegian-Russian oil- and gas co-operation is to create positive effects economically that may spill over into the security sphere. Military interests, however, dominate Russian policy in the region to such a degree that this may be unrealistic in the near term. The report points to three possible causes of conflict related to oil- and gas activity. Firstly, sabotage and terrorist attacks against infrastructure or personnel, although not very probable, may become an option to conflicting parties within Russia. Secondly, co-operation between Norway and Russia in this field may in itself create conflicts that may escalate as a result of the dominant military interests in the area. Thirdly, in a crisis one of the actors may choose to escalate the conflict by threatening to damage oil- and gas infrastructure. Generally, however, the risks seem small. Still, any co-operation that may take place should hedge against detrimental developments by, among other measures, increasing international participation and limiting the activity as much as possible to purely businesslike relations.</p>		
9) DATE 17 mars 1999	AUTHORIZED BY This page only Ragnvald H Solstrand	POSITION Director of Research

ISBN-82-464-0335-3

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHOLD

	Side	
1	INNLEDNING	6
2	SIKKERHETSPOLITISKE RAMMEVILKÅR	7
2.1	Endringsfaktorer i forholdet mellom Russland og Vesten	8
2.1.1	Utviklingen innen politikk og økonomi	8
2.1.2	Militære og sikkerhetspolitiske utfordringer	9
2.1.3	De russiske regionene	10
2.1.4	Utviklingen av russisk utenrikspolitikk	11
2.1.5	Russlands plass i Vestens trusselbilde	11
2.2	Nordvest-Russland og Nordområdet	12
2.2.1	Den militære situasjonen	12
2.2.2	Sivil-militære relasjoner	13
2.2.3	Situasjonen i Nordområdet sett fra Russland	14
3	ØKONOMISK AKTIVITET I BARENTSHAVET I EN SIKKERHETSPOLITISK SAMMENHENG	16
3.1	Olje- og gassforekomster	17
3.2	Strategisk betydning	18
3.3	Annen økonomisk virksomhet	18
4	BARENTSHAVETS MILITÆRSTRATEGISKE BETYDNING FOR RUSSLAND	19
5	SIKKERHETSPOLITISKE IMPLIKASJONER AV PETROLEUMSAKTIVITETEN	20
5.1	Fredssituasjoner	23
5.1.1	Utfordringer	23
5.1.2	Konsekvenser	24
5.2	Krisesituasjoner	25
5.2.1	Utfordringer	26
5.2.2	Konsekvenser	27
5.3	Krigssituasjoner	29
5.3.1	Utfordringer	29
5.3.2	Konsekvenser	29
5.4	Oppsummering: forsvars- og sikkerhetspolitiske konsekvenser	30
6	TILLITSSKAPENDE TILTAK I BARENTSHAVOMRÅDET	31
7	KONKLUSJON	33
	LITTERATUR	35
	Fordelingsliste	37

TIL SENGS MED BJØRNEN? SIKKERHETSPOLITISKE ASPEKTER VED OLJE- OG GASSUTVINNING I BARENTSHAVET

1 INNLEDNING

Utnyttelse av petroleumsforekomstene i Barentshavet har hittil bare skjedd i begrenset grad. Klimatiske faktorer, usikkerhet om prisutviklingen for petroleumsprodukter og de teknologiske barrierer som må overvinnest før utvinning kan skje på en miljømessig forsvarlig måte, har bidratt til at få prosjekter er satt igang. I tillegg har det heller ikke vært noen sterk interesse, hverken fra norsk eller fra russisk side, for å komme i gang med slik virksomhet i stor skala. Norge har siden olje- og gassutvinningen kom i gang, konsentrert oppmerksomhet og kapital om de store utbyggingsprosjektene i Nordsjøen og Norskehavet som ligger nærmere markedene på kontinentet. På russisk side har likeledes landets store forekomster av olje og gass, spesielt i Sibir, hittil kunnet dekke landets egne behov og samtidig en betydelig eksport. Uenighet om grenselinjer og sikkerhetspolitiske faktorer knyttet til motsetningsforholdet mellom "Øst" og "Vest", har dessuten holdt store deler av Barentshavet helt utenfor slik virksomhet.

Norges og Russlands energipolitiske prioriteringer er nå inne i en endringsprosess. På norsk side ventes de nærmeste årene en betydelig nedgang i oljeproduksjonen i Nordsjøen, og en åpning av felt i Barentshavet kan på sikt bidra til å kompensere for denne nedgangen. På russisk side skaper også nedgang i landets olje- og gassproduksjon press for å starte virksomhet i Barentshavet. Samtidig mener man at de kunnskaper som er ervervet gjennom 30 års virksomhet i Nordsjøen og Norskehavet, nå gjør en i stand til å gjøre dette på en sikker måte. Dermed vil det kunne legges større politisk og økonomisk tyngde inn i forsøkene på å åpne Barentshavet for petroleumsvirksomhet i større skala.

Av praktiske årsaker er imidlertid igangsetting av slik virksomhet avhengig av samarbeid mellom Norge og Russland. Dette fordi spørsmålet om den endelige grenselinjen i Barentshavet ennå ikke er avklart og deler av virksomheten derfor vil måtte skje innenfor det området som er omstridt, og fordi en rekke felt uansett vil ligge innenfor både norsk og russisk sektor. Nettopp tanken på å etablere et bilateralt samarbeid med Russland innenfor et sikkerhetspolitisk sensitivt område har inntil nå vært ansett for å innebære så store usikkerheter at en fra norsk side ikke har villet gå nærmere inn på dette. Avviklingen av supermaktskonflikten og nedbygging av spenningen i nord har imidlertid åpnet døren på gløtt for å diskutere mulige samarbeidsløsninger.

Hvilken form et slikt samarbeid kan få og detaljene i dette, er ikke tema for denne rapporten. Uansett samarbeidets form vil imidlertid utvinning av råvarer som anses som strategisk viktige, komme til å utløse en rekke sikkerhetspolitiske problemstillinger knyttet til Barentshavets militære betydning for Russland såvel som for Norge og Norges allierte. Denne rapporten vil derfor drøfte de sikkerhetspolitiske implikasjoner knyttet til olje- og gassvirksomhet i Barentshavet. Rapporten tar utgangspunkt i en generell gjennomgang av endringene i Russlands sikkerhetsinteresser og i forholdet til Vesten og Norge, etter Den kalde krigen. Utviklingen av de sikkerhetspolitiske relasjonene i nordområdene drøftes nærmere i kapittel 2.2. Kapittel 3 og 4 er en kortfattet gjennomgang av økonomisk og militær virksomhet i Barentshavet, mens kapittel 5 drøfter sikkerhetspolitiske konsekvenser i freds-, krise- og krigssituasjoner av igangsetting av petroleumsvirksomhet i området. Muligheten for å redusere sikkerhetspolitisk risiko og militær spenning i området gjennom ulike former for "tillitsskapende tiltak", diskuteres i kapittel 6. Hovedkonklusjoner summeres opp i kapittel 7.

2 SIKKERHETSPOLITISKE RAMMEVILKÅR

For ti-femten år siden var den tilsynelatende stabile *kommunistiske supermakten* Sovjetunionen Norges nabo i nordøst; nå grenser Norge til den tilsynelatende *ustabile stormakten* Russland. Sovjetunionen ble sett på som en sikkerhetspolitisk utfordring og en militær trussel for Vesten og NATO generelt og for Norge spesielt. For Norges vedkommende var det vår strategiske plassering og mulige betydning i en potensiell Øst-Vest konfrontasjon i Europa som gjorde at Sovjetunionen ble sett på som en militær trussel. De bilaterale forbindelser mellom Norge og Sovjetunionen var ikke i seg selv av en slik karakter at omfattende militære konfrontasjoner fremsto som realistiske. Det nye Russland blir ikke definert som noen militær trussel pga de samarbeidsmønstre som har utviklet seg mellom Vesten og Russland, men Russlands tilsynelatende politiske ustabilitet gjør at Russlands naboland fremdeles anser landets militære kapasitet som en potensiell fare man inntil videre ikke kan la være å ha hensyn til i sin forsvarsplanlegging.

Norges relasjoner med Sovjetunionen var helt dominert av *sikkerhetspolitiske* forhold. Sovjetunionen skulle *avskrekkes* med militære og politiske midler, men siden den norske regjering også ønsket et lavest mulig politisk spenningsnivå i nord, skulle dette kombineres med tiltak som gjorde at denne avskrekkingen skjedde på en måte som ikke var provoserende eller truende, dvs *beroligelse*. Denne beroligelsespolitikken kunne derfor ses på som et "tillitsskapende tiltak" fra norsk side.

Det nye ikke-kommunistiske Russland er en *samarbeidspartner* både for Vesten som helhet og for Norge. Fordi Norge, i likhet med andre av Russlands naboland, også ser på Russland som en potensiell militær fare, føler man på norsk side et klart behov for å kombinere *samarbeid* med *sikring*, dvs opprettholdelse av politiske og særlig militære bånd med vestlige stormakter gjennom NATO-medlemskapet slik at man har en form for "forsikring" dersom den politiske utvikling i Russland endres. Selv om de store NATO-landene også er bekymret for utviklingen i Russland og for en mulig kursendring i russisk sikkerhetspolitikk, har disse ikke i samme grad som Norge og andre av Russlands naboland grunn til å se på Russland som en militær fare. Dette i første rekke pga reduksjonen i den russiske militære kapasitet.

Selv om mange av de norske motforestillingene mot for omfattende bilaterale norsk-russiske forbindelser ble svekket ved oppløsningen av Sovjetunionen, må man fremdeles ta hensyn til at også det nye Russland er en *stormakt* med en politisk og militær tyngde som langt overgår Norges, og som derfor fremdeles i utgangspunktet vil være den dominerende part i bilaterale relasjoner. Sikkerhetspolitikken er derfor fremdeles en viktig del av såvel norsk som russisk nordområdepolitikk, selv om den ikke er så enerådende som tidligere. Sikkerhetspolitiske hensyn må derfor fremdeles tas når man vurderer konsekvensene av politiske og andre utspill i Nord, både når det gjelder det bilaterale forhold til Russland og hvordan forholdet til våre potensielle støttespillere i NATO påvirkes.

At et problemområde defineres som "sikkerhetspolitikk" betyr i utgangspunkt at det angår noe som blir definert som *sentrale verdier* for et land, slik at man kan være villig til å sette inn landets totale ressurser dersom disse blir truet, samt at man er villig til å bruke midler som i andre sammenhenger ville fremstå som illegitime. Endringen i sovjetisk sikkerhetspolitikk fra slutten av 1980-årene og utviklingen av russisk utenrikspolitikk, samt nedbyggingen av den militære kapasitet på østlig side av grensen i nord, har medført at de tradisjonelle sikkerhetspolitiske og militære utfordringer i nord fremstår som mindre presserende enn tidligere. Oppmerksomheten ble i stadig større grad rettet mot konsekvensene for Norge av Russlands *svakhet*, og det man kan kalle "kaos-utfordringene" fra Russland. På samme måte er man på russisk side tradisjonelt opptatt av å skjermes sine samfunn og spesielt sine militære institusjoner fra påvirkning og innsyn fra omverdenen. Dette skyldes i hovedsak at Russland i

forholdet til Vesten har fremstått som den svakere part og at disse svakhetene derfor må skjules, noe som fører til at denne skjermingen har blitt en integrert del av sikkerhetspolitikken, med de konsekvenser dette har for forholdet til omverdenen og situasjonen i Nordområdet. Denne forskjellige definisjonen av "sikkerhetspolitikk" kan i seg selv være, om ikke konfliktskapende, så i alle fall vanskeliggjøre det bilaterale forholdet ettersom den er med på å innsnevre det politiske handlingsrommet for samarbeid.

2.1 Endringsfaktorer i forholdet mellom Russland og Vesten

2.1.1 Utviklingen innen politikk og økonomi

Russland fremstår i dag som en svekket stormakt i europeisk sammenheng, hvor reformene på det politiske området ikke har ført til et demokratisk system i vestlig forstand, og hvor omleggingen til en privatisert økonomi heller ikke har skapt stabilitet. Landet er imidlertid inne i en dramatisk omstillingsprosess hvor gamle holdninger og nye impulser opptrer side om side, og hvor det ikke er gitt hvilket reelt innhold landets innen- og utenrikspolitikk vil få. På det politiske området har det vokst fram et styresett som har en demokratisk form, men et autoritært innhold. Det er i første rekke preget av at makten ligger hos presidenten og kretsen rundt ham, mens nasjonalforsamlingen, Dumaen, spiller en mer passiv rolle. Dumaens rolle er i første rekke å begrense regimets handlefrihet gjennom bevilgninger, og å nekte å godta deler av regjeringens politikk. Initiativet ligger hos presidenten og regjeringen er hans utøvende organ, og det er presidenten og hans nærmeste medarbeidere som legger premissene for politikken og som står for gjennomføringen av denne. Det er således prioriteringene innen denne gruppen som er bestemmende for landets politiske målsetninger. Om, og i hvilken grad, disse målsetningene kan nås er imidlertid avhengig av ressursene som er til disposisjon og reaksjonene i omverdenen på russisk politikk.

Den russiske økonomien har nå for en stor del blitt *privatisert*, og delvis også *kriminalisert*. Innenriksminister Anatolij Kulikov antydte i desember 1997 at illegal virksomhet utgjorde 40% av Russlands BNP. En samtidig analyse fra det russiske vitenskapsakademiet konkluderte med at 55% av all privat kapital og 80% av alle aksjer kontrolleres av kriminelle. Profitten av denne virksomheten havner stort sett i utlandet, og kapitalstrømmen ut av Russland ble i 1997 beregnet til en milliard rubler pr måned. (17 s 35) Det juridiske og administrative apparat som er nødvendig for å regulere og å skatlegge den økonomiske virksomheten er bare delvis på plass, samtidig som respekten for regelverket og det apparat som skal følge opp dette bare i begrenset grad er til stede. Skatteinngangen fra denne økonomien er følgelig langt mindre enn for tilsvarende virksomheter i den vestlige verden. I tillegg forblir en stadig større del av skatteinngangene i de russiske *regionene*. Dette gjør at den russiske stat utarmes.

Russisk politikk i dag domineres av personer med store eierinteresser i russisk økonomi ("oligarkene"). Disse har kontroll over og fortjenesten av brorparten av den privatiserte russiske økonomien. (18) Maktskiftet i russisk politikk i september 1998 kan tolkes slik at de som går inn for å skjerme russisk økonomi fra omverdenen for derved å gjøre russisk økonomi generelt og "oligarkenes" økonomiske interesser spesielt, mindre sårbar for påvirkning fra omverdenen, har fått overtaket. Hvor langt Russland vil, og kan, gå for å isolere seg økonomisk, er det for tidlig å si noe sikkert om. Det man imidlertid med sikkerhet kan si er at den økonomiske politikk som har blitt ført, har ført til en nedbygging av det gamle økonomiske systemet uten at det har kommet noe nytt som fungerer bedre enn det gamle. Russisk økonomi er derfor sterkt svekket, dette gjelder samfunnet generelt, og i enda langt høyere grad statens finanser.

2.1.2 Militære og sikkerhetspolitiske utfordringer

Under Den kalde krigen var sikkerhetspolitiske og militære premisser helt avgjørende for utformingen av den sovjetiske utenrikspolitikken. Dette betydde *ikke* at det militære etablissement ble trukket direkte inn i det utenrikspolitiske beslutningssystemet. Fordi de sikkerhetspolitiske hensynene ble så sterkt prioritert var det tvert i mot nødvendig å hindre en slik involvering. Den politiske ledelse gjorde sikkerhetspolitiske premisser til sine, og det militære system fikk de ressurser det trengte og en stor grad av autonomi under prinsippet "frihet under ansvar". Den sivile og militære sfære var klart adskilt; den sivile sfære hadde kontrollen og den militære sfære fikk de ressursene den ønsket. Fordi det var landets militære styrke som gav Sovjetunionen makt og prestisje i det internasjonale samfunn, var dette en symbiose til fordel for begge parter.

Dette symbiotiske forholdet brøt sammen under Gorbatsjov. Det militære system ble nå av den politiske ledelse fremstilt som ansvarlig for landets økonomiske problemer ("imperial overstretch"), samtidig som den sovjetiske opprustningen ble vurdert å ha *svekket* landets sikkerhet ut fra en "sikkerhetsdilemma" tankegang.¹ Synet på Forsvaret og dets ressursbruk ble derfor endret fra å være en styrke til å bli et problem, ikke bare fordi det ikke hadde skaffet landet større sikkerhet, men også fordi det anvendte ressurser som landet hadde trengt til andre samfunnsområder. Dermed var det en klar interessemotsetning mellom den politiske og militære ledelse, og det var også naturlig at Forsvaret engasjerte seg i politikken for å endre de politiske prioriteringene. Det klare skillet mellom den politiske og den militære sfære var dermed ikke lenger til stede.

Denne situasjonen fortsatte under president Jeltsin, men med den forskjell at sivile myndigheter nå i sterkere grad søkte å legge premissene for den militære sfæren. Dette skjedde på tre måter: (i) gjennom en nedskjæring av bevilgningene, (ii) gjennom å ta initiativet til og delvis forsøke å presse gjennom militære reformer, og (iii) ved å bruke det militære apparat i den innenrikspolitiske maktkamp.

Ressurstilgangen til det russiske forsvaret er avhengig av den politiske prioritering og den økonomiske utvikling, samt av hvor stor del av det russiske nasjonalprodukt som disponeres av de sentrale bevilgende myndigheter. Det har liten hensikt å finregne på hvor stor nedgangen i den russiske økonomi har vært, dertil er påliteligheten av det tallmaterialet som forligger for liten. Mest sannsynlig ligger det russiske BNP nå på omkring 2/3 av det i sovjet-tiden dersom man tar høyde for en betydelig "grå" og "svart" økonomi. I tillegg må man ta hensyn til at økonomien i den russiske sovjetrepublikken utgjorde noe under 2/3 av den sovjetiske. Dette fører i så fall til at den russiske økonomien har en størrelse som er under halvparten av den sovjetiske, mens andre lands økonomi har vokst i samme tidsrom. Resultatet er da at den russiske økonomiens andel av verdensøkonomien bare er ca 1/3 av det den sovjetiske var. De økonomiske ressurser det russiske forsvar nå har til sin disposisjon er derfor neppe mer enn 1/6 til 1/7 av de det sovjetiske forsvaret hadde.

De væpnede styrkene har nedprioritert marinen og dermed evnen til konvensjonell militær maktprojisering. Omfanget av hæren blir forsøkt opprettholdt gjennom å beholde et forholdsvis stort antall divisjoner, men den reelle kampverdi for flesteparten av disse divisjonene er meget raskt synkende i takt med mangelen på ressurser til investering og øving. De planlagte militære reformer har som mål å skape et ti-talls moderne divisjoner som raskt kan overføres til potensielle kriseområder, og i stedet legge ned de avdelinger man ikke makter

¹ Argumentet for dette er at den sovjetiske opprustning, særlig fra 1970-tallet av, hadde ført til en desto større opprustning i Vesten, slik at Sovjetunionen relativt sett kom dårligere ut enn om denne opprustningen ikke hadde skjedd i det omfang den fikk..

å opprettholde på et forsvarlig nivå. Dette er i tråd med utspillet til ny russisk militær doktrine som understreker betydningen av interne trusler og utfordringer i Russlands kaotiske periferi som strukturerende for oppbyggingen av det fremtidige forsvar. Reformen krever imidlertid både politisk tyngde, militær vilje og økonomiske ressurser; alle tre er mangelvare i dagens russiske system. Inntil slike reformer blir gjennomført vil resultatet måtte bli en gradvis oppsmuldring av den russiske militære kapasitet; enkelte snakker om et mulig fullstendig sammenbrudd. Manglende reformer vil også undergrave muligheten til å gjenopprette en militær styrke, både fordi de væpnede styrkene da vil mangle evnen til en målrettet prioritering og fordi de tappes for de menneskelige ressursene.

Dette gjelder imidlertid ikke det *kjernefysiske* området. Svekkelsen av den russiske konvensjonelle militære kapasitet har medført at Russland må legge større relativ vekt på atomvåpen i sin forsvarsstrategi vis-a-vis Vesten. De begrensninger som følger av START-avtalen fører til at den sjøbaserte komponent i den russiske kjernefysiske gjengjeldelsestyrke blir prioritert på bekostning av de landbaserte rakettstyrkene. Russland har samtidig prioritert de sjøbaserte rakettstyrkene i Nordområdet fremfor de i Stillehavsområdet. Dette medfører økt *relativ betydning* av de Kola-baserte gjengjeldelsesstyrkene både for den russiske kjernefysiske kapasitet og for den russiske totale avskrekkingsevne. Selv om ikke den *absolutte* viktighet av disse styrkene er større enn under Den kalde krigen, medfører dette at Kola-komplekset fremdeles er av avgjørende sikkerhetspolitisk betydning ikke bare for Russland, men også for Vesten.

2.1.3 De russiske regionene

En annen ny faktor i russisk politikk er den økte betydning av *regionene*. Russiske regioner har i langt større grad enn tidligere fått, eller tiltatt seg, myndighet og ressurser som tidligere var underlagt Moskva. De ulike regionene er svært forskjellige når det gjelder ambisjoner om uavhengighet i forhold til Moskva, og graden av kontakt med omverdenen. (17 s 13) Her spiller økonomiske hensyn en viktig rolle fordi striden mellom Moskva og regionene i stor grad går på hvem som skal ha kontrollen over og inntektene fra naturressursene. Ressursrike regioner vil derfor ha større ønske både om uavhengighet og kontakt med omverdenen. Langt de fleste regionene er imidlertid fattige, og derfor avhengige av økonomiske overføringer fra Moskva. President Jeltsin henstilte i februar 1998 til regionene om å knytte internasjonale kontakter for å løse sine problemer, noe som understreket Moskvas manglende evne på dette området.

Den politiske utvikling i regionene har vært svært forskjellig, og i mange områder preget av at autoritære krefter nært knyttet til mer eller mindre kriminell virksomhet har overtatt makten, og at denne makten har blitt legitimert gjennom valg. Dette fører til at regionale ledere ofte har en solid lokal maktbasis. Moskvas innflytelse er i første rekke basert på kontroll over overføringene av økonomiske ressurser. Nå har disse overføringene stort sett stoppet opp pga regjeringens økonomiske problemer, noe som igjen fører til at den enkelte region i stadig større grad blir henvist til å klare seg selv, og at Moskvas mulighet til å øve innflytelse på utviklingen er redusert. Regionene ønsker derfor så langt det er mulig å skjerme seg fra de økonomiske problemene i andre deler av Russland, og dermed å fungere som autonome økonomiske enheter. Spesielt vanskelig er situasjonen i de områdene i det nordlige Russland som er avhengige av forsyninger av matvarer utenfra.

Et spesielt forhold er forbindelsen mellom sivile og militære myndigheter på regionalt nivå, hvor man ser en utvikling i retning av en stadig større militær avhengighet av lokale ressurser og myndigheter fordi ressurstilgangen fra Moskva minker så dramatisk. Som eksempel på denne utviklingen kan det nevnes at daværende forsvarsminister Pavel Gratsjov allerede i mai

1996 takket de lokale myndighet i Transbaikal-området for deres innsats med å skaffe og husvære til soldatene. (19) Forholdene er i alle fall ikke bedre nå.

2.1.4 Utviklingen av russisk utenrikspolitikk

Forholdet mellom Russland og Vesten kan verken karakteriseres som harmonisk eller konfliktfylt; *turbulent* er kanskje det mest dekkende uttrykket. Russland har alltid hatt et ambivalent forhold til Vesten, preget både av tiltrekning og frykt. Dette skyldtes at Russland tradisjonelt har vært en svakere og mer tilbakeliggende part økonomisk og samfunnsmessig.

Denne svakheten har Russland søkt å kompensere på flere måter:

- ved å prøve å bli en del av Vesten
- ved å motta impulser fra Vesten i form av ideer, kunnskap og kapital
- ved å skjerme seg fra Vesten eller å fremstå som et alternativ til Vesten
- ved å opprettholde en sterk militær makt.

Mesteparten av tiden har det også vært et sentralt politisk mål for Russland å være en stormakt på den europeiske politiske arena som blir respektert og tatt hensyn til ved utformingen av europeisk sikkerhetspolitikk. De forskjellige russiske regimer har gjennom tidene kombinert disse hovedstrategiene på forskjellige måter. (20)

Innledningsvis (1991-92) hadde Jeltsin-regimet som uttalt målsetning å søke å bli “en del av Vesten” gjennom å opprette demokratiske institusjoner, innføre markedsøkonomi, og å få tilgang til de sentrale vestlige beslutningsfora med medlemskap i EU og NATO som langsiktige mål. Denne ambisjonen var høyst urealistisk pga russiske samfunnsforhold og Vestens svært forståelige skepsis, både til å slippe Russland inn i sentrale politiske fora og å yte økonomisk støtte til de lite gjennomtenkte og dårlig planlagte russiske reformene. På den annen side tok Vesten Russland for gitt, uten å gi noen form for motkonsesjoner til de mange innrømmelser russerne mente å ha gitt til Vesten på det sikkerhetspolitiske området. Russlands regjering mente derfor, stort sett med rette, at landet ikke ble respektert eller tatt hensyn til i europeisk politikk.

Det måtte derfor nødvendigvis komme en reaksjon fra russisk side, og fra 1993 av så man en utvikling hvor den russiske regjering i sin utenrikspolitikk i stedet for å tilpasse seg Vesten, i stadig sterkere grad gikk inn for å hevde russiske nasjonale interesser, også der disse var i strid med Vestens. Vestens håndtering av krisene i det tidligere Jugoslavia, hvor Russland i mange situasjoner ikke ble tatt med på råd, og særlig beslutningen om NATO-utvidelse, var med på å underbygge følelsen av ikke å bli tatt hensyn til i europeisk politikk.

I russisk politikk er det idag tre hovedsyn når det gjelder forholdet til Vesten: (i) det som understreker ønsket om samarbeid med Vesten, (ii) det som ikke avviser samarbeid, men samtidig ønsker å skjerme Russland, og (iii) et anti-vestlig syn. Det er først dersom det tredje synet vinner fram i politikken at det virkelig er grunn til å frykte en ny øst-vest konfrontasjon i Europa. Så langt er det få tegn som kan tyde på at et slikt syn, som det i første rekke er mer ekstreme nasjonalister og kommunister som står for, vil kunne dominere politikken. Med den tidligere utenriksminister Primakov som statsminister er det på kort sikt liten grunn til å vente noen endring i den utenrikspolitiske orientering.

2.1.5 Russlands plass i Vestens trusselbilde

Russland har en langt mer perifer plass i det vestlige sikkerhetsbilde enn det Sovjetunionen hadde. Endringen av det russiske politiske system, nedbyggingen av den militære kapasitet, oppløsningen av Warszawa-pakten og tilbaketrekningen av styrkene fra Sentral-Europa har

medført at den russiske konvensjonelle militære kapasitet ikke lenger fremstår som en trussel mot Europa og Vesten som sådan. I den grad den russiske militære kapasitet fremdeles anses som en trussel, er det mot enkeltland som grenser til, eller ligger tett opptil, Russland. Russland er derfor i dag så svakt at NATO ikke tvinges til å ta hensyn til det ved utformingen av sin politikk. Samtidig er Russland så stort og folkerikt, og besitter så store mengder masseødeleggelsesvåpen, at et politisk, sosialt eller økonomisk sammenbrudd i Russland vil få store konsekvenser for hele Europa.

Russland er derfor Europas store "kaosmakt". Ser man bort fra den høyst teoretiske muligheten for en gjenskaping av en betydelig russisk militærmakt og en anti-vestlig konfrontasjonspolitik, er det konsekvensene av en mer omfattende samfunnsoppløsning som i første rekke fører til at Europa og Vesten forøvrig må ta hensyn til Russland og den russiske regjering ved utformingen av sin politikk.

Denne kaos-trusselen genereres i første rekke fra følgende forhold:

- fare for at den sosiale uro i Russland kan føre til illegal immigrasjon til vestlige land
- fare for at Vesten vil bli et operasjonsområde for russiske kriminelle elementer ("mafia")
- fare at manglende orden i Russland vil føre til at Russland blir et transittområde for ulovlig immigrasjon og kriminalitet fra områder lenger øst
- fare for at de finansielle problemene i Russland kan bli så omfattende at de påvirker selve stabiliteten i det internasjonale pengemarkedet
- fare for at manglende kontroll med den sivile og militære kjernefysiske virksomheten kan føre til smugling av slikt materiale eller til ulike former for uhell eller ulykker
- frykt for at en mer omfattende politisk oppløsning av Russland kan føre til borgerkrigsliknende tilstander som også kan få konsekvenser for nabo-områder.

Det kan stilles mange berettigede spørsmålstegn med sannsynligheten og omfanget av disse truslene, men de inngår nå i vestlig tenkning som en del av et mer utvidet sikkerhetsbegrep i forholdet til Russland. (21)

2.2 Nordvest-Russland og Nordområdet

2.2.1 Den militære situasjonen

Nordvest-Russland er fortsatt viktig for Russland, på noen områder viktigere enn for det tidligere Sovjetunionen. Fordi en mulig militær konflikt med Vesten ikke har den samme sentrale plass i den militære tenkningen, og utfordringene i sør og vest fremstår som mer presserende, er Kolahalvøya og basene på denne i utgangspunktet mindre viktige enn hva tilfellet var. Dette understrekes også i den klare nedprioriteringen av den havgående flåten, en flåte som i første rekke hadde sin militære oppgave i øst-vest-relaterte konflikter. På den annen side har Russland måttet gi fra seg viktige baseområder i Svartehavet og Østersjøen, slik at den *relative* betydning for den russiske marinen av de gjenværende basene er større. Den økte relative betydningen av atomvåpen for det russiske forsvaret i forholdet til Vesten medfører også at betydningen av disse, delvis Kola-baserte, styrkene øker, i alle fall så lenge Russland makter å opprettholde den sjøbaserte delen av denne kapasiteten. Det er derfor nødvendig å analysere ulike, og til dels motstridende utviklingstendenser, når man skal vurdere Kolahalvøyas relative militærstrategiske betydning for Russland.

I den grad det er mulig å gi et enkelt svar kan man trolig si at Kolahalvøyas strategiske betydning nå i første rekke er knyttet til den sjøbaserte kjernefysiske gjengjeldelsesstyrken, og at betydningen av denne er avhengig av utviklingen i øst-vest relasjonene, men at dens fremtid

er usikker av økonomiske årsaker. Kolas betydning i en konvensjonell militær sammenheng er drastisk redusert hva offensive ambisjoner angår fordi verken flystyrkene eller overflatefartøyene representerer noen avgjørende militær utfordring for NATO, og fordi oppbygging av invasjonskapasitet mot norsk territorium trolig vil kreve omfattende kraftsamling fra andre områder.

Kolas installasjoner fremstår derfor i langt høyere grad enn tidligere, sett med russiske øyne, som noe som er sårbart og truet, og som derfor må skjermes og beskyttes. Dette må nødvendigvis også påvirke det russiske bilde av sikkerheten i dette området, og dermed være med på å legge rammene for russisk politikk i nordområdene på en måte som også innvirker på handlingsrommet for alle aktører i dette området.

2.2.2 Sivil-militære relasjoner

Kolahalvøya har gjennom 100 år hatt en viktig rolle i sovjetisk/russisk sikkerhetspolitikk, noe som har medført at andre aktiviteter i dette området har måttet tilpasses sikkerhetspolitiske og militære rammevilkår, noe som igjen har begrenset handlingsrommet for aktører på andre samfunnsområder. Dette har ført til at denne typen hensyn langt på vei har bestemt utviklingen i området. Behovet for å skjerme den militære aktiviteten for innsyn utenfra og de militæres store forbruk av landarealer og andre ressurser, skapte et lukket samfunn hvor de sivile virksomheter langt på vei var til for å understøtte det militære system. Den øvrige sivile virksomheten måtte tilpasse seg de sikkerhetspolitiske premisser og hadde derfor lite handlingsrom. (22)

Dette bildet ble i noen grad endret på slutten av 1980-årene i og med at forholdet til Vesten ikke lenger hadde preg av konfrontasjon. Ikke-militære virksomheter fikk dermed et noe større handlingsrom, bl a med mulighet for kontakter over grensen. Forbindelsene i nord ble imidlertid fremdeles i første rekke sett i en sikkerhetspolitisk kontekst i likhet med situasjonen på Svalbard. Etableringen av Barentsregion-samarbeidet var i første rekke et tiltak for å "normalisere" relasjonene i nord, dvs at de skulle ses på som "normale" relasjoner mellom to land, ikke som del av et sikkerhetspolitisk spill. Dette samarbeidet førte til at det ble tatt initiativ til en rekke tiltak som skulle føre til økt kontakt over grensen i nord, med mulige virkninger for den sivile virksomheten på Kola og i det øvrige Nordvest-Russland. Det viste seg imidlertid fort at man sto overfor to vesentlige begrensninger; vestlig skepsis til å investere i Russland pga uklarheten om rammevilkårene, og russisk militær skepsis til å slippe vestlige interesser inn på områder som de tradisjonelt hadde sett på som "sine".

Avtaler inngått på politisk nivå mellom norske og russiske myndigheter, enten på tosidig eller flersidig basis, blir i flere sammenhenger ikke implementert etter intensjonene dersom de medfører vestlig adgang til områder som russiske militære ønsker skal forbli lukket. Man må også kunne forvente at motstanden mot slikt innsyn vil øke i takt med de militære problemene i Nordvest-Russland og at denne motstanden heller vil kunne bli større enn mindre. Med en regjering i Moskva som i større grad går inn for å skjerme Russland mot konsekvensene av tilpasningen til det vestlige system, og som også legger vekt på å markere russiske interesser i forholdet til Vesten, er det lettere å finne støtte, i alle fall uoffisielt, for slike synspunkter også i politiske kretser i Moskva.

Sivile myndigheter ser i utgangspunktet på kontakt med Vesten i sin alminnelighet, og Norge i særdeleshet, som en mulighet til å sikre seg økonomisk hjelp for å løse områdets mange problemer. De militæres sterke posisjon reduserer imidlertid deres handlingsrom på dette området, dels pga eventuelle militære motforestillinger mot enkeltprosjekter, men også fordi den generelle militære holdningen er med på å legge en demper på samarbeidet i sin alminnelighet. I tillegg er det også sivile samfunnssektorer som langt på vei foretrekker den

form for skjermet tilværelse man hadde i et mer lukket samfunn, bl a gjelder dette enkelte "lukkede byer" som fortsatt ønsker slik status, og tollvesen og grensekontroll som delvis opererer på måter som ikke er egnet til å fremme samarbeidsånden sett med norske øyne. (23) Dette, sammen med den mer generelle norske skepsis til en del uheldige sider ved den russiske samfunnsutviklingen, er med på å begrense omfanget av den norsk-russiske kontakt, både økonomisk og annen.

Et viktig forhold i denne forbindelse er spillereglene i russisk økonomi som ikke er slik at vestlige investorer føler at deres interesser blir garantert på en tilfredsstillende måte, og hvor det ofte lages spesialordninger for russiske interesser som diskriminerer vestlige investorer. Dette gjelder også skattereglene. Kombinasjonen av disse forholdene har ført til manglende fremgang for planene bl a om åpning av Nordøst-passasjen for sivil trafikk. Det er derfor ikke bare skepsis fra militær side som begrenser omfanget av samarbeidet. Dette fører igjen til at incitamentet fra sivilt hold til å forsøke å innvirke på de lokale militære holdninger blir mindre enn det kunne ha vært dersom det bare var militær skepsis som var den begrensende faktor.

Utviklingen i russisk økonomi og i det russiske forsvarsbudsjettet har rammet de væpnede styrkene også i Nordvest-Russland slik at tilførsler av mat og drivstoff har blitt redusert. I flere regioner har dette ført til et nært samarbeid mellom lokale sivile og militære myndigheter slik at de militære sikrer seg lokale forsyninger. Mulighetene for dette i Nordvest-Russland er trolig mindre enn i mange andre regioner fordi det militære nærvær er så stort i forhold til omfanget av det sivile samfunn. I tillegg er også det sivile samfunn på Kola svært avhengig av tilførsler av mat og energi utenfra. Denne felles avhengigheten kan dermed skape grunnlag for et sterkere sivilt-militært samarbeid for å sikre tilførsler sørfra.

Det er derfor ikke grunn til å tro at det foreligger noen omfattende sivil-militær interessemotsetning i Nordvest-Russland, dertil har de sivile myndighetene for lite å vinne og for mye å tape på å fremme interesser som går på tvers av de militæres. Så lenge forholdene på russisk side ikke legges bedre til rette for samarbeid, er det også forholdsvis lite omverdenen kan gjøre for å øke de sivile myndighetenes handlingsrom i forhold til de militære.

2.2.3 Situasjonen i Nordområdet sett fra Russland

Sett med russiske øyne er den vestlige trussel mot nordvest-Russland i første rekke knyttet til muligheten for vestlige angrep på den sjøbaserte kjernefysiske gjengjeldelseskapasitet, enten på styrken selv eller på den infrastrukturen den trenger for å overleve som troverdig trussel mot Vesten. Dette er, og var, en trussel som i all hovedsak kommer fra *amerikanske* styrker (ubåter, overflatefartøyer, fly og missiler). I den grad Norge er interessant i denne sammenheng er det fordi installasjoner på norsk område er nødvendige for disse amerikanske styrkene, eller gjør at deres yteevne blir forbedret. Andre former for angrep mot Kolahalvøya fremsto som lite sannsynlige så lenge Moskva hadde militær dominans i dette området.

Ser man på Russlands situasjon i dag er det klart at maktforholdene også i nord er dramatisk endret. Russland er militært svekket, samtidig som Finland og Sverige gjennom sitt EU-medlemskap er knyttet til det vestlige *politiske* system. Selv om de vestlige stormakters militære nærvær og aktivitet i området er redusert er det klart at sårbarheten til det russiske basekomplekset på Kola har økt, samtidig som den relative betydning av den kjernefysiske komponenten av forsvaret i nord har økt. I den grad Russland ser på en vestlig trussel som et utgangspunkt for militær planlegging, er det klart at trusselen mot den kjernefysiske styrken i området må fremstå som problematisk. Et annet problem i denne forbindelse er som tidligere antydnet at man på russisk side opererer med en sikkerhetstenkning som adskiller seg fra den vi har på norsk side, fordi det å skjermes seg mot ideer og holdninger, og særlig mot innsyn utenfra, inngår som en integrert del i sikkerhetstenkningen.

På norsk side har sikkerhetstenkningen i noen grad endret karakter etter den kalde krigens avslutning gjennom at ikke-militære utfordringer til en viss grad blir definert som "sikkerhetsutfordringer", noe som kommer klart fram også i offisielle sammenhenger. I første rekke gjelder dette faren for kjernefysiske ulykker eller utslipp, men også problemer med mulig illegal immigrasjon og kriminalitet trekkes frem. Disse siste problemene er i første rekke et resultatet av det økonomiske og sosiale sammenbruddet i Russland, og at åpningen av grensen mot Russland gjør at Norge kan tenkes å måtte håndtere denne type utfordringer.

Omfanget og karakteren av sikkerhetsutfordringene og mulighetene til å løse disse er også preget av at forholdet mellom Norge og Russland inneholder en rekke *asymmetrier*. Russland er en stormakt mens Norge er en småstat; Russland har et omfattende militært apparat, noe Norge ikke har; Russland har atomvåpen og -installasjoner, Norge ikke; Norge er et rikt, velorganisert land, Russland er fattig og preget av samfunnsoppløsning; Norge er et vestlig demokrati, Russland er fremdeles en autoritær stat; Norge er et åpent samfunn, Russland fremdeles forholdsvis lukket. I sum er dette asymmetrier som er så mange og så omfattende at det er vanskelig å tenke seg to mer forskjellige naboer enn Norge og Russland. Det skapes på mange områder en situasjon hvor det er småstaten Norge som er den ledende part i et samarbeid med stormakten Russland, men hvor den militært svake småstaten er den part som skal sørge for at den militært sterke stormakten ikke føler seg utsatt og truet. Det er i lys av denne paradoksale situasjonen at man må vurdere eventuell oljevirkosomhet i nordområdet og hensiktsmessigheten av eventuelle tillitsskapende tiltak fra norsk side.

Asymmetriene skaper behov for samarbeid fordi det norske og det russiske samfunn i nord er så forskjellige. Russland har behov for økonomisk og annen bistand, samt tilførsler av kunnskap og kapital fra Vesten, samt at Vesten er et marked for russiske råvarer som olje, gass og fisk. Norge har betydning i denne sammenheng som leverandør av bistand til Nordvest-Russland, som kilde for kapital og kunnskap, og som mottaker av fisk og eventuelt andre råvarer. Nordvest-Russland på sin side er en råvareleverandør for Norge og et potensielt marked for norske produkter og investeringer, hvor spesielt olje- og gass-sektorene fremstår som interessante.

I tillegg er det en del forhold hvor Norge og Russland har parallelle interesser i nord; dette gjelder f.eks. å beskytte fiskeressursene gjennom å begrense og kontrollere beskatningen av disse, og å oppnå enighet om delingen av kontinentalsokkelen og en endelig løsning på spørsmålet om fiskerigrensene. Når det gjelder disse delingene er det imidlertid uenighet mellom partene, både i synet på hvor grensene skal gå og når det gjelder ønskeligheten av ulike former for felleløsninger, en form som i utgangspunktet tradisjonelt er mest fordelaktig for den sterkere part i et samarbeid. (24)

Sikkerhets-relaterte forhold er i denne forbindelse med på å begrense handlingsrommet for samarbeid. De direkte militært relaterte sikkerhetsproblemene danner en slags kjerne som representerer mer eller mindre absolutte grenser for samarbeidet. Men rundt disse har man en "grå-sone" av sikkerhetsrelaterte problemer hvor tiltak fra den annen part kan føre til at eget handlingsrom blir større. De sikkerhetspolitiske konsekvenser av ulike ikke-militære tiltak, særlig økonomiske tiltak knyttet til virksomheter i Barentshavet, vil være helt avhengig av den generelle politiske kontekst, og da i særlig grad av karakteren av øst-vest relasjonene og Norge plass i dette bildet. Ulike former for tiltak kan imidlertid ha en tillitsskapende virkning slik at den sikkerhetspolitiske betydning av slike virksomheter kan bli andre enn uten slike tiltak.

3 ØKONOMISK AKTIVITET I BARENTSHAVET I EN SIKKERHETSPOLITISK SAMMENHENG

Barentshavet og havområdene lenger øst fremstilles ofte som potensielt svært viktige for verdensøkonomien på lengre sikt. Dette gjelder i første rekke forekomster av olje og gass, men også betydningen for fiskerier og transport trekkes fram. Muligheten for å realisere dette potensialet begrenses imidlertid av flere forhold. De viktigste av disse er geografi, klima, økologi, transportmuligheter, og Russlands og andre lands innenrikspolitikk og sikkerhetspolitikk. I tillegg er vurderingene av størrelsen av ressursene i området, særlig når det gjelder olje og gass, beheftet med så store usikkerheter at det ofte kan være vanskelig å skille mellom seriøse vurderinger, ulike former for "gjetting" basert på forskjellige kriterier, samt ren ønsketenkning eller forsøk på manipulering.

Usikkerheten er også stor når det gjelder kostnadene ved å drive økonomisk virksomhet i dette område, selv om denne usikkerheten ikke er så stor som for noen tiår siden. F eks ble oljeledningen gjennom Alaska 10 ganger så dyr som opprinnelig planlagt. Denne usikkerheten skyldes ikke bare vanskelige klimatiske og geografiske forhold, men også at rammevilkårene i form av miljøforskrifter, skatter, avgifter, og eierforhold kan endres over tid. Selv om denne usikkerheten spesielt gjelder Russland, gjør den seg også gjeldende for Norge. I tillegg er prisene, særlig for oljen, sterkt vekslende, og derfor vanskelig å forutsi for så mange år som er nødvendig for å anslå den totale lønnsomheten av et prosjekt. Summen av disse usikkerhetene gjør det vanskelig å vurdere både kostnadene og inntektene ved å drive spesielt oljevirksomhet, men også annen virksomhet, i dette området. Resultatet av dette er at en stor andel av de prosjekter som blir vurdert, enten vil bli kansellert eller skutt ut i tid, slik at den totale økonomiske virksomhet høyst sannsynlig blir lavere enn de (optimistiske) prognoser man til enhver tid får presentert.

Under den kalde krigen ble det å opprettholde *nærvær* i form av økonomisk virksomhet og bosetting sett på som en viktig markering av nasjonale interesser. Både den norske og den sovjetiske regjering var derfor innstilt på å subsidiere økonomisk virksomhet, samt den nødvendige infrastruktur, for på denne måten å sikre et nærvær i de strategiske viktige nordområdene. Denne type tenkning gjorde seg spesielt gjeldende for virksomheten på Svalbard, men også i noen grad for Nord-Norge og Nordvest-Russland. I tillegg kom så ideologiske forhold, som distriktpolitikk i Norge og sentralisert planøkonomi i Sovjetunionen, som i noen grad førte til at man ikke la rene økonomiske betraktninger til grunn for virksomhetene. Disse ideologiske hensynene var viktige for å opprettholde økonomisk virksomhet og bosetting. På den annen side førte også mer ideologiske forhold i de to land til en skeptisk (i Norge) eller negativ (i Sovjetunionen) holdning til utenlandsk kapital, slik at finansiering av store økonomiske prosjekter kunne være vanskelig.

Et annet forhold som også virket begrensende på visse former for økonomisk virksomhet, var sovjetisk motstand mot aktivitet som på en eller annen måte kunne tolkes som "spionasje". Det var derfor en mer eller mindre klart uttalt sovjetisk skepsis til omfattende vestlig økonomisk eller annen virksomhet i hva som ble ansett som områder som var viktige for sovjetisk sikkerhet, deriblant Nordområdet med Barentshavet.

Avslutningen av den kalde krigen, samt den generelle "globaliseringen" av internasjonal økonomi endret disse forholdene. Det var ikke lenger like viktig å opprettholde økonomisk virksomhet og nærvær ut fra sikkerhetspolitiske hensyn, samtidig som den generelle nedbygging av stengslene for bevegelse av kapital og varer på tvers av landegrensene gjorde det vanskeligere å opprettholde særbehandling for spesielle distrikter eller virksomheter. De to samme forholdene førte imidlertid også til at sikkerhetspolitiske og ideologiske grunner til ikke

å slippe utenlandske interesser til i disse områdene, ble mindre fremtredende. I sum kunne man derfor få en mindre omfattende, men mer internasjonal virksomhet, basert på økonomiske og ikke politiske og ideologiske kriterier. Det er imidlertid ikke gitt hvor langt denne utviklingen vil gå, spesielt fordi Russlands fremtidige økonomiske politikk er så usikker.

3.1 Olje- og gassforekomster

De påviste olje- og gassforekomster i Nordområdet er forholdsvis beskjedne. På russisk side er det litt under 100 mill tonn olje og noe over 5000 mrd m³ gass. På norsk side er det påvist ca 500 mill tonn olje og ca 800 mrd m³ gass, men all olje og 3/4 av gassen befinner seg i Norskehavet, ikke i Barentshavet. Hvor stor del av dette som virkelig kan utvinnes lønnsomt er mer usikkert. (25)

Nå har imidlertid letenivået vært forholdsvis lavt slik at området potensial nok ligger en god del høyere, men hvor mye høyere er avhengig av en rekke forhold av teknologisk og økonomisk karakter. Russerne antyder her et potensial på kanskje 400-500 mill tonn olje. Mens man på norsk side antyder at det kanskje er et potensial på ca 2 mrd tonn olje og gass (gass omregnet i olje-ekvivalenter), 2/3 av dette er i Norskehavet og 1/3 i Barentshavet. Når det gjelder olje er dette tall som er forholdsvis beskjedne i relasjon til viktige produksjonsområder som f eks Nordsjøen og Karibien, med henholdsvis 2 milliarder og 10 milliarder tonn olje i påviste og utvinnbare reserver. De russiske gassfunnene i nord er imidlertid forholdsvis omfattende (større enn de totale gassreservene i Nordsjøen og like store som de i Karibien), selv om de ikke ruver i russisk sammenheng, hvor de bare utgjør litt over 10% av reservene. Betydningen av olje- og gassvirksomhet i Nordområdet er derfor i første rekke nasjonal og lokal.

Norge og Russland har det til felles at begge land er helt avhengige av eksport av olje og gass i sin nasjonaløkonomi. Russland har en årlig eksport på ca 180 mill tonn olje og 180 mrd m³ gass, mens norske tall er på 140 mill tonn olje og 40 mrd m³ gass. Begge land har et klart behov for å finne nye oljefelt for å opprettholde sin produksjon; Norge pga lavt forholdstall mellom reserver og produksjon (under 10 år), Russland fordi mange store felt er i ferd med å tømmes slik at produksjonen går raskt nedover. Nordområdet er derfor viktig både for Norge og Russland som et potensielt nytt oljeområde som kan opprettholde den nasjonale oljeproduksjon når den ikke lengre kan føres videre fra eksisterende felt. Inntil videre er det imidlertid først og fremst gass som er funnet.

Olje- og gassvirksomhet er også viktig for arbeidsplasser, direkte og indirekte, og for inntekter til lokale og nasjonale myndigheter. Sekundært øker de også et lands energitilførsler og har betydning for infrastruktur og kunnskapsnivå. På den annen side er graden av infrastruktur og kunnskapsnivå også bestemmende for i hvor stor grad et samfunn, lokalt eller nasjonalt, kan få utbytte av olje- og gassvirksomhet. Fordi Nordområdene er forholdsvis svakt utviklet på disse områdene kan man ikke regne med at olje- og gassvirksomhet får de samme økonomiske ringvirkninger som lenger sør. På den annen side er befolkningsgrunnlaget så pass lite at selv en relativt sett mindre utbygging kan få stor betydning lokalt i nord. Dette gjelder både Norge og Russland. F eks har skipsverftene i Nordvest-Russland store, om enn kanskje ikke realistiske, ambisjoner om deltagelse i oljevirksomheten. Olje- og gassvirksomhet *kan* derfor ha betydning når det gjelder å opprettholde nærvær i et strategisk viktig område som er truet av fraflytting.

3.2 Strategisk betydning

Olje og gass er energibærere av vital betydning for verdensøkonomien, samtidig som investering i, og salg av olje og gass representerer så store summer at nasjonale interesser kan påvirkes. Olje- og gassvirksomhet i et visst geografisk område vil derfor henlede oppmerksomheten på dette område, slik at dets relative strategiske betydning øker, og det å kunne kontrollere eller påvirke utviklingen i dette området fremstår som viktigere enn det ellers ville ha vært.

Det at et bestemt område fremstår som mer interessant i en slik sammenheng, kan føre til økt *makt* for den staten som disponerer dette når det gjelder å øve innflytelse på andre. Samtidig kan dette skape økt *sårbarhet* gjennom større utsatthet for press fra andre stater som også har interesser knyttet til utviklingen i dette området. Jo større et lands interesser er i et gitt område, jo mer sannsynlig er det at det vil øve påtrykk for at disse interesser blir tilgodesett. Norge er et svakt land i forhold til stormaktene, og "oljekortet" kan motvirkes med mange andre "kort". Det er derfor ikke umiddelbart gitt at det å besitte et område eller en ressurs med betydning for andre er en fordel eller en ulempe for et land; dette vil i stor grad både være situasjonsavhengig og avhengig av de relative styrkeforhold.

Man skal være forsiktig med å overvurdere den eventuelle betydning olje- og gassproduksjon i Nordområdet har for Europa. Inntil videre er det lite som tyder på at denne i de nærmeste par tiår vil kunne komme opp i en størrelsesorden som gjør at den får noen avgjørende betydning for tilførselene. Det som imidlertid er klart er at en omfattende *internasjonal* virksomhet vil være med på å øke interessen for området generelt, slik man nå ser er tilfelle med vestlig deltagelse i olje- og gassvirksomheten i området rundt Det kaspiske hav. Denne interessen vil klart være større dersom den omfatter både den russiske og den norske delen av Nordområdet, ikke bare den norske. På den annen side er det neppe tvil om at ressursene på russisk side av en fremtidig delelinje kan fremstå som mer attraktive for internasjonale interessenter enn de på norsk side, vel og merke dersom forholdene på russisk side legges til rette for vestlig deltagelse. Derfor kan også en stor vestlig interesse for ressursene i Nordområdene i enkelte sammenhenger kunne være et tveegget sverd for Norge.

3.3 Annen økonomisk virksomhet

Den strategiske betydningen av annen økonomisk virksomhet er langt mer beskjeden. Fiskerierne er viktig for eksport, lokalt næringsliv og bosetning, men fører ikke til interesse i andre land for Nordområdet. Russland og Norge har felles interesse av å sikre fiskeressursene i nord og at en størst mulig del av disse skal tilfalle disse to land. På den annen side har de motstridende interesser når det gjelder fordelingen av ressursene, hva enten dette gjelder fiskerigrenser/økonomiske soner eller kvoter. På de feltene hvor Norge og Russland har felles interesser er disse potensielt i konflikt med EU. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg at forekomsten av felles norsk-russiske interesser på denne sektoren i seg selv kan føre til endring av mer grunnleggende prinsipper i landenes politikk, uansett hvor viktig denne sektoren blir ansett å være, dertil er interessene for forskjellige på andre områder.

Den nordlige sjøvei er en virksomhet som kan ha en viss strategisk betydning, og i begynnelsen av 1990-årene var det en fornyet interesse for dette transportalternativet mellom Europa og Asia. Det hele har imidlertid vært på plannivået, og det er i dag lite som tyder på at denne transportruten vil fremstå som noe seriøst alternativ de nærmeste par tiår. Til det er de potensielle økonomiske og miljømessige omkostningene for store, og den politiske situasjon i Russland for usikker.

4 BARENTSHAVETS MILITÆRSTRATEGISKE BETYDNING FOR RUSSLAND

Det er alminnelig antatt at oppløsningen av Sovjetunionen har ført til at de sjømilitære styrkene innen Nordflåten har fått en større *relativ* betydning, såvel i forhold til de øvrige russiske flåtestyrkene som i et mer overordnet militærstrategisk perspektiv. Det første skyldes primært svekkelsen av Østersjøflåten og Svartehavsflåten som følge av, i det første tilfellet, avviklingen av basene i de baltiske landene, og i det andre tilfellet, delingen av flåten med Ukraina. I tillegg har Stillehavsflåten, som den fjerde av flåtestyrkene, alltid hatt en sekundær posisjon, noe som ikke er endret etter oppløsningen av Sovjetunionen. Nordflåten fremstår således etter dette som den klart dominerende blant de russiske flåtestyrkene hva angår både antall fartøyer og evne til å gjennomføre større maritime operasjoner.

Det andre skyldes en kombinasjon av på den ene siden, at de strategiske kjernefysiske styrkene generelt har fått økt betydning innen russisk sikkerhetspolitikk i takt med svekkelsen av landets konvensjonelle militære kapasitet, og på den andre, av at de ubåtbaserte strategiske missilene tenderer mot å bli det dominerende elementet i den strategiske "triaden". Det siste er ikke minst en effekt av START-prosessen som bevisst legger opp til en forskyvning mot mindre sårbare ubåtbaserte raketter ("Sea-Launched Ballistic Missiles": SLBM) som et stabiliserende element i det strategiske forholdet til USA. Med storparten av Russlands sjøbaserte strategiske styrker, bidrar også dette til å løfte Nordflåten frem i det russiske sikkerhetsbildet.²

Det bildet som er skapt av Nordflåten og de nordlige havområdene som stadig viktigere innen russisk militær og sikkerhetspolitisk tenkning, må imidlertid modifieres noe. For det første gjør den generelle svekkelsen av den russiske marinen at den *absolutte* betydningen av Nordflåtens sjøgående styrker som noe annet enn en kystnær defensiv styrke, vil være svært begrenset i en konfliktsituasjon. Denne utviklingen skyldes primært at storparten av fartøyene er foreldede og mangler vedlikehold, og den derav følgende økning i sårbarheten overfor spesielt amerikanske maritime styrker utstyrt med avanserte langtrekkende våpen.

For det andre er selve tanken om Nordflåtens betydning for den kjernefysiske avskrekkingen tuftet på den grunnleggende premisse at en fremtidig konflikt med USA og NATO fortsatt er mulig. Selv om dette hensynet naturlig nok fortsatt veier tungt i de russiske strategiske kalkylene, er det åpenbart at Russlands viktigste sikkerhetsutfordringer i dag har andre kilder, først og fremst interne eller knyttet til grenseområdene i sør fra Svartehavet til Sentral-Asia, men utfordringer finnes også i forholdet til Kina og til andre regionale makter i Asia og Midt-Østen. I forhold til disse "nye" utfordringene vil kjernefysisk avskrekking enten være irrelevant eller det vil, som i forholdet til Kina, ikke være hensiktsmessig å legge hovedvekten på kostbare ubåtbaserte systemer. I lys av det som kan vise seg å bli Russlands viktigste sikkerhetsproblemer i fremtiden, vil derfor de sjømilitære styrkene generelt og Nordflåten spesielt kunne komme til å spille stadig mer marginale roller.

Reduksjonen i forsvarsbudsjettene har også rammet marinen hardt. Siden 1991 er antallet fartøyer i Russlands marine redusert med mer enn 50%. Eksempelvis fantes det omkring 1990 totalt over 300 ubåter i sovjetmarinen, hvorav omkring 60 operasjonelle strategiske ubåter ("Sub-Surface Ballistic Nuclear": SSBN), i tillegg til omkring 105 større overflatefartøyer

² Strategiske ubåter (SSBN) er idag deployert i Nordflåten og Stillehavsflåten. Reduksjon i antallet SSBN som følge av utfasing av eldre typer og en evt implementering av START II-avtalen, kan imidlertid medføre at alle SSBN i fremtiden legges til Nordflåten. En hovedgrunn til dette er at den eneste av dagens typer som sannsynligvis vil bli beholdt operativ i fremtiden, DELTA IV, i dag bare finnes i Nordflåten. I tillegg er en ny type, BOREY-klassen, under bygging. Hvor denne blir deployert, når og evt om den blir operativ, er imidlertid usikkert.

(fregatter, destroyere, kryssere og hangarskip)³. Idag har Russland totalt 128 ubåter, og antallet større overflatefartøyer er nede i 60. Aktivitetsnivået er generelt lavt pga manglende vedlikehold, driftsmidler og personell, og bare en begrenset del av fartøyene kan følgelig sies å være reelt operative. (13)(14 s 74-75)(16)

Utviklingen fremover tyder dessuten på en ytterligere nedgang i antallet fartøyer. Vise-admiral Valery Aleksin anslår at uten drastiske økninger i Marinens økonomiske ressurser, vil samlede styrketall tidlig i neste århundre kunne være som i tabell 4.1. (15)

	SSBN	SSN	SSK	Hangarskip	Kryssere	Destroyere	Fregatter
1997	29	61	26	1	22	19	18
post 2000	6-8	20-25	10	1	2-3	7-10	10-12

Tabell 4.1 Mulige fremtidige styrketall i Den russiske marinen

Fordelingen av fartøyer mellom flåtene er usikker. Tabellen indikerer imidlertid at dersom det indikerte styrkenivået skulle vise seg å bli situasjonen, vil Russlands samlede operative maritime styrker i fremtiden i antall være langt under *dagens* antall i Nordflåten alene.

Barentshavets stilling i Russlands overordnede militære og maritime strategi har således gjennomgått betydelige endringer i forhold til situasjonen under Den kalde krigen. For det første gir det ingen mening å betrakte Barentshavet som et utgangspunkt hvorfra Russland i en konfliktsituasjon vil kunne utfordre NATOs kontroll over Norskehavet og det nordlige Atlanterhavet. Her mangler såvel ressursene som et meningsfullt strategisk rasjonale. Isteden må Barentshavets betydning primært forstås i defensive termer, som et område som i en konflikt vil kunne *true*s av vestlige sjøstyrker og hvor det vil være viktig å sikre sjømilitær kontroll. Reduksjonene i Russlands sjømilitære kapasitet gjør imidlertid realiseringen av selv denne begrensede ambisjonen usikker. Det kan være en rimelig, dog skjønnsbasert, vurdering, at opprettholdelse av en troverdig defensiv kapasitet i Barentshavet vil kreve en hardhendt prioritering hvor det aller meste av marinens havgående fartøyer i fremtiden må plasseres i Nordflåten.

For det andre vil Barentshavet ha betydning som, kanskje det eneste, deployeringsområde for Russlands strategiske ubåter. Det er ovenfor argumentert for at betydningen av ubåtbaserte missiler for Russlands evne til kjernefysisk avskrekking kanskje ikke vil være like stor som alminnelig antatt. Ikke desto mindre er det sannsynlig at SSBN-styrken vil fortsette å eksistere og spille en sentral rolle i Russlands militære strategi, noe byggingen av den nye BOREY-klassen gir indikasjoner på. En samling av hele SSBN-styrken i Nordflåten vil imidlertid forsterke behovet for i en konfliktsituasjon å sikre kontrollen over de sjøområdene denne styrken opererer i, og hindre angrep mot baseområdene på land. Dette styrker argumentasjonen for å se på Barentshavet som et sjøområde hvor Russland har sterke militærstrategiske interesser, men hvor disse interessene hovedsakelig er av defensiv art.

5 SIKKERHETSPOLITISKE IMPLIKASJONER AV PETROLEUMSAKTIVITETEN

Barentshavet er et område hvor flere ulike sikkerhetspolitiske interesser møtes og krysser hverandre. På mange måter kan de sikkerhetspolitiske forholdene i området forstås som et sett av ulike og delvis overlappende “spenningsfelt”. På den ene siden representerer Russlands forhold til USA og NATO et “globalt” spenningsfelt hvor området får betydning først og fremst

³ Her er ikke innregnet mindre fregatter og korvetter som f eks GRISHA-, PARCHIM- og PETYA-klassene.

som deployeringsområde for kjernefysiske våpen og for de styrkene som skal til for å sikre denne styrkens operasjonsfrihet. På den annen side representerer Russlands forhold til Norge et mer sekundært "lokalt" spenningsfelt hvor fokus hovedsakelig er rettet mot de lokale militære forholdene og kontrollen over nære sjø- og landområder.

Disse spenningsfeltene påvirker hverandre dels gjensidig, dels er de uavhengige av hverandre. Således kan en si at utviklingen av det lokale sikkerhetspolitiske forholdet mellom Norge og Russland i stor grad er en funksjon av det overordnede forholdet mellom Russland og Vesten. Dette var i utpreget grad tilfellet under Den kalde krigen hvor Norges forhold til Sovjetunionen i sikkerhetspolitiske spørsmål helt og holdent var diktert av situasjonen i det globale spenningsfeltet, dvs av hensynet til NATO og av ønsket om å sikre troverdigheten til NATOs avskrekkingsstrategi. Endringer i det globale spenningsfeltet fikk dessuten ofte lokale virkninger og disse virkningene var i hovedsak *symmetriske*, eksempelvis ved at en global spenningsøkning kunne føre til lokal militær styrkeoppbygging.⁴ Motstykket til denne dynamikken, hvor global spenningsøkning "produserte" økt lokal spenning, var at lokal *avspenning* ikke ville være mulig uten en forutgående global spenningsreduksjon.⁵ Samtidig var det en motsatt, men langt svakere, påvirkning fra det lokale til det globale - formidlet via Norges medlemskap i den vestlige alliansen - hvor en lokal trusseløkning rettet mot Norge kunne føre til en endring i NATOs politikk overfor Sovjetunionen og dermed til økt global spenning.

Den tette koblingen mellom det lokale og det globale spenningsfeltet var i hovedsak ønsket fra norsk side hvor en så på dette som en av grunnpilarene under norsk sikkerhetspolitikk. En ville for enhver pris unngå en såkalt "bilateralisering" av de norsk-russiske (-sovjetiske) forbindelsene, og sørget i alle sikkerhetspolitiske saker for å trekke alliansen inn som en direkte deltager i kontakter med Sovjetunionen/Russland. Dette kom bl a frem i den norske motviljen mot å akseptere regionale forhandlinger med en egen styrkeavtale mellom Norge og Sovjetunionen, som ble foreslått før innledningen av CFE-forhandlingene. (5) Derimot har Sovjetunionen/Russland tradisjoner for å foretrekke å behandle forholdet til Norge innenfor en bilateral ramme. Dette kommer særlig frem i forsøkene på å etablere ulike ordninger for fellesstyre: på Svalbard i perioden 1944-47 og i det omstridte området mellom sektor- og midtlinjen i Barentshavet under forhandlingene om delelinjen fra 1970-tallet av.

Utviklingen etter den kalde krigen har imidlertid ført til en tendensiell frakobling av det lokale spenningsfeltet fra det globale. Avviklingen av supermaktskonflikten og det altomfattende motsetningsforholdet mellom Russland og USA/NATO har langt på vei gjort militære forsvarstiltak langs den gamle øst-vest-skilnelinjen irrelevante. Dette er forsterket av det sterke fallet i Russlands militære kapasitet som har ført til at landet i dag ikke lenger er i stand til å sette iverk et omfattende militært angrep mot vest, selv i det tilfellet at et motiv for dette skulle finnes. Samtidig er Russland fortsatt en stormakt med evne til å dominere militært over land i sine nærområder. Dette gjelder også i relasjonen mellom Russland og Norge hvor det bilaterale forholdet fortsatt i overskuelig fremtid vil påvirkes - om ikke domineres - av de store militære

⁴ Et eksempel på dette kan være etableringen av forhåndslagre for amerikanske styrker i Trøndelag. Denne etableringen kom som resultat av lengre tids skjerpet militær rivalisering mellom USA og Sovjetunionen, særlig til sjøs. Det som konkret motiverte oppbyggingen av lagrene, var for det første frykten for at Norge i en konflikt skulle bli liggende bak de fremskutte sovjetiske forsvarslinjene, og for det andre problemene med å føre frem forsterkninger hurtig langs usikre sjøverts forbindelseslinjer.

⁵ Et eksempel her er forslaget om etablering av en atomvåpenfri sone i Norden. Et hovedargument mot etablering av en slik sone var at dette ikke kunne la seg gjennomføre så lenge det overordnede motsetningsforholdet mellom NATO og Warszawa-pakten besto. Det ble bl a pekt på at dette nødvendigvis ville berøre NATOs strategi og at et sonearrangement med ubalansert geografisk utstrekning ville kunne forrykke likevektssituasjonen i Norden og svekke troverdigheten i NATOs forsvarsstrategi.(1)

styrkekonsentrasjonene i Nordvest-Russland og Russlands generelt sterke sikkerhetsinteresser i regionen.

Etter Den kalde krigen står en altså overfor en situasjon med mer *ulike* sikkerhetsagendaer enn tidligere innenfor det lokale spenningsfeltet på den ene siden, og det globale på den andre, og hvor endringer i det ene ikke automatisk fører til en symmetrisk endring i det andre. Det er imidlertid vanskelig å fastslå mer eksakt hvor “faste” eller “løse” disse koblingene vil være i fremtiden. Det som synes sikkert er at en fullstendig frakobling av den lokale sikkerhetsagendaen fra den globale ikke vil skje så lenge atomvåpnene spiller en rolle i både Russlands og USAs politikk, og så lenge Russland ser sine interesser tjent med fortsatt stasjonering av slike våpen på Kola. Ikke desto mindre er mulighetene større enn tidligere for at en i fremtiden kan få forskjellige og tildels *motsatt rettede* endringer innen det lokale og det globale spenningsfeltet.

Etablering av samarbeid med Russland om utvinning av olje- og gass i Barentshavet må derfor betraktes i lys av både Norges sikkerhetsinteresser i forhold til Russland og den tendensielt svekkede sammenkobling av det globale og lokale spenningsfeltet. Et aktuelt scenario er at iverksettelse av slike samarbeidsordninger med Russland som det her er snakk om, i seg selv virker tillitsbyggende med en generelt positiv effekt på sikkerhets-relasjonene mellom Norge og Russland som er uavhengig av de overordnede relasjonene mellom Vesten og Russland. I så tilfelle vil dette være uproblematisk. På den annen side kan spørsmålet reises om hvilke sikkerhetsordninger Norge har å falle tilbake på i tilfelle det skulle oppstå en eller annen konflikt mellom Norge og Russland med utspring i dette samarbeidet. Problemet er derfor *hvilke konsekvenser det kan ha at Norge etablerer nære samarbeidsrelasjoner med Russland på et sikkerhetspolitisk tilgrensende felt (olje/gass) uten at dette skjer som en del av en veldefinert felles vestlig politikk overfor Russland*. Den muligheten som fra norsk side kan synes mest truende og vanskeligst å håndtere, vil være en situasjon hvor virksomheten i Barentshavet utløser krav og trusler fra russisk side mot Norge uten at dette med stor grad av sikkerhet vil føre til en skjerpet felles vestlig reaksjon mot Russland.

I vurderingen av mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser av petroleumsvirksomhet i Barentshavet må en derfor ta hensyn både til hvordan dette påvirker henholdsvis det globale og det lokale spenningsfeltet og hvordan slik virksomhet kan påvirke relasjonen mellom spenningsfeltene. Slik sett vil en mulig igangsettelse av petroleumsvirksomhet i Barentshavet være å betrakte som en uavhengig variabel med potensial til å påvirke situasjonen i de sikkerhetspolitiske spenningsfeltene og forholdet mellom dem. En slik analyse kan imidlertid ikke gjøres på et helt generelt grunnlag. Konsekvensene av petroleumsvirksomheten kan være svært kontekstavhengige; dvs at konsekvensene kan være avhengige av det aktuelle spenningsnivået - om dette er lavt eller høyt, av forekomsten av krigstrusler, bruk av militær makt etc. Det synes derfor mest hensiktsmessig at drøftingen gjøres langs en *situasjonsdimensjon* hvor de aktuelle verdiene er *fredssituasjoner, krisesituasjoner* og *krig*. De ulike verdiene langs situasjonsdimensjonen forutsettes å være ikke overlappende og samtidig uttømmende, dvs at de omfatter alle typer situasjoner som kan tenkes langs denne dimensjonen. Det er imidlertid ikke nødvendigvis enkelt å trekke klare skiller mellom freds-, krise- og krigssituasjoner. I denne sammenheng vil det som et utgangspunkt for en klarere inndeling legges vekt på hvordan de ulike situasjonstypene skiller seg fra hverandre mht det aktuelle konfliktnivå og omfang og intensitet i forventet fremtidig konflikt. Dette vil bli nærmere drøftet i det følgende.

Drøftingen vil dessuten i all hovedsak konsentreres om de nasjonale sikkerhetsinteresser som berøres. Dette innebærer bl a at rent økonomiske interesser knyttet til nasjonale og internasjonale selskaper ikke vil bli tatt opp i på noen uttømmende måte.

5.1 Fredssituasjoner

Fredssituasjoner er normalt preget av lave konfliktnivåer og av at det ikke forventes fiendtlig adferd i forholdet til andre stater. De sikkerhetspolitiske utfordringer en står overfor kan grupperes i kortsiktige og langsiktige. *Langsiktige* problemstillinger er primært knyttet til hvordan det generelle forholdet mellom partene endres over tid som funksjon av politikken på ulike områder. F eks hvordan inngåelse av samarbeid eller avtaler av noe slag endrer aktørens handlingsrom, eller hvordan hevdelse av interesser på det økonomiske eller sikkerhetspolitiske området over tid påvirker konfliktpotensialet i en gitt mellomstatlig relasjon.

Kortsiktige utfordringer dreier seg derimot om de mer ”akutte” problemer i situasjoner som ellers er preget av fred, og som krever opprettholdelse av en form for beredskap. Dette er i første rekke knyttet til myndighetsutøvelse, overvåkning og etterretning. (2) I tillegg finnes det et sett av utfordringer som ikke er direkte knyttet til andre stater, men hvor aktuelle aktører er grupper eller organisasjoner som handler ut fra mer ”private” motiver og intensjoner. Eksempler på dette kan være fiendtlig innstilte individer, terrorgrupper, organiserte kriminelle grupper e l. Disse utfordringene er imidlertid tradisjonelt ikke gruppert som sikkerhetspolitiske utfordringer i egentlig forstand.⁶ Normalt vil derfor slike utfordringer sortere under politiets myndighetsdomene heller enn Forsvarets. I drøftingen nedenfor er det i hovedsak de kortsiktige problemstillingene som vil bli berørt.

5.1.1 Utfordringer

Utfordringene i fred er tradisjonelt sett som langt mindre omfattende enn krise- og krigsutfordringene, først og fremst fordi aktuelle ”trusselaktører” ikke har til rådighet de samme virkemidler som en stats militære organisasjon. Utviklingen innen en rekke teknologifelter, bl a mikroelektronikk og datateknologi, sprengstoffer og presisjonsstyrte våpen, har imidlertid skapt både nye ”sårbarheter” for samfunnet og åpnet for nye måter å angripe og skade samfunnet på. (3)(4) Ulike ”private” aktører vil dermed i fremtiden kunne skaffe seg evne til å skade i et omfang som tidligere bare var mulig gjennom konsentrert militær innsats. Denne utviklingen kan dessuten komme til å få vidtrekkende sikkerhetspolitiske konsekvenser ved at den bidrar til å viske ut skillet mellom stater og andre aktører på den internasjonale arena, og mellom fred og krig som klart adskilte situasjonstyper.⁷ Grenseoppgangen mellom det som må betraktes som enkeltstående anslag, og dermed tilhørende politiets myndighetsområde, og regulær krig, hvor Forsvaret må settes inn, kan derfor bli vanskeligere å foreta i praksis. En konsekvens kan være at virkemidler som tradisjonelt hører til det sikkerhetspolitiske domene, i første rekke militære, i økende grad vil bli tatt i bruk for å håndtere disse utfordringene.

I hvilken grad slike utfordringer vil utgjøre en betydelig trussel i fremtiden er det selvsagt vanskelig å ha sikre formeninger om. Det som imidlertid gjør denne utviklingen spesiell og

⁶ For at en utfordring skal kunne kategoriseres som ”sikkerhetspolitisk” må den representere en mulig trussel mot sentrale nasjonale sikkerhetsverdier. Hva dette er, kan ikke defineres presist. Opprettholdelse av nasjonal politisk autonomi og territoriell integritet representerer et sett kjerneverdier. Målet om å unngå omfattende skadevirkninger på befolkning og infrastruktur og hindre store forstyrrelser i økonomi og samfunnsniv mer allment, har en mer uklar sikkerhetspolitisk status.

⁷ På et mer overordnet nivå føres det i dag en debatt om en mulig utvikling i retning av svekkelse av statenes dominerende posisjon i internasjonal politikk. Det pekes her på at statene presses fra to sider: Ovenfra av en tendens til økende grad av integrasjon med etablering av overnasjonalitet på stadig flere områder; nedenfra av en tendens til fragmentering av statens makt. Det siste kan ha form av separatisme i en eller annen form, eller av regional integrasjon på subnasjonalt nivå, noe f eks Barentssamarbeidet kan være et eksempel på. Innenfor dette perspektivet vil skillet ”fred-krig” i forholdet mellom *stater* tendere mot å viskes ut og bli mindre meningsfullt som utgangspunkt for en diskusjon av sikkerhetsutfordringer.

analytisk interessant, er at omfanget av slike trusler ikke entydig er knyttet til en bestemt situasjonstype (fred, krise eller krig); heller ikke er de en direkte funksjon av Norges forhold til noen annen stat, det være seg Russland eller andre. I motsetning til det en intuitivt skulle tro, kan det være slik at nettopp *fredssituasjoner*, når den generelle "beredskap" er lav, gir det største spillerom for slike gruppers aktivitet. Dersom dette resonnementet er gyldig, kan det derfor tenkes at en i fremtiden vil måtte planlegge for et mulig høyere sikkerhetspolitisk risikonivå i det en tradisjonelt vil oppfatte som fredssituasjoner enn hva en har vært vant til.

5.1.2 Konsekvenser

Etablering av petroleumsvirksomhet i Barentshavet innebærer en introduksjon av sivile næringsinteresser i et område som inntil nå har vært sterkt dominert av interesser knyttet til militær virksomhet. (Fiskeriinteressene må i denne sammenheng betraktes som sekundære.) Slik sett er både den infrastruktur som vil måtte bygges opp for å drive denne virksomheten og det personell som vil knyttets til denne, nye "sikkerhetsobjekter" som representerer såvel sikkerhetspolitiske som militære utfordringer.

På den ene siden utgjør installasjonene til havs en utfordring for den normale militære virksomhet knyttet til etterretning, gjennomføring av øvelser etc. Viktige faktorer her er virkningen av støy som petroleumsvirksomheten genererer, begrensninger mht seilingsruter og våpenøvelser etc. Dette er forhold som berører både det lokale og det globale spenningsfeltet. En kan bl a tenke seg at mulighetene for å drive akustisk overvåkning av undervannstrafikken - bl a av de strategiske ubåtene - begrenses, men det er alt i alt lite som tyder på at dette vil kunne ha noen tellende virkninger for hverken norsk, alliert eller russisk militær virksomhet.

På den andre siden representerer petroleumsrelatert virksomhet, særlig utbygging av store og sårbare installasjoner til havs, utfordringer i forbindelse med sikring mot ulike former for angrep.⁸ I fredstid vil dette i hovedsak dreie seg om sikring mot sabotasjeaksjoner iverksatt av enkeltindivider eller mindre grupper, eller større anlagte angrep fra velorganiserte terrorgrupper med klare politiske motiver og mål. Generelt må det imidlertid konkluderes med at risikoen knyttet til angrep mot olje- og gassinstallasjonene er lav. I de snart 30 år olje- og gassproduksjon har pågått på norsk sokkel i Nordsjøen og i Norskehavet, har det ikke forekommet målrettede angrep hverken mot anlegg til sjøs eller på land. Dette skyldes nok dels at den generelle terrortrusselen mot Norge er liten, men også at de fleste installasjonene har en beliggenhet som vanskeliggjør både adkomst og eventuell flukt. Ved en eventuell igangsettelse av slik virksomhet i Barentshavet vil på mange måter den terskelen som må overstiges av en angriper før han kan bringe seg i posisjon for et angrep, være ytterligere hevet. Dette skyldes primært geografiske og klimatiske faktorer med ustabile og krevende værforhold, kulde og mørketid store deler av året.

Imidlertid vil etablering av slik virksomhet i nært samarbeid med Russland bringe norske olje- og gassinteresser inn i et potensielt politisk konfliktområde pga den rådende politiske og økonomiske ustabilitet i Russland. Det er således en mulighet for at konflikter generert av interne russiske forhold kan få konsekvenser innenfor det lokale spenningsfeltet dersom organiserte russiske grupper skulle ønske å påvirke den interne politiske situasjonen i Russland gjennom aksjoner mot petroleumsvirksomheten i nord. Gjennom slike koblinger er det mulig å tenke seg at olje- og gassinstallasjoner eller personell knyttet til denne virksomheten, kan utsettes for angrep, noe som igjen kan skape vanskeligheter i forholdet mellom Norge og Russland. Spesielt dersom det skulle bli aktuelt å sette inn militære styrker for å bekjempe en angriper kan det oppstå uklarheter mht jurisdiksjon etc. Muligheten for at det skal kunne

⁸ Virksomheten vil også skape store behov mht sikring mot miljøskader o l. Dette faller imidlertid utenfor rammen for denne drøftingen.

oppstå misforståelser knyttet til militær maktbruk representerer dermed en risiko for uønsket spenningsutvikling i regionen.

De ovenfor nevnte “truslene” knyttet til petroleumssamarbeidet i regionen, motvirkes imidlertid av to forhold. For det første vil etablering av nye områder for økonomisk og industrielt samarbeid ha en generelt positiv effekt ved å styrke det sivile elementet i de norsk-russiske relasjonene. Dessuten vil etablering av ny økonomisk virksomhet i Barentshavet styrke de sivile økonomiske interessene i regionen og bidra til å svekke den militære sektorens nærmest totale dominans på russisk side. Sluttproduktet av dette kan således være en økende “sivilisering” av regionen. Hvor langt denne utviklingen kan gå er imidlertid usikkert. Det er ovenfor (ref kap 2.2.2) pekt på de skarpe skiller som eksisterer mellom den sivile og militære sektor i Nordvest-Russland, hvor den militære er totalt dominerende. Mulighetene for “spillover-effekter” fra sivil til militær sektor er derfor begrensede og mulighetene for at petroleumsaktiviteten skal kunne bidra til en relativ svekkelse av sikkerhetsinteressene, tilsvarende usikre.

For det andre vil igangsetting av petroleumsvirksomhet trekke internasjonale økonomiske interesser til Barentshavet og til områder i Nord-Norge og Nordvest-Russland. En slik utvikling vil kunne øke interessen og oppmerksomheten omkring den generelle sikkerhetspolitiske situasjonen i nordområdene fra andre aktører (bl a fra Norges allierte) og dermed motvirke den økende sikkerhetspolitiske “marginalisering” av regionen sett fra Sentral-Europa, og styrke koblingen mellom det globale og det lokale spenningsfeltet. Slik sett kan oppbygging av en omfattende internasjonal deltagelse i petroleumsvirksomhet i Barentshavet bidra til et stykke på vei å gjenetablere Norges alliertes interesse for nordområdene og med det deres vilje til å bidra til sikringen av den regionale politiske stabilitet.

5.2 Krisesituasjoner

Kriser skiller seg fra rene fredssituasjoner på den ene siden, og fra krig på den andre, først og fremst ved omfang og intensitet i underliggende politisk konflikt og i graden og typen av militær maktbruk. Det er imidlertid ikke enkelt å trekke noen klar grense som entydig skiller krisesituasjoner fra andre situasjonstyper. Et brukbart utgangspunkt er imidlertid foreslått av Dieter Ruloff:

“A conflict among nation states enters a phase of crisis when a notable and previously unexpected expansion of hostile interaction and/or its spill-over to further actors suddenly becomes possible, highly probable, or even imminent.” (6 s 77)

Det fremgår av definisjonen at en krise for det første er et *subjektivt* fenomen: det finnes ingen objektive kriterier (så som eksplisitte erklæringer e l) som entydig angir når en konfliktsituasjon går over til å bli en krise, og for det andre en *relativ* størrelse: det vil være økningen i konfliktnivå (ikke det absolutte nivå) som er avgjørende for hva som kan karakteriseres som en krise. Det følger videre av dette at det kan gjøre seg gjeldende ulike virkelighetsoppfatninger hos forskjellige aktører. Det som for én aktør kan fortone seg som en alvorlig trussel mot vitale nasjonale verdier, kan for en annen oppfattes som utslag av relativt ubetydelige hendelser.

Til forskjell fra fredssituasjoner, hvor ulike “private” aktører har en sentral plass i utfordringsbildet, er aktørene i krisesituasjoner i de aller fleste tilfeller *stater* med militære styrker i et større eller mindre omfang. (Det er nettopp det militære opptrappings-potensialet som transformerer en konflikt til en krise.) En krise er videre karakterisert av intense interessemotsetninger og utløses ofte av at det rettes svært omfattende “krav” mot en av

aktørene som vil måtte berøre sentrale sikkerhetsinteresser om de imøtekommes. I interaksjonen mellom aktørene kan en rekke ulike virkemidler tas i bruk. For enkelthets skyld kan disse grupperes i tre:

- a) diplomatiske virkemidler
- b) symbolsk maktbruk
- c) begrensede angrep

Diplomatiske virkemidler kan ha form av utveksling av noter, forhandlinger, taler, offentlige kunngjøringer e l, og blir oftest benyttet i de innledende faser av en krise. Det partene typisk søker å oppnå er å formidle intensjoner om forhandlingsvilje, eller alternativt om å stå fast ved sine krav og om vilje til eventuelt å bruke makt for å hevde sine interesser.

Oftest begrenses internasjonale kriser til denne fasen og virkemiddelbruken trappes ikke opp over dette nivået. Dersom krisen ikke finner sin løsning kan det imidlertid tenkes at en av partene velger å trappe opp krisen gjennom aktiv bruk av militære styrker. Hensikten med dette er å legge ytterligere press på motparten ved så klart som mulig å signalisere evne og vilje til å presse sine krav igjennom. Militære styrker kan utnyttes i kriser på to hovedmåter. For det første ved tiltak som deployering av fartøyer, beredskapsøkning, igangsetting av ikke-varslede øvelser, overflyvninger og andre former for grensekrenkelser, eller avfyring av varselskudd. Dette kan kalles *symbolsk maktbruk*. Det vesentlige i denne sammenheng er den effekt som kan oppnås gjennom demonstrasjon av *makt* og signalisering av *vilje* til å ta slike midler i bruk, for derigjennom å svekke motpartens vilje til å stå fast ved sine "posisjoner". For det andre kan militære styrker brukes til å angripe mål hos motparten. Hensikten kan i dette tilfelle, i tillegg til ren påvirkning av motpartens vilje, være å forsterke denne effekten ved også å påvirke hans *evne* til å motstå et senere militært angrep.⁹

Bruk av militære virkemidler er imidlertid notorisk vanskelig i krisesituasjoner. For lite kan føre til at man taper viktige symbolske skanser i en forhandlingssituasjon; for mye kan føre til en krig man egentlig ikke ønsker. Hvordan en gitt krise utvikler seg og hvordan partene velger å benytte ulike diplomatiske og militære virkemidler, vil imidlertid være helt avhengig av hvordan krisen er oppstått og av partenes underliggende motiv- og preferansestruktur. Her kan det tenkes flere muligheter, fra kriser som oppstår "ikke-intendert", dvs uten at noen av partene har planlagt det, til kriser som oppstår "intendert" og hvor virkemiddelbruken er motivert ut fra hensynet til å manøvrere seg inn i en så god som mulig utgangsposisjon for et angrep. En videre generell drøfting av dynamikken ifm håndtering av kriser er imidlertid ikke noe sentralt poeng her. Det kan i stedet vises til en omfangsrik litteratur på området, se f eks ref (7)(8)(9).

5.2.1 utfordringer

I prinsippet kan Norge som en politisk og territoriell enhet (dvs "landet" og "staten" Norge) trekkes inn i en krise dersom det foreligger en konflikt som gjør det tenkelig med bruk av militær makt fra en annen stat mot norsk område. Den ekstreme eventualitet i enden av denne prosessen er trusselen om krig.

Olje- og gassforekomstene på den norske kontinentalsokkelen er en bærebjelke for norsk økonomi samtidig som de også er en svært viktig kilde for Europas energiforbruk. Olje- og gassinstallasjonene - spesielt på sokkelen - har dessuten stor symbolverdi for Norge ved at de representerer en økonomisk viktig sektor for landet, samtidig som de er store og "synlige"

⁹ Et eksempel på dette kan være å slå ut viktige tidligvarslingsanlegg, knutepunkter for telekommunikasjon e l ved sabotasjehandling. Et viktig poeng er imidlertid at måten dette gjennomføres på ikke må fremstå som et regulært militært angrep og dermed med stor sannsynlighet måtte oppfattes som en de-facto erklæring av krig.

objekter for såvel nasjonal som internasjonal opinion. Det er derfor ikke urimelig å anta at olje- og gassfeltene og infrastruktur og personell knyttet til utvinning av olje og gass, kan komme i en særlig utsatt posisjon i en krise.

Utfordringene mot petroleumsvirksomheten kan være av forskjellige slag. I en konfliktsituasjon vil det imidlertid primært være muligheten for en eller annen form for angrep mot personell og/eller infrastruktur knyttet til denne - f eks ved at det fremsettes mer eller mindre klare trusler om dette - som er det mest alvorlige. Ved et angrep mot installasjoner på sokkelen unngår en eventuell motpart å krenke norsk territorium direkte, skadevirkningene kan holdes begrenset (dette avhenger imidlertid av målvalg og våpeninnsats) og en kan unngå en uønsket eskalering av konflikten. Det kan derfor tenkes at nettopp denne typen angrep, eller trusler om dette, vil kunne være særlig effektive for å legge press på norske myndigheter, samtidig som en unngår å utløse fulle militære mottiltak fra norsk og alliert side.

Når det gjelder direkte angrep er olje- og gassinstallasjoner ikke konstruert med tanke på å kunne stå imot bruk av militære våpen. Tvert imot er installasjonene svært sårbare og en direkte treff på vitale punkter med f eks fly- eller fartøysleverte missiler vil i de fleste tilfeller føre til fullstendig ødeleggelse. (10) Det er således lite trolig at det vil være mulig å etablere effektive passive forsvarssystemer for disse installasjonene. Muligheten for aktivt å forsvare virksomheten er ikke fullstendig utredet, men vil uansett kreve innsats av betydelige militære ressurser. Av denne grunn har de norske planene for petroleumsvirksomheten til havs tatt som utgangspunkt at ut over et gitt trusselnivå, skal virksomheten stenges ned og installasjonene evakueres.

5.2.2 Konsekvenser

Mulighetene for en krise som berører petroleumsvirksomheten i Barentshavet, vil i hovedsak være knyttet til Norges forhold til Russland. Nå er det lite i dagens situasjon som skulle tilsi et plutselig sammenbrudd i dette forholdet. Etablering av samarbeidsordninger for utvinning av olje og gass i Barentshavet vil neppe på kort sikt kunne endre på dette.

Igangsetting av petroleumsaktivitet i Barentshavet vil likevel kunne påvirke mulighetene knyttet til utvikling av kriser på to hovedmåter:

a) Internt generert konflikt i det lokale spenningsfeltet

Etablering av felles ordninger mellom Norge og Russland, hvor tunge økonomiske og sikkerhetspolitiske interesser er involvert, vil øke den norsk-russiske "kontaktflaten" i regionen og dermed under visse betingelser kunne øke grunnlaget for at konflikt skal kunne oppstå. Det kan dessuten antas at denne effekten vil forsterkes proporsjonalt med petroleumsforekomstenes viktighet. Dersom forekomstene skulle vise seg å være vesentlig større enn det vi idag kjenner til (ref kap 3.1), vil de kunne bli meget viktige, for både Russland og Norge som begge er svært avhengige av sin råvareeksport. Det kan derfor tenkes at det vil dukke opp sterke motiver for å sikre egen tilgang til ressursene. Et konfliktpotensial kan her ligge i uklare rettigheter mht kontroll over ressursene i området. Et mulig scenario kan ta utgangspunkt i en situasjon hvor Russland føler denne kontrollen truet, eller hvor Russland skulle ha ambisjoner om en uberettiget utvidelse av sin innflytelse innen samarbeidsområdet, og velger å legge press på Norge for å realisere sine målsettinger.

For at dette skal kunne utløse en kriseutvikling med konkrete krav og trusler rettet mot Norge, må det imidlertid forutsettes at dette faller sammen med en generelt negativ utvikling av relasjonene mellom Norge og Russland. Det er imidlertid vanskelig å betrakte en lokal konfliktutvikling helt i isolasjon fra det globale spenningsfeltet. Her synes imidlertid koblingene langt fra klare, men mulighetene for at det skal oppstå lokale konflikter påvirkes

åpenbart av den generelle internasjonale utvikling og av hvor tette forbindelsene er mellom det lokale og det globale spenningsfeltet. Det er derfor rimelig å anta, på den ene siden, at mulighetene for en lokal kriseutvikling vil være større om det lokale spenningsfeltet oppfattes som isolert fra det globale enn om forbindelsene hadde vært tettere. Dette fordi sannsynligheten for samlede vestlige reaksjoner mot russisk press da kan oppfattes som relativt liten, noe som kan øke antallet “frihetsgrader” mht hvilke virkemidler Russland vil kunne bruke i forholdet til Norge. På den andre siden, dersom forbindelsene til det globale spenningsfeltet er tettere, f eks gjennom omfattende deltagelse av internasjonale økonomiske interesser, vil dette bidra til snevre inn det russiske handlingsrommet ved at en aggressiv politikk lettere vil kunne utløse motreaksjoner fra Norges allierte.¹⁰

b) Spredning av ekstern konflikt

Petroleumsvirksomheten i Barentshavet vil i en gitt situasjon kunne brukes som virkemiddel for partenes krisehåndtering relatert til en konflikt innen det globale spenningsfeltet eller innen et annet regionalt spenningsfelt. Dvs at en kriseutvikling i Barentshavet kan komme som et resultat, ikke av utviklingen innen de norsk-russiske relasjonene, men av *konfliktspredning*. Den underliggende mekanismen for slik spredning av konflikt fra det globale plan til det lokale vil f eks kunne være et ønske fra russisk side om å skifte fokus for konflikten til et område hvor en selv antas å ha relative fortrinn i forhold til motparten, det være seg militært eller på annen måte. Under den kalde krigen ble dette karakterisert som “horisontal spredning” av konflikt, hvor en forestilte seg at en av partene i visse situasjoner kunne tenkes å fremprovosere konflikt i nordområdene, hvor en selv var militært sterk, for å tvinge motparten til å spre sin styrkeinnsats på flere fronter.

Selv om denne dynamikken i prinsippet også i dag synes å kunne åpne for konfliktspredning til Barentshavet og nordområdene som en mulig russisk krisestrategi, er det imidlertid ikke gitt at konflikter i det globale spenningsfeltet automatisk vil øke Russlands “tilbøyelighet” til å legge press på Norge i Barentshavet. Her kan igangsetting av olje- gassvirksomhet i stor skala heller bidra til *større* enn *mindre* russisk tilbakeholdenhet. Resonnementet her er at gitt den store betydning olje- og gassforekomstene i Barentshavet vil kunne få for Russland, vil en ikke fra russisk side gjøre noe som kan fremprovosere vestlige motreaksjoner og dermed sette disse i fare. Russlands motiver vil derfor i hovedsak være rettet mot å opprettholde stabilitet i området. Motstykket til dette er at en også fra Vestlig side, ut fra hensynet til forsyningssikkerhet, vil være tilbakeholden med å utnytte denne petroleumsvirksomheten i krisesammenheng.

Etablering av petroleumsvirksomhet i Barentshavet vil også kunne påvirke Norges adferds- og håndteringsmuligheter i en krisesituasjon. Nå er det som tidligere påpekt lite som kan gjøres for å forsvare olje- og gassinstallasjonene mot angrep. En krise vil imidlertid i hovedsak preges av de diplomatiske og symbolske maktmidler som tas i bruk av partene; direkte militære angrep synes lite realistiske uten i en krigssituasjon. Det vil derfor være viktig å kunne utnytte slike virkemidler på en effektiv måte til å signalisere evne og vilje til å hevde Norges interesser i området. Dette stiller imidlertid store krav til de ressurser som skal kunne anvendes i krisehåndteringsammenheng. Det vil i slike situasjoner for det første være avgjørende viktig å sikre et kontinuerlig oppdatert etterretningsbilde i området. Etersom dette dreier seg om store områder til havs, langt fra norsk landterritorium, vil dette kreve kapasiteter i form av luftbårne og sjøbaserte observasjonsplattformer og eventuelt tilgang til informasjoner fra satellittbaserte sensorer. For det andre vil det være nødvendig å kunne utøve myndighet i området gjennom tilstedeværelse med militære enheter av noe slag; mest egnet er større overflatefartøyer.

¹⁰ Det er dessuten et generelt poeng at det å kontrollere viktige råvarer kan utnyttes som en sikkerhetspolitisk ressurs for et lite land i konflikt med et større naboland. Her er selvsagt Kuwait selve kroneksempelen.

Områdets utstrekning samt vanskelige vær- og lysforhold gjør imidlertid at også dette stiller store krav til de fartøyer som skal kunne benyttes. I hvilken grad Forsvaret i fremtiden vil disponere egnede ressurser for krisehåndtering vil imidlertid være avhengig av de overordnede prioriteringer som gjøres mht Forsvarets struktur.

5.3 Krigssituasjoner

En krigssituasjon er karakterisert ved omfattende og intens bruk av organisert vold, i prinsippet mot mål over hele territoriet til de involverte partene. Det underliggende generelle *motiv* for anvendelsen av militære midler i krig er å svekke motpartens vilje til fortsatt motstand ved å redusere og om nødvendig helt utradere hans evne til å fortsette krigføringen. Den endelige målsetting er å tvinge frem en løsning på ens egne premisser. I sin ytterste konsekvens innebærer dette å tvinge motparten til betingelsesløs kapitulasjon ved å nedkjempe hans militære styrker og besette hans territorium.

5.3.1 Utfordringer

Muligheten for en krig mellom Norge og Russland synes ytterst liten, hva enten dette skulle ha utspring i en lokal konflikt i nordområdene eller være en del av en mer omfattende konflikt mellom Russland og NATO. Skulle dette likevel skje, er det imidlertid klart at olje- og gassinstallasjonene i Barentshavet vil komme i en meget utsatt posisjon. De vil alle være godt innenfor rekkevidde til en hel rekke land-, luft-, og sjøbaserte våpen i området, og tatt i betraktning installasjonenes store sårbarhet synes det klart at det ikke finnes noen realiserbar måte å forsvare disse på.

5.3.2 Konsekvenser

Petroleumsprodukter peker seg ut som særlig krigsviktige råvarer. Det dominerende motiv for å angripe denne virksomheten vil derfor i de fleste tilfeller være å stanse produksjonen og redusere tilførslene av disse produktene til motpartens sivile samfunn og militære styrker. Risikoen for angrep mot olje- og gassvirksomhet må imidlertid settes inn i en større militær-strategisk sammenheng. Anlegg og installasjoner knyttet til slik virksomhet vil i denne sammenhengen bare representere noen blant en hel rekke andre mulige strategisk viktige mål. Som sådan "konkurrerer" olje- og gassinstallasjonene med alle slags tenkelige mål på land og til sjøs, og for så vidt også i luften om begrensede militære ressurser. Hvorvidt det vil rettes angrep mot petroleumsvirksomheten vil i en gitt situasjon derfor være avhengig av i hvor stor grad dette er "kost-effektivt" i forhold til de strategiske målsettinger, dvs hvorvidt en angriper vil kunne oppnå *større* virkninger i forhold til det som er målet med maktbruken, med mer *begrenset* innsats enn om angrepet hadde vært rettet mot andre mål. I slike situasjoner vil det være "krigens logikk" som dominerer, ikke først og fremst spørsmål om de mer symbolske effektene av den militære virksomheten. Dersom olje- og gassinstallasjonene anses som uviktige for realiseringen av de strategiske mål kan det følgelig godt tenkes at de ikke angripes, selv i en mer omfattende krig. Partene kan dessuten inngå en "stilltiende avtale" om å ikke angripe mål knyttet til petroleums-virksomheten dersom begge parter er sårbare for angrep og et angrep på én vil kunne føre til gjengjeldelse. Forutsetningen er imidlertid at begge parter ser sine interesser bedre tjent med å bevare egne installasjoner enn å ødelegge motpartens.

Det er i tillegg andre faktorer som gjør at angrep mot olje- og gassvirksomheten kan være mindre aktuelt i krig enn det en kanskje skulle kunne tro. For det første, dersom målsettingen fra en angriperes side er å ta kontroll over og selv utnytte råvareforekomstene, vil det være fornuftig å begrense ødeleggelsene mest mulig. For det andre, dersom målet er å stanse råvaretilførsler til motpartens økonomi og militære styrker, vil den umiddelbare effekten være

liten siden det eksisterer beredskapslagre for lengre tids forbruk. I en mer langvarig krig vil imidlertid dette forholde seg annerledes.

Når det gjelder det mer konkrete spørsmålet om olje- og gassinstallasjoner i Barentshavet og deres utsatthet i krig, er det avgjørende moment nærheten til russisk territorium. Dette gjør installasjonene svært utsatte for angrep, nesten uansett hvilken strategisk "nytte" ødeleggelse av dem skulle ha for Russland, siden angrep mot dem kan gjennomføres nesten kostnadsfritt i form av risiko for angriperen. Konklusjonen på dette spørsmålet vil derfor være at utbrudd av krigshandlinger i nord, i en situasjon med igangværende petroleums-virksomhet i Barentshavet, med stor sannsynlighet vil føre med seg ødeleggelse av infrastruktur som er bygd opp rundt denne virksomheten.

5.4 Oppsummering: forsvars- og sikkerhetspolitiske konsekvenser

Etablering av et omfattende samarbeid med Russland om olje- og gassutvinning i Barentshavet representerer på mange måter et dilemma for Norge. På den ene siden ligger det betydelige gevinstmuligheter både økonomisk og politisk i et slikt samarbeid. Ikke minst vil dette være verdifullt sett fra norsk side dersom det her åpnes en mulighet for å svekke den nærmest totale dominans som de militære og sikkerhetspolitiske interessene hittil har hatt i området. På den andre siden skaper samtidig igangsetting av denne typen fellesprosjekter grunnlag for konflikter; enten ved at virksomheten i seg selv blir årsak til konflikt, eller ved at en eller annen aktør skulle se seg tjent med å utnytte virksomheten for å realisere politiske målsettinger i en eller annen ekstern konflikt. Den relative vektlegging av "muligheter" vs "trusler" er imidlertid ikke gitt, men må nødvendigvis være skjønsmessig basert på hvilken sannsynlighet som kan tillegges de ulike alternativer og konsekvensene skulle det ene eller det andre inntreffe.

Det er ovenfor pekt på tre typer trusler som peker seg ut som særlig relevante. Dette gjelder for det første muligheten for sabotasje- eller terroraksjoner. Sannsynligheten for dette kan i utgangspunktet synes liten. Imidlertid vil etablering av et samarbeid med Russland på dette området bringe Norge i berøring med et internt russisk konfliktfelt mellom ulike regionale, kriminelle og militære interesser og det politiske sentrum i Moskva. Muligheten for at en tilskjerping av de indre politiske forholdene i Russland skal kunne smitte over på en fremtidig petroleumsvirksomhet i Barentshavet, kan ikke avskrives som helt usannsynlig. Uklarheter om ansvars- og myndighetsforhold knyttet til håndteringen av slike episoder kan dessuten føre til konflikt mellom Norge og Russland direkte. Det er derfor viktig at slike forhold avklares innen et samarbeid innledes.

For det andre kan det tenkes konfliktutvikling med årsak i uenighet med Russland om forhold som vedrører petroleumssamarbeidet som sådan. I de aller fleste tilfeller vil imidlertid slik uenighet ikke gi grunnlag for noen som helst form for politisk eller militær opptrapping, men kunne løses gjennom de normale diplomatiske og forretningsmessige forbindelsene. Under visse betingelser kan det imidlertid tenkes at strid om kontrollen over ressursene skal kunne føre til en mer alvorlig utvikling, hvor det åpent eller skjult trues med militær maktbruk. Risikoen for denne typen utvikling kan også ha blitt større ved at de lokale sikkerhetspolitiske forholdene i økende grad oppfattes som frikoblet fra det overordnede sikkerhetspolitiske forholdet mellom Russland og Vesten. Det vil derfor være et viktig stabiliserende element å bringe tellende vestlige økonomiske interesser inn i virksomheten for å motvirke den tendensielle sikkerhetspolitiske marginalisering av området.

For det tredje er det mulig å tenke seg at en ekstern krise hvor Russland er involvert, fører til at en av partene velger å eskalere krisen gjennom å projisere en trussel mot olje- og gassvirksomheten i Barentshavet. Realismen i dette resonnementet svekkes imidlertid av at

ikke minst Russland selv, men også eventuelle vestlige land, mest sannsynlig vil ha interesse av å sikre stabilitet i regionen for å opprettholde produksjon og tilførsler av viktige petroleumsprodukter.

Det foreslåtte samarbeidet medfører altså både muligheter og trusler. For Norges del vil etablering av et slikt samarbeid derfor handle om hvorvidt det er mulig å få både i pose og sekk; å realisere mulighetene og samtidig motvirke truslene.

6 TILLITSSKAPENDE TILTAK I BARENTSHAVOMRÅDET

Det er ovenfor drøftet mulige trusler knyttet til petroleumssamarbeid med Russland i Barentshavet. Det spørsmål en kan stille, er hvorvidt det er mulig å fjerne eller redusere disse truslene gjennom innføring av et regionalt regime for tillitsskapende tiltak.

Gjensidig mistillit og fryktmotiver er viktige årsaker til internasjonal konflikt, også i tilfeller der grunnlaget for dette ikke synes reelt å være tilstede. En viktig årsak til dette er feiltolkninger av andre staters militære adferd. Tillitsskapende tiltak tar således i første rekke sikte på å redusere risikoen for at normal militær aktivitet i fred skal kunne oppfattes som uttrykk for aggressive intensjoner, ved å øke innsyn og åpenhet vedrørende militære forhold og å legge begrensninger på omfang av eller former for militær aktivitet. Samtidig gjøres det generelt vanskeligere å benytte militære styrker for aggressive formål uten å bryte avtalte ordninger. Tillitsskapende tiltak har således to hovedmålsettinger:

- a) å regulere og definere det som er normal og legitim militær adferd i fredstid for å unngå uønsket og ubegrunnet spenningsutvikling
- b) å etablere "rules of the road" for militær adferd i kriser som kan bidra til å begrense potensialet for uønsket opptrapping og mulig krig.

Tillitsskapende tiltak har imidlertid viktige begrensninger. Ettersom slike tiltak ikke innebærer varige begrensninger på militær *kapasitet*, kan effekten av dem når som helst oppheves om en eller flere av partene skulle ønske det, f.eks. i en krisesituasjon. I en krise kan dessuten tillitsskapende tiltak representere et dilemma dersom iverksettelse av nødvendige forsvarstiltak innebærer brudd på avtalte ordninger. Adferdsmønstre som er etablert gjennom avtaler, sedvane og får gjerne stor symbolsk verdi, og overtredelse av slike "grenser" kan få stor betydning som politisk signal og virke sterkt kriedrivende. Dette kan også utnyttes av en aktør som ønsker en kriseopptrapping og som demonstrativt bryter en avtale for å fremprovosere nettopp dette.

Når det gjelder forholdet mellom Norge og Russland er det i tillegg en serie mer generelle problemer som vil kunne gjøre seg gjeldende dersom en skulle ønske å få til en eller annen form for rustningskontrollregime i nord. For det første er det knyttet særlige problemer til innføring av tillitsskapende tiltak som bare skal ha *regional* anvendelse, dvs. som skal være geografisk avgrenset. Av praktiske årsaker kan ikke rustningskontrollavtaler være altomfattende. I stedet må avtalers gyldighetsområde avgrenses på en eller annen måte. Her er det mulig å tenke seg ulike kriterier for slik avgrensning, eksempelvis at avtalen bare skal omfatte bestemte våpenkategorier (f.eks. strategiske missiler), bestemte styrkeparametre (f.eks. vekt, kaliber etc) eller bestemte geografiske områder. Et eksempel på at alle disse avgrensningsmetodene er utnyttet er CFE-avtalen, som omfatter konvensjonelle våpen (strids- og panservogner, artilleri, kampfly og -helikoptre), definert etter et sett funksjonelle kriterier og omfattende styrker i området fra Atlanterhavet til Ural (ATTU).

I dette tilfellet har en funnet frem til en regional “formel” som kan synes meningsfull idet den fanger opp i seg alle styrker som i praksis kan tenkes å påvirke styrkebalansen i Europa. Innføring av et regionalt avgrenset regime mellom Russland og Norge i nord vil imidlertid kunne støte an mot svært vanskelige avgjørelser mht ordningenes regionale grenser. Problemet her er at militære aktiviteter utenfor avtalens gyldighetsområde meget lett kan komme til å oppheve all effekt av at avtalen formelt sett etterleves innenfor. Skal en unngå slike effekter må eventuelt det område ordningene skal gjelde innenfor utvides på en måte som synes helt urealistisk.

For det andre står Norge og Russland i nord overfor *inkongruente sikkerhetsutfordringer*. Sett fra norsk side er de viktigste utfordringene de som er knyttet til Russlands militære kapasitet. Sett fra russisk side er derimot Norges militære virksomhet i seg selv uten reell betydning.¹¹ Derimot har NATOs evne til raskt å allokere store maritime og luftmilitære styrker til området en sentral plass i det russiske trusselbildet. Dette berører det som er et tredje hovedpoeng, nemlig asymmetrien i det norsk-russiske forholdet som det er referert til ovenfor (se kap 2.2). Norge, som en småstat, vil vanskelig kunne true Russland alene, mens Russland i ethvert tilfelle vil kunne samle overlegen militær makt mot Norge.

Det følger av dette at avtaler som regulerer norske og russiske styrker på en balansert måte vil være svært vanskelige å få til. For Russland vil ethvert rustningskontrollregime i nord måtte bidra til å legge begrensninger på, ikke i første rekke Norges, men NATOs adferdsmuligheter om det skal være interessant å gi motytelser som på en tellende måte øker Norges sikkerhet. Norges muligheter til å inngå i et balansert regionalt regime uten deltagelse fra NATO, er derfor svært begrenset om en ikke vil risikere å undergrave troverdigheten til det norske forsvarskonseptet.¹² Dette er, ved siden av faren for å gi Russland en slags “droit de regard” over deler av norsk sikkerhetspolitikk, hovedårsaken til at Norge hittil har vært svært motvillig til å inngå i slike ordninger med Russland. Og selv om vilkårene for denne politikken er endret etter avslutningen av Den kalde krigen, synes det grunnleggende resonnementet fortsatt å ha gyldighet.

Nå vil det imidlertid ikke være riktig å avvise muligheten for etablering av tillitsskapende tiltak i Barentsområdet på dette generelle grunnlaget. Å gå inn på noen konkret drøfting av spesifikke tiltak eller avtaler, vil imidlertid føre for langt i denne sammenheng. En mer utførlig drøfting av dette kan imidlertid finnes i ref (11) og (12). Spørsmålet om hvorvidt det er mulig å redusere de sikkerhetspolitiske truslene petroleumsvirksomheten i Barentshavet vil kunne generere ved å etablere tillitsskapende tiltak, kan derfor ikke besvares fullt ut. Ut fra drøftingen i kapittel 5 er det imidlertid tiltak som kan virke *krisedempende* eller *-avvergende*, som i første rekke synes relevante. Et eksempel på et slikt tiltak kan være etablering av et regionalt kriseavvergingssenter satt opp med både norsk og russisk personell. Et slikt tiltak er tidligere drøftet i forbindelse med etablering av tillitsskapende tiltak til sjøs, se ref (11), og i forbindelse med etablering av regionale ordninger, se ref (12). Dette kan bidra til å avverge uberettiget opptrapping av en spent situasjon samtidig som en unngår de fleste av de problemstillinger som er knyttet til den sikkerhetspolitiske asymmetrien i forholdet mellom Norge og Russland.

¹¹ Dette synet må imidlertid modifieres noe. Arne Røksund (26) peker på at opphevelsen av de norske selvpålagte restriksjonene og alliert øvelsesvirksomhet i Norge har ført til reaksjoner i Russland hvor det antydes at det har skjedd en omlegging av norsk forsvarspolitik i mer aggressiv retning. Det som vekker bekymring er imidlertid mer at Norge lar seg bruke som springbrett for NATO enn at Norge i seg selv oppfattes som en trussel.

¹² Eksempelvis kan sterke begrensninger på militære aktiviteter i Nord-Norge - inkludert muligheten til å ta imot forsterkninger - som del av et regime, kunne svekke Norges evne til å bekjempe et militært angrep eller håndtere en krise i regionen.

Tiltak som begrenser muligheten til å operere i området med militære styrker, f eks med overvåkningsfly, fartøyer e l, vil derimot neppe være aktuelt hverken for Norge eller Russland. Sett fra norsk side vil en slik begrensning bli a svekke evnen til å drive ordinær etterretning og overvåkning av russiske militære aktiviteter i såvel freds- som krisesituasjoner på en uakseptabel måte. For Russland vil den samme argumentasjonen kunne gjøres gjeldende. Begrensninger av militære adferdsmuligheter vil uansett måtte betales med betydelige konsesjoner fra NATOs side. I kriser vil dessuten denne typen tiltak kunne være et tveegget sverd ved at det kan få en sterk kriedrivende effekt dersom en av partene føler seg tvunget til å bryte avtalen, selv om hensikten i utgangspunktet skulle være en annen.

Det spørsmål som ikke er diskutert ovenfor, er hvorvidt sikkerhetspolitisk stabilitet kan tenkes realisert gjennom tiltak på andre saksområder. Konkret, hvorvidt økonomisk/industrielt samarbeid kan skape betingelser for større sikkerhet i nord. At praktisk politisk, økonomisk, kulturelt etc samarbeid kan få sikkerhetspolitiske konsekvenser, er helt grunnleggende for tanken om at institusjoner kan spille en selvstendig rolle som "ordenselement" i internasjonal politikk, og danner som sådan utgangspunkt for ulike integrasjonsprosesser, med "EU-prosjektet" som det dominerende og klart mest ambisiøse i europeisk sammenheng.

Betingelsene for at samarbeid på det ikke-militære området skal kunne bidra til økt sikkerhetspolitisk stabilitet i forholdet mellom Norge og Russland i nord, synes imidlertid å være til stede i mindre grad enn i mange andre sammenhenger. Dette skyldes generelt den store diskrepans mellom sterke militære sikkerhetsinteresser og svake sivile/økonomiske interesser, noe som gjør at rent militære hensyn dominerer over sivile. En konsekvens av dette er at sivile og militære interesser eksisterer innenfor to adskilte "sfærer", mest markert på russisk side, hvor den militære er fullstendig dominerende. Følgelig vil det være minst like vanskelig å få til sikkerhetspolitiske endringer gjennom ikke-militære tiltak, som det er å "designe" et sikkerhetsregime med noen tellende effekt, basert på militære adferdsregler.

7 KONKLUSJON

Barentshavet og nordområdene er spesielle ved at dette området på en og samme tid er et grenseområde hvor norske og russiske militære, politiske, økonomiske, kulturelle o a interesser møtes, og en arena hvor stormaktens sikkerhetsinteresser møtes og krysser hverandre. Selv om dette storpolitiske elementet er sterkt svekket etter Den kalde krigen, er det fremdeles sterkt nok til fullstendig å dominere over regionale "sivile" interesser. I dette ligger det en fare idet at "sivile" forhold, f eks økonomiske samarbeidsprosjekter, kan komme til å bli belastet med en sikkerhetspolitisk betydning som går ut over det rent forretningsmessige, og eventuelt bli utnyttet for militære sikkerhetsformål. Denne faren er større jo mer en eksplisitt søker å gi ikke-militært samarbeid sikkerhetspolitisk betydning. Pertti Joenniemi peker på nettopp dette i (27) hvor det sies:

"The security that is understood to be relevant in the case of the Barents region stands out as the hardest of the "hard", and the conflict in the High North (whatever is left of it) is seen as being quite detached from the local conditions. Each operates in a code of its own and a confrontation is avoided by refraining from trying to translate one into another."

Med dette som utgangspunkt synes det klart at etablering av et petroleumssamarbeid med Russland ikke vil være uten problemer av sikkerhetspolitisk art, særlig dersom en fra norsk side ønsker å utnytte dette som "brekkstang" for å realisere målsettinger innen det sikkerhetspolitiske domene. Sikkerhetsinteressenes dominerende stilling kan føre til at en fra

russisk side kan komme til å betrakte dette mer som et sikkerhetspolitisk enn som et økonomisk anliggende. Under visse betingelser kan en derfor risikere at Russland, som den sterke part, kan ønske å bruke olje- og gassvirksomheten for sikkerhetspolitiske formål i forholdet til Norge.

Slik sett vil det medføre færre problemer kun å betrakte det påtenkte olje- og gassarbeidet i økonomiske termer og bevisst søke å unngå sikkerhetspolitiske koblinger. Det er imidlertid ikke gitt at det under noen omstendigheter er mulig å unngå at “nissen følger med på lasset”. Under de vilkår som hersker i nord, med en dominerende militær sektor på russisk side og svakt utviklede sivile samarbeidsrelasjoner, vil ethvert bilateralt initiativ få en sikkerhetspolitisk betydning som tildels kan komme til å dominere over dets øvrige aspekter, noe som vil måtte være en helt sentral “beslutnings-parameter” i slike tilfeller.

Dette kan betraktes som en form for ”worst-case”-analyse, hvor ethvert initiativ på tvers av grensen i nord underordnes en militær og sikkerhetspolitisk logikk. Det er imidlertid fullt ut tenkelig at initiativ innen petroleumssamarbeid kan utløse et hittil skjult potensial med muligheter for å skape allment bedre relasjoner over grensen i nord. Her kan gevinstene være betydelige. For at disse skal kunne realiseres vil det imidlertid være vesentlig å treffe tiltak for å forhindre at et eventuelt samarbeid skal bli en arena hvor sikkerhetspolitiske motsetninger spilles ut.

Litteratur

- (1) Aktuelle utenrikspolitiske spørsmål (1985): Spørsmålet om kjernevåpenfri sone i Norden, Det kongelige utenriksdepartement, Oslo.
- (2) Forsvarsstudien 1996 (1997): Forsvarets overkommando, Oslo.
- (3) Johansen Iver (1997): Teknologi og våpenutvikling: politiske konsekvenser, FFI/RAPPORT-97/04294, Forsvarets forskningsinstitutt (Begrenset).
- (4) Botillen Odd Inge (1997): Nye utfordringer for totalforsvaret, FFI/RAPPORT-97/01522.
- (5) Johansen Iver (1989): Arbeidet i NATOs "High Level Task Force" (HLTF) om konvensjonell nedrustning, FFI/Notat-89/5007, Forsvarets forskningsinstitutt (Begrenset).
- (6) Ruloff Dieter (1990): Crisis Stability: On the Clarification of a Vague Political Concept In: Military Stability. Prerequisites and Analysis Requirements for Conventional Stability in Europe (Huber Reiner K), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- (7) Lebow Richard Ned (1987): Nuclear Crisis Management: A Dangerous Illusion, Cornell University Press, Ithaca.
- (8) Snyder Glenn H (1972): Crisis Bargaining In: *International Crises: Insights from Behavioral Research* (Charles F Hermann), The Free Press, New York, 217-256.
- (9) Johansen Iver, Botillen Odd Inge (1997): Militær styrkeoppbygging og håndtering av kriser., FFI/RAPPORT-97/02520, Forsvarets forskningsinstitutt (Konfidensielt).
- (10) Johansen Iver, Otterlei Jonny M (1994): En vurdering av trusselen mot norske olje- og gassinallasjoner, FFI/RAPPORT-94/03398, Forsvarets forskningsinstitutt (Begrenset).
- (11) Hæskén Ole et al (1988): Tillitsskapende tiltak til sjøs, FFI/RAPPORT-88/5002, Forsvarets forskningsinstitutt (Ugradert).
- (12) Johansen Iver (1994): Regional nedrustning: Nedrustningstiltak for regional anvendelse i nordområdene, FFI/RAPPORT-94/00254, Forsvarets forskningsinstitutt (Ugradert).
- (13) The International Institute for Strategic Studies (1997): The Military Balance 1997/98, Oxford University Press, London
- (14) Sheck Earl (1997): The Russian Navy: Dealing With Economic Decline In: The Russian Navy Facing the 21st Century (Ingmar Oldberg), FOA, Stockholm, 67-80.
- (15) Aleksin Valery (1997): Russia Needs a Strong Navy, *Naval Institute Proceedings* December 1997, 45-48.
- (16) Den norske atlantehavskomiteé (1990): Militærbalansen 1990/1991 (norsk utgave) (Ellmann Ellingsen), Brassey's, London.
- (17) Smith M A (1998): Russia 1998, *Conflict Studies Research Centre*, Camberley.
- (18) Andrésen, Rolf-Inge Vogt (1998): Privatisering og fordeling av kapital i Russland 1992-97, FFI/RAPPORT-98/03854.

- (19) Melvin Neil (1995): *Regional Foreign Policies in the Russian Federation*, Royal Institute of International Affairs, London.
- (20) Kjølborg Anders (1995): *Russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk*, FFI/RAPPORT-95/00125.
- (21) Finstad Lars (1997): *Ikke-militære utfordringer i nord*, FFI/RAPPORT-97/00377.
- (22) Kjølborg Anders (1997): *Norges forhold til Russland og Øst-Europa In: Norges utenrikspolitikk (Knutsen, Sørbo og Gjerdåker)*, Cappelen, Oslo.
- (23) Hønneland Geir, Anne-Kristin Jørgensen (1998): *Kolahalvøyas lukkede byer: Fra autonomi til integrasjon?*, *Internasjonal politikk* **56**, 3, 445-468.
- (24) Hønneland Geir (1994): *Fisket i Barentshavet: norsk-russisk forvaltningsregime i nye omgivelser*, *Internasjonal politikk* **52**, 4, 499-514.
- (25) Velikhov Evgenij P, Vyatsjeslav P Kuznetsov (1997): *Russia's Marine Oil- and Gas Industry Approaches the Arctic Shelf*, Europaprogrammet, Oslo.
- (26) Røksund Arne (1996): *Norge i russisk utenrikspolitikk*, FFI/RAPPORT-96/01081.
- (27) Joenniemi Pertti (1998): *The Barents, Baltic and Nordic Projects: A Comparative Analysis*, paper prepared for an international conference on the Barents Euro-Arctic region, NUPI, Oslo 27-28 April 1998.

FORDELINGSLISTE

FFISYS
Dato: 17 mars 1999

RAPPORTTYPE (KRYSS AV)		RAPPORT NR.	REFERANSE	RAPPORTENS DATO	
<input checked="" type="checkbox"/> RAPP	<input type="checkbox"/> NOTAT	<input type="checkbox"/> RR	99/01414	FFISYS/731/161.1	17 mars 1999
RAPPORTENS BESKYTTELSESGRAD			ANTALL EKS UTSTEDT	ANTALL SIDER	
UGRADERT			73	38	
RAPPORTENS TITTEL			FORFATTER(E)		
TIL SENGS MED BJØRNEN? SIKKERHETSPOLITISKE ASPEKTER VED OLJE- OG GASSUTVINNING I BARENTSHAVET			JOHANSEN Iver, KJØLBERG Anders		
FORDELING GODKJENT AV FORSKNINGSSJEF:			FORDELING GODKJENT AV ADM. DIREKTØR:		

EKSTERN FORDELING
INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		UD	14		FFI-Bibl
1		v/Avdelingsdirektør Rolf Einar Fife	1		Adm direktør/stabssjef
1		v/Spesialrådgiver Willy Østreng	1		FFIE
		Statsministerens kontor	10		FFISYS
1		v/Ekspedisjonssjef Øyvind Nordsletten	1		FFITOX
		FD	1		FFIU
1		v/Underdirektør Berit Strand	1		FFIVM
1		v/Rådgiver Rolf Arne Billington	1		Ragnvald H Solstrand, FFISYS
		FO	1		Bent Erik Bakken, FFISYS
1		v/Orlogskaptein Geir Iden	1		Jan Erik Torp, FFISYS
1		v/Underdirektør Bjørn Innset	1		Iver Johansen, FFISYS
1		v/Flaggkommandør Jakob Børresen	1		Anders Kjølberg, FFISYS
		FSTS	1		Alf Granviken, FFISYS
1		v/KK Arne Røksund	1		Frode Omang, FFISYS
		FKN	1		Brynjar Lia, FFISYS
1		FKS	1		Annika S Hansen, FFISYS
		IFS, Tollbugata 10, 0152 Oslo	1		Bjørn Olav Knutsen, FFISYS
		NUPI	1		Tor Bukkvoll, FFISYS
1		v/Forsker Helge Blakkisrud			
1		v/Forsker Jon Kristen Skogan			
1		v/Jakub Godzimirski			
1		PRIO, Fuglehaugata 11,			
1		v/Ola Tunander			
1		v/Pavel Baev			

FFI-K1 Retningslinjer for fordeling og forsendelse er gitt i Oraklet, Bind I, Bestemmelser om publikasjoner for Forsvarets forskningsinstitutt, pkt 2 og 5. Benytt ny side om nødvendig.

EKSTERN FORDELING**INTERN FORDELING**

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		Folk og Forsvar, Arbeidersamfunnets plass 1 C, 0181 Oslo			
1		DNAK, Fridtjof Nansens plass 6, 0160 Oslo			
1		Europaprogrammet, Postboks 6877 St Olavs plass, 0130 Oslo			
1		v/Konsulent Bjørnar Kibsgaard			
1		Nobelinstituttet, Drammensveien 19, 0255 Oslo			
1		FNI, Postboks 326, 1324 Lysaker			
1		v/Forsker Arild Moe			
		FOA 1, Tegeluddsvägen 31, S-172 90 Stockholm, Sverige			
1		v/Bengt Andersson			
1		v/Ingmar Dörfer			
1		v/Jan Leijonhielm			