



Sino-russiske interesser i Arktis: Implikasjoner for Norge og NATO

*Av Kevin Leander Morand, tidligere masterstudent i
Kina & globalisering ved King's College London*

Innledning

Området nord for polarsirkelen har vært dekket av is i over en million år, men i dag smelter isen i Arktis med nesten 13 prosent hvert tiår (Nasa, n/d) – og innen 2035 kan Arktis være helt isfritt om sommeren (Borunda 2020). Det vil ha store miljø- og naturkonsekvenser, men mange land ser også på den nordlige regionen med et strategisk blikk. Det handler om ressurser, handelsruter og sikkerhetspolitikk.

Jo mindre is det er i Arktis, desto høyere prioritert blir området. I de siste årene har det vært en økning i antall ikke-arktiske land som fremmer både kommersielle interesser og sikkerhetsinteresser i regionen. EU og Kina er blant de mest fremtredende av disse aktørene. EU har kritisert norsk utvinning i regionen (se VG 2022), mens Kina har erklært seg selv som en «nær-arktisk» stat (State Council 2018) og satt Arktis på kinesisk dagsorden gjennom sin «polarsilkevei».

Med markedsmulighetene i Arktis følger også militarisering – og den er på god vei. Canada har hyppige militærøvelser i regionen; Russlands nordflåte har base ved Kolahalvøya og Hvitehavet, og sist i rekken er NATO, som ønsker å øke egen tilstedeværelse i regionen, blant annet ved opprettelsen av NATOs Arktiske Kommando (ARRCOM) (Mottola 2023). Men selv med økt fokus på regionen, vil det, ifølge eksperter, ta opptil ti år før Vesten tar igjen Russlands militære kapabiliteter i regionen (Gronholt-Pedersen & Fouche 2022). I mellomtiden har risikobildet økt, spesielt for norsk sikkerhet. Blant annet er den 1400 km lange undersjøiske fiberkabelen til Svalbard og gassrørledninger sårbare punkter for sabotasje, noe som ikke er helt usannsynlig etter sabotasjen på Nord Stream 2.

Dette notatet retter sitt fokus mot Russland og Kinas ambisjoner i regionen, satt opp mot norske interesser. Hva slags markedsmuligheter finnes i Arktis? Hva betyr dette for Kina og Russlands interesser og motiver? Hva betyr et NATO-omringet Arktis for Russland og verdenssikkerheten? Og hva betyr alt dette for Norge?

Markedets inntog i Arktis

De økonomiske mulighetene i Arktis har vekket stor interesse. Arktishavet inneholder, ifølge estimer, 30 prosent av verdens uoppdagede naturgass, og 13 prosent av verdens uoppdagede olje (LePan 2020). Med økte strømpriser og embargoen på russisk naturgass, kan utvinning av arktisk naturgass være svært attraktivt for Norge og Europa. Det vil også være et økende behov for mineraler som nikkell, kobber og kobolt, som er nødvendige mineraler for batteriproduksjon, og som kan utvinnes i regionen.

Hvorvidt dette kan bli gjort på en bærekraftig måte og i tråd med naturvernet, er et vanskeligere spørsmål.

Både Russland og Canada ser store muligheter i Arktis, med litt forskjellig tilnærming. Russland utvinner allerede en fjerdedel av verdens tilgjengelige naturgass (Arctic 2022) og ser store muligheter for videre utvinning i regionen, mens Canada har en mer nyansert tilnærming; de ønsker å ta hensyn til urfolk og global oppvarming – dog uten at det stopper landet fra å spesifisere markedsmuligheter innenfor «naturressurssektoren og fiskeriindustrien» i sin «Arctic and Northern Policy Framework».

Norge er også opptatt av de økonomiske mulighetene. Satsing i regionen kan bidra til å redusere vår avhengighet av olje, eller – litt mindre ambisiøst – diversifisere økonomien. Ifølge et estimat, kan verdien av norske mineraler i Arktis være opptil 1000 milliarder kroner (Elstad 2021). Arbeiderpartiet har tidligere nevnt en statseid mineralbedrift som løsningen, og utviklingsminister Anne Beathe Tvinnereim (Sp) har snakket om en jakt på «nye energi- og mineralressurser» i Arktis i årene framover (Tvinnereim 2022).

Men ressursutvinning er bare en del av bildet. Handelsruter spiller også en stor rolle. Når isen smelter i Arktis, vil den nordlige sjøruten, som for det meste er russisk-styrt, bli åpnet for skips-transport i sommersesongen, om ikke hele året. Denne sjøruten vil bli avgjørende for å øke

muligheten for å diversifisere handelsruter og redusere avhengigheten av Suezkanalen. Ifølge Lean & Koh (2020) vil den nye ruten være 40 prosent raskere enn veien gjennom Suezkanalen og den sørlige sjøruten. For eksempel vil den 22 dager lange reisen fra Japan til Europa gjennom Suezkanalen bli forkortet til 10 dager gjennom Arktis (Humpert 2011).

Det er åpenbart at den nordlige sjøruten vil gi store økonomiske fordeler. Handelen mellom land og internasjonale bedrifter vil gå raskere, Europa og Asia vil bli mer sammenknyttet og ressursmangel, som følge av transporttiden for gods, vil bli redusert.

Kort sagt, den nordlige sjøruten vil knytte verden mer sammen.

I de siste årene er imidlertid ikke verden blitt knyttet mer sammen; vi ser en framtid som i større grad er deglobalisert. For Arktis kan dette bety en handelsrute som ikke vil bli tatt særlig mye i bruk. Utnyttelse av den nordlige sjøruten krever norsk-russisk samarbeid, da Norge spiller en viktig rolle gjennom Barentshavet, men dette samarbeidet vil nok være lagt på is fram til regimeendring i Russland og et russisk ønske om en «vestlig reset». Dette kan ta mange år, om ikke tiår.

Men selv et hypotetisk politisk samarbeid vil ikke endre økonomiske realiteter som per dags dato gjør det ugunstig å anvende nordøstpassasjen. Forsikringsselskapene er både uerfarne i Arktis og usikre på hvordan de skal kalkulere forsikringskostnader, og, ifølge Saul (2020), er det spørsmål rundt hvor mye oljesøl eller forlis vil koste, om forsikring vil dekke slike kriser, og hvem som eventuelt skal betale hvis ikke forsikringen dekker dette. Til syvende og sist er det økonomiske hensyn hos *alle* maritime aktører – for eksempel forsikringsselskaper, skipsbyggere, investorer, politiske myndigheter m.m. – som vil bestemme hvorvidt nordøstpassasjen kan tas i bruk for handel.

Havrett og jurisdiksjon er viktige faktorer som også bestemmer økonomisk aktivitet i regionen. For eksempel finnes det flere områder med overlappende krav i regionen, som Lomonosovryggen – som er gjort krav på av Russland, Danmark, Canada og Grønland. En langvarig grensekonflikt mellom Norge og Russland i Barentshavet ble løst med en avtale i 2010. Det er knyttet mer usikkerhet til avtalen etter Russlands invasjon av Ukraina. En kilde i norsk forsvarssektor har i tillegg påpekt at transpolare ruter utenfor territoriale farvann vil bli høyt prioritert av blant annet amerikanske interesser, både som handelsrute og for militær bruk.

En ting er sikkert: Jo mindre is og mer kommersiell og statlig aktivitet i regionen, desto større sjanse er det for at disse jurisdiksjonskonfliktene vil blusse opp.

Eksterne aktører, spesielt Kina, kompliserer bildet ytterligere. Ifølge Young (2019) kan økt tilstedeværelse av eksterne aktører føre til svekkelse av Arktisk råds autoritet. Kina står i spissen av denne utviklingen, og de innskrenker Arktisstatenes legitimitet på to måter: ved å kalle seg selv en «nær-arktisk stat» (Lanteigne 2022), og ved å referere Arktis' eierskap til «menneskeheten» (Brady 2017). Selv om det kan virke som det er i strid med Kinas posisjon som permanent observatør i Arktisk råd – en rolle ikke engang EU har fått – og Kinas ønske om å følge internasjonale rammer, så er sannsynligvis dette en del av en flersidig strategi for deltakelse, press og økonomisk seduksjon.

Men hva er det egentlig Kina gjør i Arktis, og hva er deres strategier?

Kina i Arktis – «win-win»-samarbeid og polarsilkeveien

Kina publiserte sin første melding om arktisk policy i 2018. Denne inkluderte beskrivelsen av landet som en «nær-arktisk stat», og hevdet at Arktis har vokst forbi Arktisk råds anliggende og introduserte det mest fryktede begrepet av alle: «win-win»-samarbeid.

Kritikere av Kinas «win-win»-samarbeid peker på Afrika som et eksempel på hva som *faktisk* skjer. Vanligvis gis kinesiske lån til utbygging av infrastruktur – men selve pengestrømmen havner ikke hos de afrikanske landene, selskapene eller arbeidstakerne; de returneres til Kina.

Det eksemplet jeg best kjenner til er Zambia. Med kinesiske lån har de bygget infrastruktur – med kinesisk betong og stål. Med kinesiske lån får de selskaper til å bygge – men det er kinesiske selskaper. Arbeiderne er kinesere. Til slutt står de igjen med store bygg og veier, men ingen selskaper med kapital eller kunnskap til å vedlikeholde infrastrukturen, for når jobben er utført, har de kinesiske arbeiderne reist hjem.

Kina vinner grovt på dette. Etter flere tiår med kostbare investeringer i utbygging av kinesisk infrastruktur (se Evergrande) har krisen med overfylte lagre av stål og konstruksjonsbedrifter uten kontrakter og mye gjeld slått til. De har funnet en løsning; når evig ekspansjon ikke virker innenlands lenger, er det eksport som gjelder.

For Kina handler det ikke om at Afrika skal utvikles videre. Det handler bare om å hjelpe egne *statlige* bedrifter – og Zambia er et enestående eksempel. Selv en tidligere president i Zambia tryglet om at de kinesiske kontraktørene skulle bruke zambisk arbeidskraft.

Det skjedde ikke. Så hvor er «win-win»-samarbeidet i Zambia? Landet har fått gjeld de ikke kan betale og infrastruktur de ikke kan vedlikeholde. De må privatisere kritisk infrastruktur siden staten trenger kapital.

Historien fra Zambia kan en dag gjentas i Arktis – eller i Norge. Grønland ga nesten opp egne mineralrettigheter, Finland ble *nesten* forført av kinesiske investorer. Hva gjør vi når Kina inntreier i nordnorske kommuner med store pengesekker og større løfter?

Forhåpentligvis trenger vi ikke å være altfor bekymret. Kina har vist seg inkompetente; de lover alt og oppfyller lite. Det skyldes neppe dårlig vilje, men snarere en manglende forståelse av markedene de trår inn i, og en urealistisk vurdering av egen kapasitet.

Polarsilkeveien er et enestående eksempel. Målet for Kina er alltid å øke flyten av ressurser slik at de kan sikre egen vekst; de trenger ufattelig mye mineraler og energi, og en polarsilkevei blir – akkurat som «The Belt and Road Initiative» – ansett som en viktig del av spillet for å øke kinesisk import og eksport av viktig materiell. Mange løfter har blitt gitt, men få har blitt oppfylt. For eksempel har planene om den nordlige jernbanen mellom finske Rovaniemi og Kirkenes forduftet (Nilsen 2021), romansen mellom Grønland og Kina endte i intet (Brunnersum 2022), og det sino-russiske samarbeidet har på mange måter blitt svekket (Zhou 2022). Dette er bare noen eksempler på kinesiske planer som har endt i ingenting (se Lanteigne 2022 for flere).

For et «kommunistisk» land kjent for sine langtidsplaner, er det ironisk at Kina snur så raskt i døren. Tidligere president Jiang Zemin sa det best: «Kinesiske journalister løper alltid raskere enn de vestlige». Det er kanskje like sant for kinesiske investorer.

Økonomi- og sikkerhetsperspektiv: Russland og Kina

Kinesisk interesse i Arktis ligger hovedsakelig i muligheten til å styrke egen økonomi – og sikkerhet rundt økonomien. Ved å globalisere regionen kan de rettferdiggjøre egen tilstedeværelse og underbygge kinesisk involvering i Arktis' anliggende. Dette kan videre involvere landet i ressursutvinningen og etableringen av handelsforbindelser mellom Europa, Russland og Kina.

Russlands interesser er mer åpenbare. De har både økonomiske interesser og sikkerhetsinteresser i regionen, som å legge krav på territorier som Lomonosovryggen. De har i tillegg aktivt videreutviklet infrastrukturen for å utvinne ressurser, inkludert naturgassanlegg, med isbrytere og transportnettverk, og en økning i bilateralt samarbeid med Kina. De har også økt sin militære tilstedeværelse langs kysten (Fokus 2022), inkludert åpningen av en ny «Arktisk Kommando», som inkluderer åpningen av flere hundre nye og gamle baser (Stoltenberg 2022). Ifølge tankesmien Chatham House (2022), bygger Russland infrastruktur i regionen med et dobbelt formål – for både sivilt og militært bruk – noe som sannsynligvis vil øke mistroen til russiske fartøy og baser i regionen, på samme måte som mistroen økte i Tromsø, i forbindelse med russiske trålere. Her kan man trekke inn fryktbaserte oppslag, som i Aftenposten (2022), om krigsskip som følger handelsbåter, selv om jeg stiller meg på linje med Moe et al (2022): om krigsskip følger handelsbåter eller ikke, avhenger av den internasjonale situasjonen.

Kina kan, til syvende og sist, være den store vinneren når Russland bygger opp militæret i Arktis. Landet sulter etter naturressurser for å fortsette sin gigantiske vekst, og Russland – og en nordlig sjørute – vil bidra til å oppfylle dette kravet. Det er da ikke overraskende at Kina har vært så villige til å bidra med kapital til utbygging av infrastruktur, samt bygging av flere isbrytere (Bronder 2021).

I Kina er vekst alt; det er en avtale mellom den kommunistiske regjeringen og folket: La oss styre, og vi lover dere økonomisk vekst. For å oppnå dette målet, er de villige til å både oversvømme Afrika med lån, og til å bryte gjennom Arktisen.

Canada har vært blant de viktigste motspillerne mot Russland og Kina i Arktis. De holder jevnlig militærøvelser i sitt territorium og har videreutviklet egne sikkerhetstiltak i regionen. NATO har også annonsert at de vil øke tilstedeværelsen i regionen med regelmessige øvelser som skal beskytte «every inch» av alliansens territorium (Stoltenberg 2022).

Men hva om det er territorier med flere kravholdere? Og hva om en av kravholderne er Russland?

Arktis – splittet mellom NATO-land og Russland

Finland ble medlem av NATO 4. april 2023, og når Sverige blir med i forsvarsalliansen, vil syv av åtte Arktisstater være NATO-medlemmer. Jens Stoltenberg mener i sin artikkel at dette vil styrke alliansens kapasitet i Arktis (2022a), men det kan også ha en negativ effekt på arktisk sikkerhetspolitikk – for da vil Russland være den eneste arktisstaten som ikke er medlem av NATO.

Hva betyr dette? Enhver territoriell konflikt mellom NATO-land og Russland kan føre til høyspente kriser. Det er ikke uten grunn at tidligere utenriksminister i USA, Mike Pompeo, advarte om at regionen kunne bli like konfliktrik som Sør-Kina-havet, dog var han mer bekymret for Kina.

I dag er det klart at Russland er den mest nærliggende faren – og NATOs møte med Russland i Arktis kan bli høyt dramatisk.

Enhver sabelrasling vil være på kanten av å utløse Artikkel 5, som sier at et angrep mot ett NATO-land er et angrep på alle.

Arktis smelter. Kina opererer innenfor det internasjonale spillerommet, dog med en strategi som også destabiliserer internasjonale lovverk og rammer, mens Russland har blitt den store stygge ulven i verden, og det er ingen grunn til å tro at deres tilstedeværelse i Arktis vil være til glede for andre aktører. Hvorvidt konflikten er nær, kan man ikke si, men kollisjonskursen er satt. Territorielle krav foreligger, samarbeid har forvitret, Russlands paranoia om NATOs ekspansjon har blitt en selvoppfyllende profeti.

Putin gikk til krig fordi han fryktet at forsvarsalliansen skulle utvide sine sørlige grenser. Hva gjør han når han er «omringet» i nord?

Hva betyr alt dette for Norge?

Arktis åpner nye dører for Norge. Med tilgang på mineraler, naturgass og fiskeressurser kan vi diversifisere oss bort fra vår avhengighet av olje. Samtidig må vi holde oss selv i skinnet for å begrense eventuelle negative virkninger på miljøet i regionen, for eksempel gjennom begrensninger av naturinngrep. Aktiviteten må gå en balansegang mellom miljøhensyn og økonomiske interesser.

Hvis den nordlige sjøruten en dag blir koblet til nordøstpassasjen, blir Barentshavet og Norge en del av den nordlige handelsruten. Dette vil føre til mange viktige spørsmål, blant annet om sikkerheten til sjøs, om vi ønsker å delta i en «russisk» handelsrute, og hvilken infrastruktur denne ruten vil kreve. Norge må vurdere oppgraderinger, spesielt på Svalbard og i Longyearbyen, da øya kan bli en viktig base for handels- og redningsskip. Det må også vurderes hvorvidt øya kan være en eventuell militær base, både for Norge, NATO og USA, dersom det skulle bli en krise i Arktis.

Jurisdiksjoner i Arktis og Barentshavet vil bli mer utfordrende å håndtere uten samarbeid mellom Vesten og Russland. Dette kan føre til svært komplekse situasjoner rundt redning, oljeutslipp og andre naturkatastrofer. Videre vil et Arktisk råd uten Russland kunne miste mye av sin legitimitet.

Dessverre er dette nøkkelspørsmål som vil bli stående uten svar i en god stund framover, noe som videre kan føre til tragedier, spente situasjoner og kriser til havs.

Kinas interesse for Arktisområdene fører til spørsmålet om hvorvidt de vil benytte samme strategi mot Nord-Norge som de har prøvd mot andre områder som Grønland (dog med liten suksess). Det burde anses som en sikkerhetstrussel når ikke-demokratiske land prøver å forføre mindre økonomiske aktører med store mengder kapital og løfter om idyllisk framtid. Man kan se det som gjengjeldelse: hvis vi ikke investerer i egne områder, vil andre gjøre det, og det er ikke sikkert de har nordmenns beste hensyn i tankene. Vi har allerede gitt slipp på både Nikkelverket til sveitsiske Glencore og Skaaland Grafitt til australske Mineral Commodities LTD – hva skjer om det neste blir et kinesisk oppkjøp?

Det må investeres innenlands hvis vi skal ha en framtid uten olje. Både Nikkelverket og Skaaland Grafitt utvinner kritiske materialer for batteriproduksjon, og etterspørselen etter disse materialene vil øke drastisk i tiden fremover. Åpenbart trengs det satsinger innenlands, og det er åpenbart at vi gjøre mer enn det vi gjør nå. Norge må bygge opp egen kapasitet, både av hensyn til økonomi, sikkerhet og klima.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på civita@civita.no.

Kilder:

- Boruna, A. (2020) Arctic summer sea ice could disappear as early as 2035. *National geographic*. Hentet fra: <https://www.nationalgeographic.com/science/article/arctic-summer-sea-ice-could-be-gone-by-2035>
- Bronder, P. L. (2021) China to build its third icebreaker. *The Barents Observer*. Hentet fra: <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2021/12/china-build-its-third-arctic-icebreaker>
- Brunnersum, S.V. (2022) China failed its Arctic ambitions in Greenland. *Politico*. Hentet fra: <https://www.politico.eu/article/china-arctic-greenland-united-states/>
- Elstad, T. (2021) Mineralutvinning kan bli fremtidens store satsing og gi mange arbeidsplasser, mener Senter for hav og Arktis-direktør. *FriFagBevegelse*. Hentet fra: <https://frifagbevegelse.no/loaktuelt/mineralutvinning-kan-bli-fremtidens-store-satsing-og-gi-mange-arbeidsplasser-mener-senter-for-hav-og-arktisdirektor-6.158.790427.e6220c418e>
- Fokus 2022. Hentet fra: https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus-2022-til-web.pdf/_attachment/inline/ec6bec00-d2d3-41c0-af08-02b3b494e8b7:e4014ab4d0e3bd8b2509e7974430fe121e0473ba/Fokus-2022-til-web.pdf
- Gronholt-Pedersen, J. & Fouche, G. (2022) NATO allies wake up to Russian supremacy in the Arctic. *Reuters*. Hentet fra: <https://www.reuters.com/world/europe/nato-allies-wake-up-russian-supremacy-arctic-2022-11-16/>
- Gunnarsson, B. (2021) Ten years of International Shipping on the Northern Sea Route: Trends and Challenges. *Arctic Review on Law and Politics*. Hentet fra: <https://arcticreview.no/index.php/arctic/article/view/2614/5113>
- Lean & Koh (2020) China's strategic interest in the Arctic goes beyond economics. *Defense News*. Hentet fra: <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2020/05/11/chinas-strategic-interest-in-the-arctic-goes-beyond-economics/>
- LePan, N. (2020) The final frontier: how Arctic ice melting is opening up trade opportunities. *World Economic Forum*. Hentet fra: <https://www.weforum.org/agenda/2020/02/ice-melting-arctic-transport-route-industry/>
- Mottola, L. (2023) NATO's Arctic Command: A Case for the Expansion of NATO's Mission in the High North. *The Arctic Institute*. Hentet fra: <https://www.thearcticinstitute.org/nato-arctic-command-case-expansion-nato-mission-high-north/>
- Saul, J. (2020) Arctic headache for ship insurers as routes open up. *Reuters*. Hentet fra: <https://www.reuters.com/article/climate-change-arctic-shipping-insurance-idUSKBN27C1VZ>
- Stefaonvich, O. (2022) Canada looks to reinforce Arctic sovereignty through diplomacy, military, says minister. *CBC*. Hentet fra: <https://www.cbc.ca/news/politics/arctic-sovereignty-concerns-russian-invasion-ukraine-1.6383410>
- Stoltenberg, J (2022a) NATO Secretary General Jens Stoltenberg: Stepping Up in the High North to Keep People Safe. *High North News*. Hentet fra: <https://www.highnorthnews.com/en/nato-secretary-general-jens-stoltenberg-stepping-high-north-keep-people-safe>
- Stoltenberg, J. (2022) Joint press conference with NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the Prime Minister of Canada, Justin Trudeau. *NATO*. Hentet fra: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_206908.htm
- Tvinnereim, A.B. (2022). *Regjeringen*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/apningstale-framtidsforum/id2927569/>