



*Félagsvísinda- og lagadeild*  
*Samfélags- og hagþróunarfræði*  
*2007*

# Áskoranir í valddreifingu og auðlindastjórnun á norðuskautssvæðinu í kjölfar veðurfarsbreytinga

*Kári Fannar Lárusson*  
*Lokaverkefni í Félagsvísinda- og lagadeild*



*Félagsvísinda- og lagadeild  
Samfélags og hagbróunarfræði  
2007*

**Áskoranir í valddreifingu og auðlindastjórnun á  
norðuskautssvæðinu í kjölfar veðurfarsbreytinga**

*Kári Fannar Lárusson  
Lokaverkefni til 90 eininga B. A.-prófs  
í Félagsvísinda- og lagadeild  
Leiðbeinandi: Jón Haukur Ingimundarson*

„Ég lýsi því hér með yfir að ég einn er höfundur  
þessa verkefnis og að það er ágóði eigin rannsókna“

Kári Fannar Lárusson

---

„Það staðfestist hér með að  
lokaverkefni þetta fullnægir að mínum dómi kröfum til B.A.-prófs við Félagsvísinda-  
og lagadeild“

Jón Haukur Ingimundarson

---

## Útdráttur

Norðurskautssvæðið er fjölbreyttur staður þar sem saman koma átta þjóðríki, ótal þjóðarbrot með mismunandi menningu, áherslur og markmið. Þar er einnig að finna bæði fjölbreytt dýralíf og einstakar náttúruperlur. Norðurskautssvæðið er einnig hlaðið jafnt endurnýjanlegum og óendurnýjanlegum auðlindum og því miklir hagsmunir í húfi. Í kjölfar hnattrænnar hlýnunar má gera ráð fyrir að ásókn í þessar auðlindir muni aukast eftir því sem aðgengi eykst. Í sögulegi samhengi má líta svo á að norðurskautssvæðið hafi verið auðlindakista fyrir ríkin sem eiga þar land, en bæði meirihluti íbúa sem og stjórnarsetur þeirra eru fyrir utan norðurskautssvæðið að Íslandi undanskildu. Breytt viðhorf í alþjóðastjórnsmálum hafa leitt af sér aukna valddreifingu og eiga stjórnvöld nú erfiðara með að hafa sínu fram án samráðs við íbúa á svæðinu. Á norðurskautssvæðinu er að finna fjölbreyttan hóp frumbyggja sem hafa á seinustu áratugum unnið að því að fá rétt sinn til lands viðurkenndan og hafa þeir náð mikilvægum áföngum í þeirri baráttu sinni. Norðurskautssvæðið hefur að geyma mikin auð, í margvíslegu formi hvort sem það er í efnahagslegum eða menningarlegum skilningi og þarf að vernda þá auðlind. Þjóðirnar átta á heimskautssvæðinu ásamt samtökum frumbyggja hafa bundist böndum í Norðurskautsráðinu með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Breytingar þær sem framundan eru sökum hlýnunar munu kalla á aðlögun íbúa á svæðinu. Slíkri aðlögun þarf þó að fylgja geta, þekking og að valdhafar séu í nánnum tengslum við það svæði og það samfélag sem þarf að aðlagast breyttum aðstæðum. Því er mikilvægt að staðbundið vald sé elft þar sem staðbundin stjórnvöld hljóta að hafa betra skynbragð á hvaða aðgerða er þörf til aðlögunar á nýjum aðstæðum.

## Abstract

The Circumpolar North is a diverse area where eight nation states border each other, numerous ethnic groups come together from different cultural backgrounds and with different wants and needs. The Circumpolar is also a horn of plenty when it comes to natural resources, both renewable and unrenowable so it is clear that there is a lot at stake and many stake-holders. Following global warming and thus increased accessibility, exploitation of these resources may increase rapidly. In historical context the Circumpolar north could be considered a resource base for the south. Both the majority of the people and the allocation of the government of seven of the eight arctic countries is located outside of the Circumpolar north. Recent trends in global politics have led to increased devolution. Governments can now to a lesser degree force changes upon a local population without consulting them. In the Circumpolar North there is a number of aboriginal peoples which have over the past decades strived for the acknowledgement of land-claims based upon traditional use, and have been somewhat successful in there struggles. The eight nations along with indigenou organizations have together formed the Arctic Council with sustainable development as there main criteria. There are a lot of changes ahead in the Circumpolar North and these changes are going to call for the readjustment of the inhabitants. Such adjustments call for responsiveness and knowledge by the authorities, which need to be in close contact with se community that is undergoing these changes. Therefore the empowerment of local authorities is necessary since they are bound to have a better notion of what needs to be done to adapt to new challenges.

## Efnisyfirlit:

Myndayfirlit .....	1
Töfluyfirlit.....	1
Inngangur .....	2
Yfirlit yfir norðurskautssvæðið.....	3
Norðurskautshringurinn og loftlagsbreytingar.....	5
Auðlindir og norðurskautshringurinn .....	8
<i>Sjálfbær þróun:</i> .....	11
Mikilvægi hefðbundinna atvinnuhátta fyrir frumbyggja .....	13
Réttindi frumbyggja: Eignarréttur landssvæðis .....	15
<i>Grænland</i> .....	17
<i>Alaska</i> .....	18
<i>Kanada</i> .....	20
<i>Noregur, Svíþjóð og Finnland</i> .....	21
<i>Rússland</i> .....	22
Umræður .....	23
Heimildaskrá .....	26

## Myndayfirlit

<i>Mynd 1 Skilgreining AHDR á Norðurskautssvæðinu</i> .....	3
<i>Mynd 2 Fólksfjöldi</i> .....	5

## Töfluyfirlit

<i>Tafla 1 Stærð landsvæðis, fólksfjöldi og þéttleiki byggðar</i> .....	4
<i>Tafla 2 Ánægja með áhrif á stjórnun auðlinda á borð við fisk, villibráð, olíuvinnslu og námugróft og getuna til að draga úr staðbundnum umhverfisvandamálum</i> .....	14

## Inngangur

Norðurskautssvæðið hefur ávallt verið gætt töfraljóma í hugum Vesturlandabúa. Svæði sem státar af ósnertri náttúrulegum og vinalægum frumbyggjum sem lifa í sátt og samlyndi við náttúruna þrátt fyrir óbeislaðan kraft hennar. Litið hefur verið svo á að norðurkautshringurinn væri seinasta vígið sem ekki hefði orðið iðnvæðingunni að bráð og svæði sem minnir okkur á einfaldari tíma þegar tengsl okkar við náttúruna voru meiri.

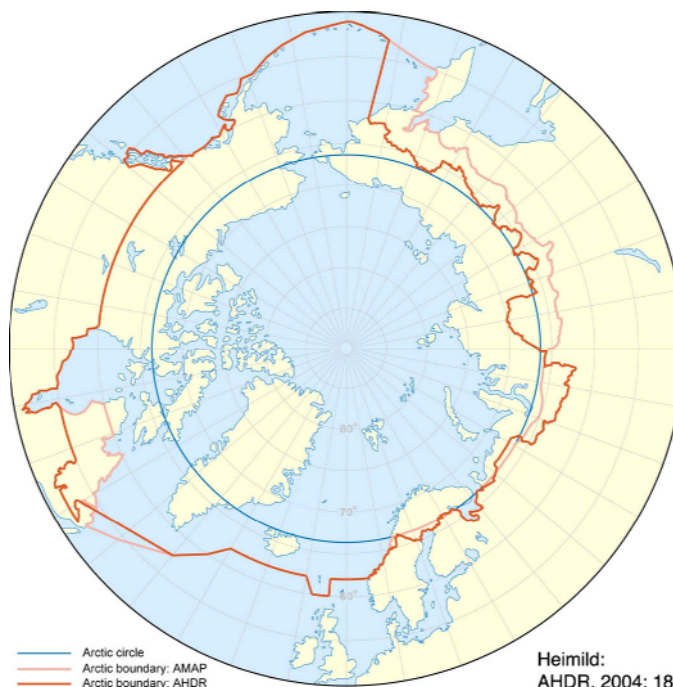
Þessar hugmyndir eiga sér þó ekki nema að hluta til stoð í raunveruleikanum enda er norðurskautssvæðið mjög fjölbreytt, lifandi og síbreytilegt svæði. Sífelld meiri samskipti við hinn vestræna heim hafa haft mikil áhrif á innfædda og loftslagsbreytingar verða sífelld meira áberandi. Miklar breytingar hafa átt sér stað á samfélagsgerð og atvinnuháttum og eldri hættir vikið fyrir nýjum. Íbúar sem treystu áður á veiðar og hreindýrarækt hafa snúið sér í auknum mæli að verksmiðju- og þjónustustörfum þó að veiðar og hirðmennska gegni enn viðamiklu hlutverki.

Innreið hins vestræna velferðarþjóðfélags, kapitalisma eða sósíalisma hefur leitt af sér skóla, spítala og ýmsar stofnanir sem áður voru óþekktar og hvatt innfædda til fastrar búsetu. Þessum öru breytingum, jafnt náttúrulegum og félagslegum, fylgja kostir og gallar. Enn fremur er ljóst að frekari breytingar eru innan handar og mun áframhaldandi hlýnun á norðurskautssvæðinu hafa í för með sér enn meiri breytingar. Á öldinni sem er að líða má gera ráð fyrir að með áframhaldandi hlýnun muni miklar auðlindir verða aðgengilegar og ýmis tækifæri opnast eftir því sem hafismagn verður minna með ári hverju. Því hlýtur sú spurning að vakna hverjum þessar auðlindir tilheyra og og hverjir það eru sem munu njóta góðs af og hvernig ber að dreifa og stjórna þessum auði í sátt í samlyndi við menn, dýr og náttúru.

## Yfirlit yfir norðurskautssvæðið

Þegar skilgreina á norðurskautssvæðið liggur engin bein leið við. Til hægðarauka er hér notuð skilgreining Arctic Human Development Report (AHDR, 2004) á norðurskautssvæðinu og er hún Alaska, Kanada norðan 60° breiddargráðu ásamt norður Quebec og Labrador, allt Grænland, Færeyjar, Ísland og nyrstu sýslur Noregs, Svíþjóðar, Finnlands og

norðlægra svæða í Rússlandi sem vandasamara er að skilgreina í stuttu máli. Þau svæði eru Murmansk Oblast, Nenets svæðin, Yamalo Nenets, Taimyr, Chukotka autonomus okrugs, Vorkuta City í Komi lýðveldinu, Norilsk og Igrska í Krasnoyarsky



Kray og þeir hlutar Sakha lýðveldisins sem eiga landamæri næst

**Mynd 1 Skilgreining AHDR á Norðurskautssvæðinu**

norðurskautshringnum (Einarsson og

Young, 2004). Norðurskautssvæðið nær yfir 40 milljón ferkílómetra og þekur 8% lands á jörðinni. Þó eru íbúar ekki nema um það bil 4 milljónir. Þrátt fyrir að svæðið sé mjög fjölbreytt og eigi ólíka sögu þá blasa einnig við því áþekkt verkefni, sameiginleg vandamál og mikill möguleiki á samvinnu og samstöðu (Einarsson og Young, 2004).

Átta lönd hafa lögsögu á norðurskautssvæðinu og eru það Bandaríkin, Kanada, Rússland, Ísland, Finnland, Svíþjóð, Noregur og Danmörk fyrir hönd Færeyja og



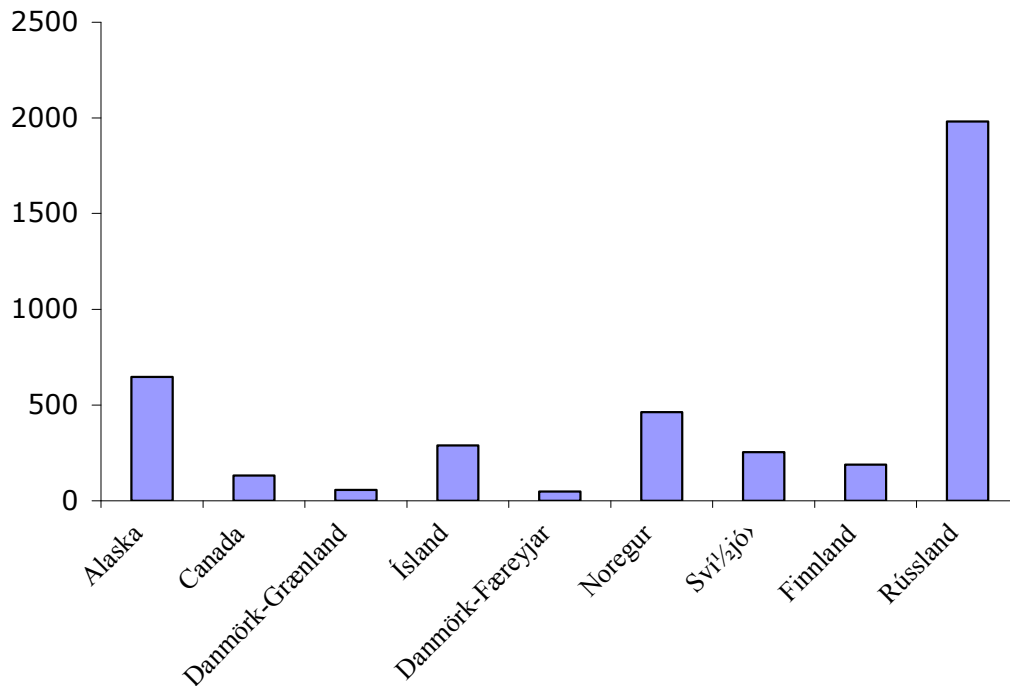
Grænlands. Í öllum þessum löndum, fyrir utan Ísland, býr þorri þjóðarinnar utan norðurskautssvæðisins. Þetta er því fjölbreyttur menningarheimur sem samanstendur af jafnt ólíkum þjóðum og þjóðarbrotum (Bogoyavlenskiy og Siggner 2004). Íbúar á svæðinu eru fjölmargir og af ólíkum uppruna, með ólík tungumál og ólíkar hefðir. Þar er að finna afkomendur innflytjenda sem hafa flust á svæðið á seinustu 1200 árum, megin þorrinn af vestrænum uppruna, sem gjarnan hafa ennþá sterk menningartengsl við svæðin sem þeir fluttust frá. Innflytjendur sem flust hafa á svæðið tímabundið til að vinna og jafnvel sest þar að. Einnig eru þar þjóðflokkar sem hafa dvalist þar í árþúsundir og verða þeir hér nefndir frumbyggjar þó hér sé um að ræða fjölbreyttan flokk, með ólíkar hefðir og venjur og af ólíkum uppruna (Bogoyavlenskiy og Siggner 2004).

Tafla 1 Stærð landsvæðis, fólksfjöldi og þéttleiki byggðar

<b>Svæði innan norðurskautshringsins</b>	<b>Ferkílómetrar (1000 km<sup>2</sup>)</b>	<b>Fólksfjöldi (1000)</b>	<b>Íbúar á hverja 100 ferkílómetra</b>
Alaska	1516	648.2	43
Canada	4191	130.3	3
Danmörk-Grænland	2176	56.7	3
Ísland	103	288.5	280
Danmörk-Færeyjar	1	47.7	3410
Noregur	107	462.7	431
Svíþjóð	99	253.6	257
Finnland	93	187.8	202
Rússland	4289	1982.5	46
<b>Samtals:</b>	12575	4058	

(Bogoyavlenskiy og Siggner 2004).

Svæðið er mjög dreifbýlt og eru til að mynda einungis þrír íbúar á hverja 100 ferkílómetra bæði á norðurskautssvæðum Kanada og á Grænlandi á meðan Færeyjar eru töluvert þéttbýlli þó að þær geti vart talist þéttbýllt miðað við svæði sunnar í Evrópu (Population Reference Bureau, ed)



(Bogoyavlenskiy og Siggner 2004).

## Mynd 2 Fólksfjöldi

Rússland er langtum fjölmennast þessara ríkja og er íbúafjöldi í kringum tvær milljónir, næst á eftir kemur Alaska-fylki í Bandaríkjunum með tæpa 650.000 íbúa. Þorri íbúa á svæðinu er af Evrópskum uppruna og hefur sterk menningartengsl suður á bóginn, má þar t.d. nefna Íslendinga og Færeyinga þar sem liðlega 1000 ár eru frá landnámi. Töluverður fjöldi af frumbyggjum er á svæðinu sem hafa verið þar búsettir í árþúsundir auk nýlegra innflytjenda sem gjarnan eru fæddir og menntaðir í suðrinu en hafa flust á norðurskautssvæðið á seinustu áratugum (Csonka og Schweitzer, 2004).

## Norðurskautshringurinn og loftlagsbreytingar

Mikið hefur verið rætt og skrifað um loftlagsbreytingar á norðuskautssvæðinu og hefur því verið líkt við Kanarífugl heimsins og vísar það til þess þegar

námuverkamenn tóku með sér kanarífugla niður í námur forðum tíð. Þegar kanarífuglinn dó, vissu þeir að tími væri komin til að forða sér úr námuni þar sem loftið væri ekki lengur öruggt. Að sama skapi munu breytingar á norðurskautssvæðinu gefa vísbendingar um það sem koma skal á öðrum svæðum á jörðinni (Eskelend og Flottorp, 2006).

Á norðurskautssvæðinu hefur hitastigið hækkað á næstum því tvöföldum hraða á við önnur svæði jarðar. Áhrifin af þessari hitnun eru margvísleg og má nefna bráðnun á sífreri, breytingar á vatnsupptöku og snjólögum og aukin bráðnun á jöklum og ís. Aukin rigning á veturna sem kann að leiða af sér meiri bráðnun snjós og jafnvel flóð á sumum svæðum. Aukin bráðnun á hafis sökum hækkandi hitastigs leiðir af sér minnkun og þynningu hafiss sem síðan leiðir til þess að geislar sólar endurspeglast ekki upp í andrúmsloftið af hvítu yfirborði íssins heldur fer í dökkan sjóinn sem innbyrðir mun meiri hita en ísinn. Hitabreytingarnar geta einnig haft áhrif á vinds- og vatnsstrauma sem hefur áhrif á veðurfar og eykur tíðni og styrk storma og kann að valda meiri kulda á öðrum svæðum innan norðurskautssvæðisins (Eskelend og Flottorp, 2006)

Flestar þær breytingar sem eru væntanlegar munu gerast á löngum tíma og því gefst fólki tími til að aðlaga lífnaðarhætti sína í samræmi við það. Út frá efnahagslegu sjónarhorni eru bæði kostir og gallar við þessar breytingar. Ný tækifæri munu skapast á meðan eldri atvinnuhættir munu leggjast af, t.d dýr sem leita frá hefðbundnum áthögum norður á bóginn á kaldara (Eskelend og Flottorp, 2006).

Landbúnaður skipar ekki stóran sess í efnahagslegum skilningi innan norðurskautssvæðisins og nemur framleiðslan ekki nema 1-2% af heildarframleiðslu á norðurskautssvæðinu. Hinsvegar er líklegt að hlutur þess muni aukast töluvert eftir

því sem heitara verður og verður t.d. hægt að rækta korn norðar en nú er gert (Eskelend og Flottorp, 2006).

Hækkandi hitastig sjávar getur flýtt fyrir vexti fiskistofna og því aukið það magn sem hægt er að nýta með sjálfbæru móti, hlýnunin getur þó að sama skapi haft neikvæð áhrif og eru t.d. margar tegundir af ferskvatnsfiski mjög viðkvæmar fyrir hitabreytingum. Mjög erfitt er þó að meta hver áhrifin verða á fiskistofna þar sem margir samverkandi þættir hafa áhrif og áhrifin mismunandi eftir tegundum, þó hefur í flestum rannsóknum borið á fremur jákvæðum áhrifum en neikvæðum. Hækkandi hitastig er einnig talið hafa jákvæð áhrif á fiskeldi upp að vissu marki sem veltur á hvaða tegund verið er að rækta (Eskelend og Flottorp, 2006).

Vatnsaflsvirkjanir eru mikilvægur aflagjafi víða á norðurskautssvæðinu og kann aukin bráðnun á sífreri, meiri úrkomu á svæðinu og meiri bráðnun jökla að skapa vandamál hvað varðar þau mannvirki sem þegar er búið að byggja. Hinsvegar mun aukin úrkoma og hraðari bráðnun jökla auka framleiðslugetu komandi virkjana þegar reiknað hefur verið með þessum breytum/breytingum. Þó að vatnsaflíð muni aukast og þar með framleiðslugetan þá hefur einnig verið bent á að líftíminn muni væntanlega styttest (Eskelend og Flottorp, 2006). Mikið er af skóg á norðurskautssvæðinu sem hingað til hefur verið lítið nýttur sökum erfiðs veðurfars og slakra samgangna sem auka á kostnaðinn við að nýta hann, eftir því sem hlýnar má gera ráð fyrir þéttari gróðri og að gróðurlínan færist norðar. Hlýnunin gæti því leitt til þess að nýting á skógi víðsvegar á norðurskautssvæðinu, þó sér í lagi í Rússlandi, gæti verið ábótasamur. Hreindýrarrækt, sem mikið er stunduð á norðurskautssvæðinu, kann að verða fyrir miklum áhrifum af hlýnun. Með aukinni hlýnun þá myndast gjarnan ísbrynja yfir jörðinni og hreindýrin, sem eru vön að þurfa að grafa í snjó, en ekki ís, eiga erfitt með að verða sér út um fæðu. Þetta getur síðan leitt til þess að

heppilegir áthagar sæta ofbeit. Á svæðum eins og í Noregi, Svíþjóð, Finnlandi og í Kolahéraði í Rússlandi þá hafa frumbyggjar stundað hreindýrabúskap byggt á fornri hefð sem er talin vera í það minnsta 4-500 ára gömul. Að aðlaga beitihaga eftir veðurfarsbreytingum gæti því reynst erfitt þar sem svæðið spannar fjögur þjóðríki og fjögur ólík lagakerfi (Broderstad og Dahl, 2004).

Loftlagsbreytingar munu koma til með að hafa mikil áhrif á olíuiðnaðinn, með ýmsu móti. Minnkandi hafis mun hafa þau áhrif að aðgengi í olíulindir mun aukast en hinsvegar mun búnaðurinn verða dýrari þar sem hann þarf að standast öflugri öldur og meiri hafisreka. Olíuvinnsla á landi kemur væntanlega til með að verða kostnaðarsamari og á þiðnun sífreris eftir að hafa mikið að segja þar sem þungaflutningar kunna að takmarkast auk þess sem meiri þiðnun ógnar olíu og gasleiðslum bæði í Síberíu og Alaska. Búist er við aukinni ásókn í þessar auðlindir og á þar hækkandi hitastig, aukið aðgengi sem og pólitískt landslag, jafnt á norðurskautssvæðinu og utan þess, stóran hlut að máli. Gera má ráð fyrir því að aukning verði í ferðamannaiðnaði í framhaldi af hækkandi hitastigi. Ferðamannatímabilið myndi lengjast en auknar sviptingar í veðurfari muna væntanlega hafa neikvæð áhrif, auk þess sem hið sérstæða landslag og dýralíf eru meðal aðal aðráttarafla norðursins. Því kynnu breytingar að hafa neikvæð áhrif á vissum svæðum en öðrum ekki. Gera má ráð fyrir að skemmtiferðaskip muni í auknum mæli leggja leið sína inn á svæðið þó að tíðari hafisrek kunni að gera þeim erfitt fyrir (Eskelend og Flottorp, 2006).

### **Auðlindir og norðurskautshringurinn**

Náttúruauðlindir í víðum skilningi eru allar þær afurðir jarðar sem maðurinn getur notað, má þar nefna drykkjarvatn, olíu, dýra- og fiskistofnar, jarð- og steinefni og

viður svo fátt eitt sé nefnt. Í flestum tilvikum er þó orðið notað í efnahagslegum skilningi og vísar til náttúruauðlinda sem fyrir finnast í náttúrunni og getur skapað auð og tilheyrir ákveðnu ríki eða svæði (Snorri Baldursson, e.d). Oft er fjallað um endurnýjanlegar auðlindir og óendurnýjanlegar auðlindir. Endurnýjanlegar auðlindir eru auðlindir sem endurnýja sig hratt, t.d fiskimið, skógar og sólarljós, sem þó að það sé nýtt endurnýjar sig mishratt en þó allt á raunhæfu tímabili miðað við æviskeið manna (Snorri Baldursson, e.d). Óendurnýjanlegar auðlindir eru hinsvegar auðlindir á borð við olíu, jarðgas, steinefni og aðrar auðlindir sem endurnýja sig ekki á tímaskeiði sem hægt er að bera saman við líftíma manna og ágangurinn á þessar auðlindir er mun hraðari en tíminn sem tekur fyrir þær að myndast aftur (Snorri Baldursson, e.d).

Norðurskautssvæðið er hlaðið auðlindum. Þau sem eru ef til vill mest í umræðunni um þessar mundir eru olía, jarðgas og málmar sem er þó einungis hluti af auðlindum svæðisins. Einnig er þar að finna gjöful fiskimið, gífurlegt magn af ferskvatni og gera má ráð fyrir að eftirspurn eftir því aukist til muna með aukinni hlýnun. Gnógt vatnsafls er einnig á svæðinu sem hægt er að nýta til orkusköpunar á tiltölulega vistvænan máta. Jarðvarmi er einnig til staðar og eru t.d. nánast því öll heimili á Íslandi hituð með jarðvarma (Snorri Baldursson, e.d). Þar er að finna 8.2 % af skógi jarðar og eru trén sem slík því gífurleg sameiginleg auðlind fyrir mannkyn, auk þess sem íbúar á svæðinu nota skóginn til margvíslegra hluta á borð við veiðar, söfnun og skógarhögg til eigin nota. Fiskveiðar eru einnig stór partur af auðlindum norðurskautsins og nema veiðar á norðurskautssvæðinu 10.1% af heildar fiskveiðiafla heimsins (Eskelend og Flottorp, 2006)

Miðað við alheims hagkerfið eins og það er í dag er þó langtum mest ásókn í olíu og jarðgas. Á norðurskautssvæðinu er að finna stóran hluta af heimsbirgðum af olíu og jarðgasi. Ekki er hægt að segja nákvæmlega til um hversu miklar þessar birgðir eru á

norðurskautssvæðinu enda aðstæður til rannsókna gjarnan dýrar og erfiðar. Talið hefur verið að í kringum 25% af olíubirgðum heimsins séu undir sjávarmáli á norðurskautssvæðinu (Arctic basin) en einnig eru töluverðar birgðir á landi og er talað um rúmlega 250 svæði sem búa yfir einhverjum birgðum þó magnið sé ekki fyllilega ljóst (Ahlbrandt, 2002). Olía sem verið er vinna er mestmegnis á þremur megin svæðum og er það með ströndum Beaufort hafsins (North Slope of Alaska og the Mackenzie Delta í Kanada) í norðaustur Kanada (Nunavut) og norðvestur Rússlandi. (ekki punktur hér) (Snorri Baldursson, e.d). Ljóst er að um gífurlega hagsmuni er að ræða og að ásókn í olíuna muni aukast eftir því sem hafísinn heldur áfram að hopa.

### **Pólítískt landslag og auðlindastjórnun**

Alls eru átta þjóðríki sem teljast til norðurskautssvæðisins, Ísland er eina landið sem fellur alfarið þar innan, Færeyjar og Grænland eru undir stjórn Danmerkur og Alaska, Kanada, Rússland og Norðurlöndin eiga öll svæði sem teygja sig inn í norðurskautshringins. Því mætti segja að norðurskautssvæðinu sé að miklu leyti stjórnað utan þess, þar sem sjö af þessum átta löndum hafa stjórnaraðsetur sunnar á jarðkringlunni (Csonka og Schweitzer, 2004).

Saga nýlenduvæðingar á svæðinu er afar ólík og spannar tímabil frá því að vera hundruðir ára gömul yfir í að vera fremur nýleg eða frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar (Broderstad og Dahl, 2004). Litið var svo á að þetta væri að mestu leyti land sem ekki hefði verið gert tilkall til og þjóðríkin sem áttu landamæri nærri norðurskautshringnum gerðu kröfur til landsins og hófu ferli innlimunar þar sem stefnt var að samlaga þessi nýju svæði að menningu og háttum nýlenduvelldanna og

var það lengi sú aðferð sem heppilegust þótti til þjóðsköpunar (Broderstad og Dahl, 2004).

Á seinustu áratugum hefur þó stefnan breyst umtalsvert og haldast þær breytingar í hendur við aukið lýðræði sem lýsir sér sem svo að þjóðir geta nú síður framfylgt hvaða stefnu sem þeim þóknast á einstökum svæðum án þess að íbúar á svæðinu hafi um það neitt að segja. Á norðurskautssvæðinu hefur vald í auknum mæli færst bæði til svæðisstjórna og hópar frumbyggja hafa í auknum mæli fengið viðurkenningu á réttindum sínum og fengið kost á að koma sínum skoðunum á framfæri (Broderstad og Dahl, 2004). Norðurskautssvæðinu hefur löngum verið eins konar auðlindakista fyrir ríkin sem eiga þar lögsögu, þar sem óendurnýjanlegar auðlindir á borð við olíu, jarðgas og málma eru nýtt, án mikils samráðs við íbúa, sem hefur ítrekað leitt til náttúruspjalla og breytinga á náttúrulegu umhverfi frumbyggja sem nýttu það í hefðbundnari tilgangi á borð við hreindýrarækt og veiðar. Í kjölfarið af auknum samskiptum, ~~á~~ milli fólks á norðurskautssvæðinu og ráðamanna utan þess, hafa þó orðið breytingar á þessu og hefur viðurkenning á réttindum frumbyggja og aukin umhverfisvitund í alþjóðasamfélaginu haft þar mest að segja. Aukin áhersla á sjálfbæra þróun hefu dregið þessar þjóðir að samningarborðinu og stuðlað þar með að auknu samstarfi um sameiginleg vandamál sem krefjast úrlausnar. Réttindabarátta frumbyggja hefur borið töluverðan árangur og hefur þeim tekist að koma af stað umræðum um eignarrétt víða á norðurskautssvæðinu.

### *Sjálfbær þróun:*

Hugtakið sjálfbær þróun sem var skilgreint í Bruntland-skýrslunni sem þróun sem mætir þörfum nútímans án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að mæta



sínum þörfum (Bruntland, 1987). Það hlaut alþjóðlega viðurkenningu í upphafi 9. áratugarins og var megináherslan á loftlagsráðstefnunni í Rio de Janeiro árið 1992 og sýnir það sig í þeim reglugerðum sem samþykktar voru á ráðstefnunni. Í kjölfarið hafa svæðisbundnar stjórnir og ríkisstjórnir haft sjálfbæra þróun að yfirlýstu leiðarljósi og hafa þessi markmið skapað grundvöll fyrir samvinnu ríkisstjórna óháð því hvaða væng stjórn mála þær eru. Einnig hafa alþjóðlega fyrirtæki sem teygja arma sína út fyrir einstök þjóðríki tekið upp þessi markmið í sínu starfi.

Á norðurskautssvæðinu hafa þjóðirnar átta, sem eiga þar landssvæði, komið sér saman um markmið og hefur þetta leitt af sér ýmsa marghliða og tvíhliða samninga um náttúruvernd. Samningarnir teygja sig út fyrir einstök landamæri og þrátt fyrir að ólíkum aðferðum sé beitt þá eru markmiðin að mörgu leyti áþekkt. Árið 1991 skrifuðu norðurskautsríkin átta undir *Rovaniemi* yfirlýsinguna og skuldbundu sig til að taka þátt í náttúruverndarverkefni á norðurskautssvæðinu er nefndist Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS). Tveimur árum síðan var *Nuuk* yfirlýsingin undirrituð þar sem norðurskautsríkin skuldbundu sig enn fremur til vinna að sjálfbærri þróun (Fenge e.d). Árið 1996 var *Ottawa*-samþykktin undirrituð, þar sem ákveðið var að stofna Norðurskautsráðið (Arctic Council). Því var ætlað að takast á við fjölbreytt markmið þar á meðal þrjá grundvallarþætti sjálfbærrar þróunar sem eru umhverfismál, samfélagsmál og efnahagsmál. Með stofnun ráðsins var samvinna norðurskautsríkjanna aukin til muna auk þess sem skapaður var vettvangur þar sem frumbyggjar víðsvegar frá norðurskautssvæðinu geta komið skoðunum sínum á framfæri og eiga efirtalin samtök frumbyggja fastasæti í ráðinu: *Aleut International Association, Arctic Athabaskan Council, Gwich'in Council International, Inuit Circumpolar Conference, Russian Association of Indigenous Peoples of the North og Saami Council*. Þessi sex frumbyggjasamtök taka þátt í starfi ráðsins, þar á meðal

sem ráðgjafi ríkisstjórna. Einnig gefst frumbyggjum, vísindamönnum og fulltrúum ríkisstjórna innan Norðurskautsráðsins kostur á að koma saman og ræða á hvaða sviðum frekari upplýsinga er þörf og hvaða þýðingu fyrirbyggjandi rannsóknir hafa (Arctic Council 2006).

### **Mikilvægi hefðbundinna atvinnuhátta fyrir frumbyggja**

Aukin áhersla á menntun og heilsugæslu hefur leitt til þess að fleiri frumbyggjar hafa fast aðsetur í bæjum eða þorpum og byggja lífsafkomu sína að miklu leiti á launavinnu í iðnaði eða þjónustu. veiðar og hefðbundnar framfærslugreinar frumbyggja gegna þó ennþá í dag mikilvægu hlutverki, þá frá efnahagssjónarmiði, félagslegu og menningarlegu sjónarmiði. Veiðar hafa ávallt verið mikilvægur þáttur í lífi frumbyggja á norðurskautssvæðinu og endurspegla tengsl þeirra við náttúruna. Rík hefð er fyrir því að deila fengnum með nágrönnum og efla þar með félagsleg tengsl. Segja mætti að á norðurskautssvæðinu fyrirfinnist markaðs- og opinbert hagkerfi sem og sjálfsþurftarhagkerfi og eru þau bæði mjög þýðingarmikil og í flestum tilvikum samtvinnuð (Popell, 2006).

Þessi sérstöku tengsl við náttúruna hafa verið staðfest í ýmsum alþjóðlegum samþykktum. Nefna má að frá 1985 hefur Alþjóða hvalveiðiráðið viðurkennt rétt frumbyggja til að veiða hval og hafa þeir fengið undanþágu frá hvalveiðibanni að vissu marki. Sameinuðu þjóðirnar hafa einnig fest í lög ákvæði þar sem óheimilt er að svipta þjóðir þeirra eigin afkomuleiðum og á þetta við jafnt um frumbyggja sem aðra. Því er sú viðurkenning sem frumbyggjar á norðurskautssvæðinu hafa leitast við á landakröfum og sjálfstjórnar innan þess lands þeim mjög mikilvæg (Broderstad og Dahl, 2004).

Tafla 2 Ánægja með áhrif á stjórnun auðlinda á borð við fisk, villibráð, olívinnslu og námugróft og getuna til að draga úr staðbundnum umhverfisvandamálum

	Grænland	North slope, Alaska	Northwest territories, Kanada	Bering sund	Chukotka	Samtals
Mjög ánægður	1%	22%	12%	9%	1%	3%
Nokkuð ánægður	27%	44%	39%	26%	3%	23%
Hvorki ánægður né óánægður	38%	21%	29%	33%	13%	30%
Nokkuð óánægður	20%	11%	15%	22%	35%	23%
Mjög óánægður	15%	2%	5%	10%	48%	22%
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Heimild: Popell 2006

Eins og sjá má eru mjög mismunandi eftir svæðum hversu ánægðir íbúarnir eru með þau áhrif sem þeir hafa á auðlindir og auðlindastjórnun í umhverfi sínu. Á meðan íbúar á svæðunum í norður Ameríku eru tiltörulega ánægðir, þá eru íbúar Chukotka-héraðs í Rússlandi afskaplega óánægðir enda réttindi frumbyggja ef til vill komin hvað styst í Rússlandi (Broderstad og Dahl, 2004).

Hefðbundin fæðuöflun skipar ennþá veigamikinn sess í mataræði flestra frumbyggja. *Survey of Living Conditions in the Arctic (SliCA)* sem er samstarfsverkefni á milli frumbyggja á norðurskautssvæðinu og vísindamanna frá Bandaríkjunum, Kanada, Grænlandi, Noregi, Svíþjóð, Finnlandi og samtökum frumbyggja á Chukotka og Kola-skaganum í Rússlandi og er unnið fyrir tilstuðlan Norðurskautsráðsins hefur leitt eftirfarandi í ljós: Tvö af þremur Inúíta-heimilum telja að helmingur eða meira af fæðunni þeirra sé hefðbundin fæða. Því virðist sem stærstur hluti fæðunnar á heimilum Inúíta sé ennþá byggt á veiðum og söfnun. Það hefur löngum tíðkast að deila veiðinni með nágrönnum, fjölskyldu og vinum þegar vel veiðist og sögðust 96% Inúíta-heimila í Kanada ennþá deila með sér matvælum. Í Alaska og Grænlandi eru samsvarandi tölur 85% og 64%. Í öllum þessum samfélögum er litið svo á að það að deila matvælum sé mikilvægur þáttur í

félagslegum tengslum. Það ber vott um sterka efnahagslega stöðu að eiga nægan mat til að deila og getur komið á fót sambandi þar sem báðir aðilar gefa og þiggja, og efla þar með sambandið sín á milli. Einnig þessar matvælagjafir eða skipti þjónað þeim tilgangi að vera félagsþjónusta þar sem þeir sem geta, gefa þeim sem minna mega sín. Þetta form af sjálfsþurftarbúskap hefur skipað stóran sess í lífi frumbyggja á norðurslóðum og gerir enn. Meira en 75% Alaska Inupiat frumbyggjunum sagðist vilja blöndu af launavinnu og sjálfsþurftarbúskap, 10% vildu einungis launavinnu og 15% vildu snúa alfarið aftur í sjálfsþurftarbúskap. Samsvarandi tölur voru í Chukotka í Rússlandi en þá kusu 25% blöndu af launavinnu og sjálfsþurftarbúskap, 40% launaða vinnu og 32% kusu að snúa aftur til hefðbundinna starfa frumbyggja (Popell, 2006). Því er töluverður munur á milli samfélaga en ljóst er að þessi tengsl við land og náttúru eru ennþá mjög sterk og hefðbundin störf á borð við veiðar ennþá mjög mikilvæg fyrir þessa þjóðflokka, sem endurspeglast að einhverju leyti í baráttu frumbyggja fyrir aðgangi að hefðbundnum veiðilendum víðsvegar um norðurskautssvæðinu (Poppel, Kruse, Duhaime og Abryutina, 2007).

### **Réttindi frumbyggja: Eignarréttur landssvæðis**

Auðlindastjórnun á norðurskautssvæðinu í dag veltur að miklu leyti á því hvernig tekst til með skilgreiningu á eignarrétti á svæðinu og hafa frumbyggjar víðsvegar gert tilkall til ákveðinna landsvæða sem þeir hafa búið á árpúsundum saman. Þrátt fyrir að þessi sameiginlega þróun hafi og sé að eiga sér stað þá er árangurinn misgóður eftir svæðum. Þetta er þó ekki auðvelt þar sem gjarnan er um að ræða blönduð samfélög þar sem bæði frumbyggjar, afkomendur vestrænna innflytjenda og annarra hafa búið saman lengi.

Samfara áherslubreytingum á bæði alþjóðlegum og svæðisbundnum lögum þá hafa réttindi frumbyggja aukist. Í sögulegu samhengi hafa alþjóðalög ekki einblínt mikið á hvernig þjóðir koma fram við sína eigin borgara, en frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar hefur þó áherslan breyst og eru nú settar lágmarkskröfur um alþjóða mannréttindi. Meginbreytingin varðar rétt einstaklinga, þá sér í lagi borgaraleg lög, stjórnmalaleg réttindi og réttinn til sjálfsákvörðunar, sem er grundvallarréttur til að njóta allra annarra réttinda. Alþjóðaréttur hefur einnig beint sjónum sínum að sameiginlegum réttindum hópa svo sem menningar- og málfræðilegum réttindum minnihlutahópa og sérstökum rétti frumbyggja (Banks, 2004).

Tvær meginleiðir hafa verið farnar hvað varðar rétt frumbyggja og er það annarsvegar að viðurkenna rétt frumbyggja á almennum grundvelli, sem borgara þjóðríkis og þar með fellur það undir lög um jafnrétti og að þeim sé ekki mismunað. Þetta felur í sér að sérstakra aðgerða kann að vera þörf til að bæta eldri réttindabrot og að ekki megi svipta þau náttúrulegum auðlindum og þar með réttinum til sjálfsviðurværis. Þessi aðferð hefur þó ekki verið nógu árangursrík í að tryggja réttindi frumbyggja og því hefur önnur leið verið farin og er hún sú að skapa sérákvæði hvað varðar málefni frumbyggja og hafa alþjóðleg ákvæði verið samþykkt sem einblína á réttindi frumbyggja (Banks, 2004).

Þessi þróun leiddi af sér ráðstefnu Alþjóðavinnuálastofnunarinnar (ILO) nr. 169, sem starfar undir mannréttindaráði sameinuðu þjóðanna. Á ráðstefnu þessari voru ýmis réttindi frumbyggja staðfest, og mælti hún svo fyrir að ríkisstjórnnum bæri að þróa í samráði við frumbyggja, kefisbundnar og samræmdar aðgerðir til að vernda réttindi frumbyggja. Útrýma félagslegu og efnahagslegu óréttlæti milli frumbyggja og annarra íbúa, á máta sem samræmist lífsháttum frumbyggja. Hefðum eða

hefðbundnum lögum skal sýnd virðing svo lengi sem þær stangast ekki á við alþjóðarlög. Viðurkenna skal sérstök tengsl frumbyggja við land eða landsvæði sem þeir búa á. Viðurkenna skal eignarrét þeirra á landi og afnotarétt á landsvæði sem þeir deila með öðrum. Viðurkenndu og stöðluðu ferli skal koma á innan lagaramma viðkomandi þjóðar sem tekst á við land kröfur. (UNHCHR, 1991)

Þessar reglugerðir Alþjóðavinnuáráðs hafa verið frumbyggjum mikilvægar til að fá viðurkenningu á réttindum sínum, og er lítið á þær sem stórt stökk fram á við í réttindabaráttu frumbyggja. Enn sem komið hafa þó einungis tvö af löndunum átta á norðurskautssvæðinu staðfest þessa reglugerð Alþjóðavinnuáráðs og eru það Danmörk og Noregur. Þó er þetta ákvæði í athugun í hinum löndunum fimm sem hafa frumbyggja innan sinna landamæra (Banks, 2004).

### *Grænland*

Á Grænlandi hefur verið heimastjórn frá árinu 1979 og hefur Danska stjórnin afsalað sér löggjafarvaldi hvað varðar svæðismál en hefur þó ennþá umsjá með hlutum á borð við vörnum landsins, borgararéttindum og bankamálum. Utanríkisstefnan er að mestu leyti í höndum Danska ríkisins en Grænland hefur einhvern rétt til tvíhliða samninga við erlend ríki og kaus þjóðin meðal annars að fara ekki með Dönum inn í Evrópusambandið og spiluðu fiskveiðimál þar stærstan þátt (Banks, 2004).

Eins og staðan er í dag þá hlýtur Grænland enn styrk til að sinna vissum þjónustusviðum á borð við menntun og heilsugæslu. Hvað varðar landareign þá er allt land á Grænlandi ríkiseign og einkaeign sem slík þekkist ekki. Þegar að auðlindum

kemur, eins og olíu, gas og steinefni þá hafa Danir og Grænlandingar komið á fót nefnd sem skipuð er fimm grænenskum þingmönnum og fimm dönskum.

Samkomulagið er á þá leið að ef olía, gas eða aðrar auðlindir finnast á svæðinu þá skuli þeim vera deilt jafnt á milli danska ríkisins og þess grænenska upp að 500 milljón dönskum krónum en ef gróðinn fer fram úr þeirri upphæð skuli setjast aftur að samningarborðinu (Lyng 2006). Seinustu árin hefur verið talið að Grænland kunni að búa yfir miklum olíulindum og árið 2001 töldu jarðvísindamenn að þar kynnu að leynast svo mikið sem 110 milljarðar fata, sem jafnast á við helming allra þekktra birgða Sáði-Arabíu sem er stærsti útflytjandi olíu í heiminum (Kristján Jónsson, 2006). Engu að síður eru þessar tölur byggðar á óbeinum vísendingum og gætu birgðirnar verið mun minni og jafnvel engar (Kristján Jónsson, 2007).

Ljóst er að miðað við núverandi heimsmarkaðsverð að hvatinn er til staðar til að leggja út í dýrar og vandasamar rannsóknir, sér í lagi þar sem hafísinn fer hopandi í kringum Grænland og því nýir möguleikar að opnast (Kristján Jóns, 2006). Hinsvegar er olíuvinnsla enn sem komið er afar erfið á svæðinu og þyrftu birgðirnar að vera töluvert miklar til þess að það borgaði sig að vinna þær sökum íss og veðurfars (Kristján Jónsson 2007). Grænland hlýtur árlega styrk frá Danmörku sem nemur þremur milljörðum danskra króna. Ef olíuvinnsla hæfist á svæðinu kynni að koma upp sú staða að Grænlandingar gætu afþakkað þessa fjármuni (Kristján Jónsson, 2007). Það myndi væntanlega hvetja Grænlandinga enn fremur til sjálfstæðis.

### *Alaska*

Fyrstu verulegu samskipti frumbyggja í Alaska voru við Rússneska frumkvöðla sem stunduðu viðskipti með skinn á 18.öld og voru hlutar Alaska undir

óbeinni stjórn Rússakeisara. Bandaríkin keyptu hinsvegar Alaska af Rússum árið 1867. Tekið var fram í samningunum að íbúar, eða hinir ósiðmentuðu eða frumbyggjar eins og þeir voru nefndir, skyldu lúta lögum og reglum Bandaríkjanna. Líkt og tíðkaðist á þessum tíma þá var ekki minnst á rétt frumbyggja til lands. Frá árinu 1926 var komið á fót fjölda verndarsvæða, líkt og tíðkuðust með Indíána sem bjuggu sunnar í Ameríku.

Árið 1971 voru öll þessi verndarsvæði aflögð með undirritun *Alaska Natives Claims Settlement Act* (ANCSA). ANCSA-samningurinn var fyrsti nútíma samningurinn um landakröfur á norðurskautssvæðinu. Ástæðan fyrir tilkomu hans var sú að olía fannst í *North Slope* svæðinu og jókst þá pressan um að ná sátt um málið til þess að hægt væri að vinna hana og leggja olíuleiðslu til að flytja hana af svæðinu. Samningurinn hljóðaði upp á að frumbyggjar fengju 44 miljónir hektara lands og tæpan milljarð bandaríkjadollara. Það sem þeir hinsvegar létu af hendi var allt tilkall til landsvæðis og veiðilenda á grundvelli réttar síns sem frumbyggjar. Svæðið skyldi greiða skatt til bandarísku ríkisstjórnarinnar. Svæðið og fjármunirnir sem þeir eignuðust er undir stjórn 13 héraðsstjórna og 200 þorpa og hver sá sem gat sannað að hann væri í það minnsta einn fjórði frumbyggja gat skráð sig og orðið hluthafi í þessum eignum og hlotið arð af framkvæmdum á svæðinu. Frumbyggjar í Alaska fengu 11% af því landi sem þeir gerðu tilkall til (Mertz 1991).

Frumbyggjar Alaska eru ekki nema 16% af heildarfjölda íbúa í Alaska, en hinsvegar eru þeir mikill meirihluti íbúa í dreifbýli. Af meira en 200 þorpum sem eru skráð sem þorp frumbyggja í Alaska þá er rúmlega helmingurinn með héraðsstjórnir og 69 með frumbyggjaráð. Því er ljóst að frumbyggjar á svæðinu hafa töluvert um eigin mál að segja (Mertz 1991).



## *Kanada*

Frumbyggjum í Kanada hefur orðið mikið ágengt í réttindabaráttu sinni og hefur hún hafi verið öðrum samfélögum innfæddra fyrirmynd og hvatning. Cree indíánar frá James Bay í Quebec, Kanada með stuðningi frá Nunavik Inúítunum í Quebec náðu markverðum árangri í baráttu við ríkisstjórnina sem skilaði þeim aukinni sjálfstjórn. Árið 1971 tilkynnti héraðsstjórnin í Quebec að til stæði að byggja stærstu vatnsaflsvirkjun í norður Ameríku. Ekki var rætt við Cree fólkið um þessar áætlanir og var það einungis fyrir þær sakir að yngri kynslóðir Cree fólksins var farið að læra ensku að þau rákust á þessi tíðindi í dagblöðum. Bygging virkjunarinnar hefði leitt til þess að mikið af veiðilendi Cree indíánana færi undir vatn og hefði mikill áhrif á dýralíf á svæðinu. Héraðsstjórnin í Quebec og ríkisstjórn Kanada neitaði viðræðum við Cree fólkið og var því farið með málið fyrir alríkisrétt.

Ekki tókst þeim að stöðva endanlega framkvæmdir á virkjuninni en þeim tókst að neyða ríkisstjórn Kanada og svæðisstjórnina í Quebec til viðræðna. 1975 skrifuðu bæði Cree indíánarnir og Nunavik Inúítarnir undir samning ásamt ríkisstjórn Kanada, héraðsstjórn Quebec og Quebec Hydro sem færði þeim 90 milljónir kanadíska dollara og fengu aukin sjálfstjórnarréttindi og rétt yfir ákveðnum landsvæðum og þurfa því fyrirtæki eða ríkisstjórnir að fá samþykki íbúanna ef ráðast á í frekari framkvæmdir. Fjármunina hafa svo báðir þessir hópar nýtt sér til að efla innviði samfélaga sinna svo sem skóla, heilsugæslu og atvinnumál. Ferlið hefur fært þeim þekkingu á hvernig eigi að eiga við ríkisstjórnina og svæðisstjórnina í Quebec og hafa þeir notað hluta af þeim fjármunum sem þeir hafa fengið í kjölfar þessa samnings og frekari stóriðju til að hjálpa öðrum frumbyggjum að berjast fyrir rétti sínum (Felt 2000).

Í framhaldinu hafa fylgt miklar landkröfur sem að einhverju leyti hefur verið komið til móts við af hálfu ríkisstjórnarinnar og eru nú meira en 600 verndarsvæði innan Kanada, flest þeirra eru þó fremur lítill. Fæst þeirra búa yfir miklum auðlindum en eru þó undantekningar á borð við Alberta sem fær hluta af gas og olíuauðlindum á sínu landssvæði (Indian and Northern Affairs Canada, 2004). Því er töluvert í land með að allir deiluaðilar séu sáttir en frumbyggjar hafa náð mikilvægum áföngum eins og sjá má á bæði á *Nunavut* svæðinu og *The Yukon First Nations* í Kanada. Sem eru bæði sjálfstjórnarsvæði frumbyggja innan Kanada.

Heimastjórnarsvæðið *Nunavut* var hluti af *Northwestern* en var lögbundið sjálfstjórnarsvæði 1994 og orðið að veruleika 1999 og er landsvæðið á stærð við Vestur-Evrópu. *The Yukon First* Svæðið er fullvalda í eigin málum, hefur löggjafavald og hefur breiðan og teigjanlegan ramma til sjálfstjórnar sem þeir geta þróað áfram á þeim hraða sem þeir telja vera við hæfi. Hluti af samningunum felur í sér viðræður þeirra á milli við ríkisstjórnina varðandi það á hvaða sviðum þeirra lög yfirgnæfa ríkislög (Broderstad og Dahl, 2004). Því má sjá að þessum svæðum hefur verið veitt töluverð sjálfstjórn og fjármunir frá náttúruauðlindum gera þeim það kleift.

#### *Noregur, Svíþjóð og Finnland*

Í málefnum Sama hefur verið farið önnur leið og í stað þess að hafa fært pólitískt vald til nýrra sjálfstjórnarsvæða þá hefur umsjónarréttur verið skilgreindur og færður til. Sem er þó ekki sami hlutur og átt hefur sér stað bæði í norður Ameríku og á Grænlandi. Þessi réttur hefur verið skilgreindur með *Finnmark*-ákvæðinu í norður Noregi. Ákvæðið hefur verið mikið gagnrýnt þar sem það þykir ekki skilgreina

réttindi Sama nægilega vel hvorki sem einstaklinga þ.e. réttur þeirra sem frumbyggjar, né rétt þeirra sem samfélags (Broderstad og Dahl, 2004).

Svæðið Finnörk þekur rúmlega 45.000 ferkílómetra svæði nyrst í Noregi og er íbúafjöldinn 73.000 og einungis 25% af þeim eru Samar. Á svæðinu er Finmarksvidda og þekur hún 36% af Finnmerkusvæðinu og eru Samar 95% af íbúum. Svæðisstjórnin er skipuð af þremur meðlimum frá Sami þinginu og þremur aðilum frá Finnmerkurráðinu og eru fulltrúar Sama hlutfallslega fjölmennari heldur en íbúatala þeirra segir til um. Hinsvegar hefur t.d. veiðirétti verið breytt þannig að þeir sem eiga land að veiðiám t.d. hafa þar rétt til að veiða en aðrir ekki. Þetta hefur valdið vissum áhyggjum þar sem þetta samræmist ekki hefðbundnum venjum Sama. Samkvæmt vettvangsrannsókn framkvæmdri af Birnu Rún Arnarsdóttir og Jóhanns Ásmundssonar (2006) þá telja sumir Samar að Finnmark-ákvæðið rjúfi samband þeirra við landið sem sé einn af grundvallarþáttum í sjálfs- og samfélagsvitund Sama, en þó voru Samar búsettir á svæðinu sammála um að ekki væri komin nógu mikill reynsla af þessu nýja fyrirkomulagi til að meta hver lokaniðurstaðan yrði (Birna Arnarsdóttir og Jóhann Ásmundsson, 2006). Samar búa einnig í Svíþjóð, Finnlandi og Rússlandi og hefur réttur þeirra ekki verið viðurkenndur að jafn miklu leyti og í Noregi og hafa þessi lönd verið gagngrýnd fyrir að virða ekki alþjóðalög um réttindi innfæddra að sama magni og Norðmenn hafa gert, þá sér í lagi niðurstöðu Alþjóðavinnuálastofnunar ráðstefnu 169 sem er litið á sem lykil sáttmála hvað varðar rétt frumbyggja (Birna Arnarsdóttir og Jóhann Ásmundsson, 2006).

### *Rússland*

Réttindi frumbyggja í Rússlandi eru sennilega hvað styst á veg komin af norðurskautslöndunum, enda hefur sú þróun valddreifingar sem hefur átt sér stað í

Norður Ameríku og á Norðurlöndunum ekki átt sér stað þar í sama magni. Frekar mætti segja að miðstýring hafi aukist. Hlutfallslegur fjöldi frumbyggja á svæðinu er mjög lítill og hafa þeir gjarnan ekki fengið mikinn hljómgrunn í svæðisstjórnnum. Síðla á 10. áratug 20. aldar kom Pútín Rússlandsforseti því til leiðar að fylkisstjórar væru allir skipaði af valdhöfum í Moskvu en ekki í svæðisbundnum kosningum. Frumbyggjar hafa ósjaldan þurft að leita verndar hjá alríkisstjórninni til að verja hagsmuni þeirra gegn fylkisstjórnnum gagnvart áætlunum sem ógna hefðbundnum atvinnuháttum þeirra á borð við hreindýrarrækt. Félag frumbyggja í Rússlandi RAIPON hefur þó eflst og tekist í auknum mælum að standa vörð um hagsmuni félagsmanna sinna (Broderstad og Dahl, 2004).

### Umræður

Norðurskautssvæðið er fjölbreyttur staður þar sem saman koma átta þjóðríki, ótal þjóðarbrot með mismunandi menningu, áherslur og markmið. Annarsvegar innflytjendur af evrópskum uppruna sem hafa sest að á svæðinu á seinustu 1200 árum og hinsvegar frumbyggjar sem hafa búið þar í árþúsundir. Samskipti frumbyggja við nýlenduherra hafa verið með ýmsu móti í gegnum tíðina enda hefur nýlenduvæðing svæðisins farið fram með ólíkum hætti og á ólíkum tímabilum.

Miklar breytingar hafa átt sér stað á norðurskautssvæðinu, þessar breytingar eru bæði samfélagslegar auk þess sem veðurfarsbreytingar verða sífellt meira áberandi. Almenn sátt er um það að hitastig á jörðinni fer hækkandi, hvort sem það stafar af náttúrulegum sveiflum í veðurfari eða aukinni kolefnalosun manna út í

andrúmsloftið. Þær loflagsbreytingar eru mest sýnilegar á norðurskautssvæðinu og er hraði hlýnunarinnar nálægt því að vera tvisvar sinnum meiri þar heldur en á öðrum svæðum heimsins. Breytingarnar eru byrjaðar að hafa áhrif á hefðbundinn atvinnuveg frumbyggja á svæðinu og munu áhrifin aukast er frá líður. Líklegt er að hinn blandaði efnahagur norðurskautssvæðisins sem treystir bæði á nútíma iðnað og sjálfrúftabúskap frumbyggja muni styrkjast á sumum sviðum, en veikjast á öðrum í kjölfar hækkandi hitastigs.

Mikill fjöldi frumbyggja treysta í dag á launavinnu og munu margvíslegir möguleikar opnast í kjölfarið af hlýnandi veðurfari. Má þar nefna aukna ásókn í kolefni á borð við olíu og jarðgas, hraðari vaxtar fiskistofna, aukna nýtingu skóglendis og möguleikann á víðtækri umferð gámaflutningaskipa í gegnum Norðurishaf á milli Atlantshafs og Kyrrahafs gæti reynst samfélögum á svæðinu mikill efnahagsleg innspýting, sé rétt með þær auðlindir farið. Þó er réttur þeirra sem búa á svæðinu að mörgu leyti óskilgreindur og hafa landakröfur ekki skilað nema hluta af því svæði sem tilheyrði frumbyggjum upprunalega, og kröfur um sjálfsstjórn eru mislangt á veg komnar.

Alþjóðlegar áherslubreytingar, er varða valdreifingu innan þjóðríkja, ásamt aukinni mentun og þekkingu á lagaumhverfi hafa leitt af sér aukna réttindabaráttu frumbyggja víðsvegar á norðurskautssvæðinu. Sú barátta hefur skilað töluverðum árangri t.d í Kanada og Grænlandi en er skemur kominn í Rússlandi, sem er ríkast þessara landa í formi auðlinda.

Ljóst er að á komandi áratugum þurfa íbúar á norðurskautssvæðinu að vera í stakk búnir til að aðlaga sig að þeim breytingum sem framundan eru sökum veðurfarsbreytinga, sem mun hafa víðtæk áhrif á mjög marga atvinnuvegi. Slíkum breytingum þarf að fylgja geta og þekking og að valdhafar séu í nánum tengslum við

það svæði og það samfélag sem undirgengst þær. Því er mikilvægt að staðbundið vald sé elft þar sem staðbundin stjórnvöld hljóta að hafa betra skynbragð á hvaða aðgerða er þörf til aðlögunar á nýjum aðstæðum. Einnig þarf að velja og hafna þegar að nýtingu á auðlindum kemur, og hafa íbúar á svæðinu oft á tíðum djúpstæð menningartengsl við þau og mikilvægt að horfa ekki framhjá þeim tengslum í von um snöggan efnahagslegan gróða. Á seinustu áratugum hafa frumbyggjar á svæðinu öðlast töluverða reynslu vegna sjálfstæðisbaráttu þeirra sem án efa mun nýtast vel, hvort sem það verður á sjálfstæðum svæðum ríkisstjórna eða innan vébanda núverandi valdhafa.

## Heimildaskrá

- AHDR (Arctic Human Development Report) 2004. Akureyri: Stefansson Arctic Institute.
- Ahlbrant, T.S. (2002, 1. Desember) Future Petroleum Energy Resources of the World. *International Geology Review*, 44, 1092-1104.
- Arctic Council (2006) *About*. Sótt 26.04.07 frá <http://www.arctic-council.org>
- Birna Arnarsdóttir og Jóhann Ásmundsson (2006). *The Finnmark Act: Self-determination or assimilation* Óbirt efni. Háskólinn á Akureyri
- Bruntland, G. (ed.), (1987). Our common future: The World Commission on Environment and Development, Oxford, Oxford University Press.
- Broderstad, E. G. og Dahl, J.(2004). Political Systems. Í J. N. Larsen (ritstj.), AHDR (bls 85-200). Akureyri: Stefansson Arctic Institute.
- Bogoyavlenskiy, D. Og Siggner, A. (2004) Arctic Demography. Í J. N. Larsen (ritstj.), AHDR (bls 27-41). Akureyri: Stefansson Arctic Institute.
- Csonka, Y. og Schweitzer, P. (2004). Arctic Demography. Í J. N. Larsen (ritstj.), AHDR (bls 45-69). Akureyri: Stefansson Arctic Institute.
- Einarsson, N. og Young, O. R. (2004). Introduction. Í J. N. Larsen (ritstj.), AHDR (bls 15-26). Akureyri: Stefansson Arctic Institute
- Eskeland, G. S. og Flottorp, L. S. (2006). Climate change in the Arctic: A discussion of the impact on economic activity. Í Solveig Glomsrod(ritstj). *The Economy of the North*. Oslo/Kongsvinger: Statistics Norway
- Felt, H. A. (2000). The Cree of James Bay, Quebec, Canada. *Endangered Peoples Of The Arctic*. Bls 38-57. Westport, Ct, USA: Greenwood Press.

Fenge, T. (e.d) *Toward Sustainable Development in the Circumpolar North: Canadian Arctic Resources Committee*. Sótt 20.04.07 af

<http://www.carc.org/pubs/briefs/brief1.htm>

Indian and Northern Affairs Canada(2004, 23.04). *Fyrst Nations Reserve: Apendix 3*.

Sótt 16.04.2007 frá [http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/atr/atr21\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/atr/atr21_e.html)

Lynge (2006, 29. September) *Autonomy in Action: Unuit and the Case of Greenland*.

Fyrirlestur fluttur á ráðstefnu *The right to self-determination in International Law*, Hag, Hollandi. Sótt 17.04.07 af

<http://www.unpo.org/downloads/AqqalukLynge.pdf>

Mertz, D. K. (1991). *A Primer on Alaska Native Sovereignty*. *Alaska.net*

Sótt 05.05.07 af <http://www.alaska.net/~dkmertz/natlaw.htm>

Popell (2006 ) *Interdependency of Subsistence and market economies in the Arctic*. Í

Solveig Glomsrod(ritstj). *The Economy of the North*. Oslo/Kongsvinger: Statistics Norway

Poppel, Birger, Jack Kruse, Gérard Duhaime, Larissa Abryutina. 2007. *SLiCA*

*Results*. Anchorage: Institute of Social and Economic Research, University of Alaska Anchorage.

Population Reference Bureau(e.d). *2000 World Population Data Sheet*.

Sótt 18.04 frá

<http://www.prb.org/Educators/TeachersGuides/HumanPopulation/Migration/QuestionAnswer.aspx>

Snorri Baldursson(e.d) *Non living natural resources of the Arctic and Their Use*. Sótt af netinu 15.04.2007 af

<http://www.uarctic.org/singleArticle.aspx?m=112&amid=255/mod9.pdf>



UNHCHR(1991) *Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in*

*Independent Countries.* Sótt 05.0507 frá

<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/62.htm>