

# Suverenitet, jurisdiksjon og samarbeid

## Antarktistraktaten – forutsetninger og innhold

Odd Gunnar Skagestad  
oguns@broadpark.no

### Sovereignty, Jurisdiction and Cooperation

Against the backdrop of the recently completed 4th International Polar Year (2007–09), the forthcoming 50th anniversary of the signing of the Antarctic Treaty will be a useful occasion on which to explore and analyse the consequences of the Polar Year's predecessor – namely, the International Geophysical Year (IGY, 1957–58) – in terms of international politics and the development of international law. Not only was the IGY the precursor of a new epoch in the development of new patterns and structures of international cooperation in scientific research, it was also a catalyst, an institutional platform and a provider of substance for the eventual establishment of a new creature in international politics and international law – the Antarctic Treaty of 1959. This instrument, which will have its 50th anniversary 1 December 2009, was to have far-reaching consequences. First and foremost, the Treaty entailed a de facto settlement of the comprehensive political and legal conflicts resulting from the unsolved questions of sovereignty that prevailed in this part of the world. This, in itself, was a major accomplishment of historic dimensions, but in a wider perspective it proved to be an innovative, dynamic and viable framework for the further development of fruitful and continuing international cooperation, providing inspiration for novel models of collaboration in international politics and international law. The paper explores the questions of how and why the Antarctic Treaty came into being, and how the very preconditions that determined its genesis should turn out to be decisive with regard to its substantive contents. It also makes a tentative attempt at analysing the lessons learned from the experience of these past 50 years, including the question of the wider applicability of the 'Antarctic Model', cautiously warning against pushing the possible analogies (with, for instance, the Arctic) too far.

Keywords: The Antarctic Treaty • The International Geophysical Year (1957–58) • international politics • international law • development of new cooperation models

## Innledning

Det er i år 50 år siden Antarktistraktaten ble undertegnet. Artikkelen beskriver og analyserer de komplekse forutsetninger som lå til grunn for ratifiseringen av Antarktistraktaten i 1961, med vekt på den unike situasjon som Det Internasjonale Geofysiske År (International Geophysical Year, fork. IGY) skapte. Den redegjør for hvordan de hensyn som IGY medførte, kom til å bli retningsgivende for traktatens innhold. Artikkelen beskriver og analyserer traktatens ulike elementer, med vekt på å belyse de aspekter som innebar at den fremstod som en politisk og folkerettslig nyskaping – undertiden benevnt «en ny type internasjonal organisasjon». Den videre utvikling av traktatsamarbeidet beskrives med vekt på dets dynamiske og innovative aspekter. Avslutningsvis drøftes de erfaringer som er vunnet gjennom det halve århundret, herunder deres eventuelle relevans for vår tid samt med henblikk på fremtidige utfordringer.

## Suverenitetsspørsmålet – krav og konflikter

Forhistorien: Det britiske hegemoni

Ved inngangen til det 20. århundre fremstod Antarktis<sup>1</sup> – dvs. selve Sydpolkontinentet med tilliggende øygrupper og islagte farvann – som herreløst område (*terra nullius* i gjengs folkerettslig terminologi). Et mulig unntak var Syd-Georgia, som «mer eller mindre» ble regnet som britisk. Førte år senere hadde til sammen syv kravshaverland delt opp, seg i mellom, mesteparten av kontinentet. Fra første stund av hadde Storbritannia – på egne vegne og på vegne av sitt imperium (som senere skulle bli Det britiske samveldet) – spilt en ledende rolle. I 1908 gjorde således britene krav på en sektorformet del av Vest-Antarktis (det såkalte «Falkland Islands Dependencies», med grenser som i 1917 ble definert som mellom 20° og 80° V. ). Ytterligere britiske anneksjoner omfattet i 1923 sektoren mellom 160° Ø. og 150° V., som ble underlagt New Zealands administrasjon, samt i 1933 et enormt stykke av Øst-Antarktis (til sammen ca. 40 prosent av hele kontinentet), bestående av to sektorer mellom henholdsvis 45° og 136° Ø. og 142° og 160° V., som ble lagt under Australias administrasjon.<sup>2</sup> Da hadde Frankrike i mellomtiden (1924) sikret seg den smale sektoren mellom 142° og 136° Ø.

Norge meldte seg på som kravshaver i Antarktis med anneksjonene i

1928 og 1931 av de små øyene Bouvetøya og Peter I's Øy. Etter å ha mottatt gjentatte forsikringer om at Storbritannia ikke ville ha noen innvendinger, gikk Norge i 1939 også til anneksjon av et vidstrakt område på det antarktiske fastland, en besittelse som senere fikk navnet Dronning Maud Land og som dekket en strekning mellom 20° V. og 45° Ø.<sup>3</sup>

En gryende trusel mot det britiske hegemoniet gav seg til kjenne da Argentina og Chile i 1939 og 1940 meldte seg på i kappløpet om å få bli med på delingen av den antarktiske iskaken, med krav på sektorer i Vest-Antarktis mellom henholdsvis 25° og 74° V. (Argentina) og mellom 53° og 90° V. (Chile). Begge de to lands kravområder overlappet deler av det britiske Falkland Islands Dependencies, i tillegg til at de også overlappet hverandre. Dermed var frøene sådd for fremtidige konflikter, og mer skulle komme (Fure 1996:144; Skagestad 2005:350–352).

#### Etterkrigstiden: Nye konfliktlinjer, aktører og prosesser<sup>4</sup>

Chiles og Argentinas inntreden på arenaen medførte således at i alt syv nasjoner hadde fremmet formelle (og tildels overlappende) anneksjonskrav som dekket til sammen ca. 85 prosent av det antarktiske fastland. Men de syv kravshaverne var ikke de eneste interessenter med aksjer i verdensdelens politiske og rettslige status. Det var en utbredt oppfatning at USA ville forbeholde seg fortrinnsretten til å gjøre krav på den resterende «herreløse» sektoren mellom 90° og 150° V. i Vest-Antarktis, samtidig som landet hadde uttrykkelig reservert seg mot å anerkjenne de anneksjoner som andre allerede hadde foretatt (Hanessian 1962:15). Det var videre kjent at Sovjetunionen – som heller ikke hadde anerkjent noen av de fremsatte krav – anså seg å ha medbestemmelsesrett i spørsmålet om Antarktis' politiske og rettslige status (Molodtsov 1954:80; Slevitsj 1968:79).

Dette var også den situasjon som bestod ved avslutningen av den 2. verdenskrig i 1945, og som kom til å danne bakteppet for de prosesser som skulle føre frem til inngåelsen av Antarktistraktaten knapt femten år senere. Det var et bakteppe som fremviste et bilde hvor det trådte frem et mønster av konfliktlinjer på flere plan og i flere dimensjoner – først og fremst konflikter mellom enkelte av kravshaverlandene innbyrdes; dernest også mellom kravshavere og ikke-kravshavere; men også motstridende ønsker og mål mellom enkelte av de utenforstående aktører (ikke-kravshavere) (Jessup og Taubenfeld 1959:160).

Spesielt betent var tilstanden i Vest-Antarktis, hvor de innbyrdes overlappende krav førte til en langvarig suverenitetstvist, hvor argentiniske styrker ved en anledning i 1952 åpnet maskingeværild mot en britisk landgangsbåt ved en øy som begge parter krevde – en episode som illustrerer den latente spenningen i området.

Gjennom hele tidsrommet frem til den 2. verdenskrig hadde Storbritannia vært den dominerende makt i det politiske spillet om Antarktis. Forsøk på å utfordre det britiske hegemoni hadde vært få, beskjedne og kraftløse. Dette var nå en definitivt tilbakelagt epoke. I den utviklingen som fant sted i Antarktis etter 1945 skulle USA komme til å spille en sentral rolle. Landets prinsipielle holdning til suverenitetskravene og dets sterke engasjement i Antarktis forøvrig (ikke minst forskningsmessig), førte til vedvarende spekulasjoner omkring amerikanernes hensikter. Disse ble tilkjennegitt 9. august 1948 i form av likelydende noter til regjeringene i de syv stater som hadde suverenitetskrav på Sydpolkontinentet. Her ble det foreslått at kravshaverne skulle gå sammen med USA om en internasjonalisering av Antarktis på basis av et detaljert avtaleutkast om et såkalt «multiple condominium». Planen innebar i realiteten en etablering av en «territorium-besittende internasjonal organisasjon», som både skulle kunne lede vitenskapelig forskning og treffe beslutninger av sikkerhetspolitisk art, samarbeide med FN, men likevel være uavhengig av verdensorganisasjonen. Forslaget fikk en blandet mottagelse (Hanesian 1960:442–444); britene og newzealenderne inntok en velvillig holdning mens de øvrige parter (inkl. Norge) stilte seg gjennomgående blankt avvisende. Samtidig ble den internasjonale situasjonen ytterligere komplisert ved at Sovjetunionen – som ikke var kravshaver og som heller ikke var blitt rådspurt, men som anså seg som i høyeste grad meningsberettiget – stilte seg sterkt negativt til det amerikanske initiativet.

I et memorandum den 7. juni 1950 henvendte sovjetregjeringen seg til regjeringene i kravshaverlandene og USA, og erklærte at den «... ikke kunne anse for lovlig noen som helst beslutning om Antarktis' regime, som var fattet uten dens medvirkning» (*Izvestija* 1950). Den sovjetiske henvendelsen fikk en blandet mottagelse, av Norge ble den ikke besvart.

På bakgrunn av den manglende entusiasmen som det amerikanske condominium-forslaget vakte, ble planen etter hvert stilltiende skrinlagt. Spørsmålet om en internasjonal løsning på suverenitetsspørsmålet i Antarktis ble imidlertid fra midten av 1950-årene igjen stadig tatt opp

på ledende politisk plan blant annet fra britisk og newzealandsk side, uten å resultere i realitetsdrøftelser eller andre konkrete utslag.

Da omslaget kom – med fortgang i de internasjonale bestrebelsene for å finne en løsning på «Antarktis-spørsmålet» – skulle inspirasjonen og de utløsende faktorer komme fra de vitenskapelige samarbeidsstrukturer og samarbeidsprosesser som skulle manifestere seg i forbindelse med Det Internasjonale Geofysiske År (IGY).

## Antarktis som arena for vitenskapelig samarbeid: det internasjonale geofysiske år<sup>5</sup>

### Bakteppet

At Antarktis tidlig pekte seg ut som et velegnet objekt for internasjonalt forskningssamarbeid, kommer klart frem i de følgende ord som ble ytret ved en vitenskapelig kongress i 1861 (Maury 1861):

If, in pleading the cause of Antarctic exploration, I be required to answer first the question of *cui bono?* (...), I reply, it is enough for me (...) to remember that (...) all knowledge is profitable; that no discoveries have conferred more honour and glory upon the age in which they were made, or been more beneficial to the world, than geographical discoveries; and that never were nations so well prepared to undertake Antarctic exploration as are those that I now solicit.

Sitatet er fra en tale som Commander Matthew Fontaine Maury of the U.S. Navy holdt med det formål å mane til internasjonalt samarbeid i utforskning av Antarktis. I og med at Antarktistraktaten, som foreskriver slikt samarbeid, trådte i kraft i 1961, kan Maury sies å ha vært 100 år forut for sin tid med sin oppfordring. Det tok imidlertid noe tid før erkjennelsen av det ønskelige i et internasjonalt forskningssamarbeid i Antarktis gav seg håndgripelige, praktiske utslag. Det første tilløp i en slik retning hadde man i gjennomføringen av Det første internasjonale polarår 1882–83. Den videre utforskning av Antarktis som fant sted i det påfølgende trekvartsekel (herunder også Det annet internasjonale polarår 1932–33), ble imidlertid overveiende utført på ensidig nasjonal basis, ikke minst som ledd i en stadig skarpere konkurranse landene imellom om å sikre seg politiske rettigheter (grunnlag for suverenitetskrav o.l.) i denne verdensdelen.

Et slikt nasjonalistisk motiv var også medvirkende til gjennomførin-

gen av den norske «Maudheim»-ekspedisjonen, som virket i det norske kravområde Dronning Maud Land 1949–52. (Det ble den gang uttalt fra offisielt hold at man ved en slik vitenskapelig ekspedisjon tilsiktet å styrke det norske suverenitetskrav). Ikke desto mindre skulle denne ekspedisjonen bli særlig interessant som et pionérforetagende med hensyn til internasjonalt samarbeid. Av økonomiske grunner så man seg ikke i stand til å gjennomføre en ren norsk ekspedisjon, og «Maudheim»-ekspedisjonen ble derfor avviklet som et norsk-britisk-svensk fellesforetagende. Dermed kom ekspedisjonen til å markere innledningen til en essensielt ny epoke, preget av internasjonalt forskningssamarbeid i Antarktis. Ikke minst skulle erfaringene med samarbeidet i «Maudheim»-ekspedisjonen bli av direkte betydning for det bredere internasjonale samarbeid i utforskningen av Antarktis som ble utviklet under Det Internasjonale Geofysiske År 1957–58 (Smith 1969:37). Hvordan dette kom i gang, hva det bestod i, og hvilken retning det tok, skal beskrives nærmere i det etterfølgende.

#### Det Internasjonale Geofysiske År (IGY) 1957–58

Gjennomføringen av IGY ble den mest fremtredende enkeltbegivenhet i utviklingen av det antarktiske internasjonale samarbeidsmønster, inkl. Antarktistraktaten – herunder både 1) med hensyn til forutsetningene for traktaten (tilretteleggelse); 2) traktatens tilblivelse (prosess); og 3) dens substansielle innhold, prinsipielt så vel som materielt (virksomheter).

IGY var et verdensomspennende arrangement for innsamling av vitenskapelige data, og ble iscenesatt av the International Council of Scientific Unions (forkortet ICSU) med finansiell støtte fra de enkelte lands regjeringer. Et viktig aspekt ved IGY er at det var et *forskerdrevet* – dvs. i utgangspunktet ikke politisk – initiativ, og vi skal her spesielt merke oss ICSUs sentrale rolle og denne organisasjons særtrekk (Odisshaw 1961:29): ICSU består av to kategorier medlemmer. Den ene gruppen omfatter vitenskapelige institusjoner verden over – hovedsakelig akademier og forskningsråd. Den andre gruppen består av internasjonale sammenslutninger innen bestemte disipliner, så som geofysikk, astronomi, fysikk og kjemi. Disse sammenslutningene er i sin tur sammensatt av vitenskapelige representanter fra de forskjellige forskningsinstitusjoner omkring i verden. ICSU har bl.a. tjent som en mekanisme for iverksettelse av spesialprogrammer hvor det har vært nødvendig

med utstrakt koordinering. Et slikt program var IGY. For å forestå den praktiske gjennomføring av tiltaket nedsatte ICSU en spesialkomité; Comité Spéciale de l'Année Géophysique Internationale (fork. CSAGI). Data fra Antarktis ville stå sentralt i det samlede program, noe som tilsa at en rekke stater deltok i forskningen på Sydpolkontinentet (Engh 1970:3).

Dermed oppstod imidlertid også risikoen for politiske komplikasjoner. IGYs planleggere var rimeligvis fullt på det rene med at suverenitetsforholdene i Antarktis var gjenstand for internasjonale uoverensstemmelser. Flere av de stater som skulle sende ekspedisjoner til Antarktis i forbindelse med IGY (dette gjaldt spesielt USA og Sovjetunionen), var stater som ikke anerkjente de suverenitetskrav som var blitt fremmet i Antarktis og som heller ikke selv gjorde slike krav gjeldende. Det ble derfor maktpåliggende for IGYs planleggere å unngå at suverenitetsspørsmålet skulle skape politiske komplikasjoner. Dette ble oppnådd ved at partene underhånden kom til en forståelse om at intet som ble foretatt i forbindelse med IGY skulle ha noen innvirkning på suverenitetsforholdene i Antarktis. Det var ikke her tale om noe *eksplisitt* vedtak, men et «gentlemen's agreement» som fremkom på følgende måte: Ved CSAGIs første møte i Paris 6.–10. juli 1955 ble franskmannen G.R. Laclavère valgt til president, og innledet forhandlingene med å understreke møtets tekniske karakter og dets ikke-befatning med politiske problemer. Derpå ble følgende uttalelse enstemmig bifalt:

The Antarctic Conference (dvs. CSAGI-møtet, forf. anm.) entirely endorses M. Laclavère's statement of purposes of the opening session, and specifically his affirmation that the over-all aims of the Conference are entirely scientific.

Den prinsippholdningen som her kom til uttrykk, ble retningsgivende for den videre IGY-virksomhet (CSAGI 1956:17; SCAR 1966:8).

Dette «gentlemen's agreement» kunne riktignok ikke anses som bindende for de respektive regjeringer, men ble likevel et viktig grunnlag for det faktiske forskningssamarbeid som kom i stand under IGY. Det lyktes å bygge opp en atmosfære preget av aktiv samarbeidsånd, som minsket motforestillingene hos de nasjoner som gjorde gjeldende territoriale suverenitetskrav mot å slippe andre nasjoners ekspedisjoner inn i sine respektive kravområder.

IGY varte fra 1. juli 1957 til 31. desember 1958. Tolv nasjoner –

Argentina, Australia, Belgia, Chile, Frankrike, Japan, New Zealand, Norge, Sovjetunionen, Storbritannia, Sør-Afrika og USA – deltok i det antarktiske samarbeidsprogram, og bemannet i alt 44 stasjoner syd for 60° S. Samarbeidet bestod hovedsakelig i at hvert land bidrog med sine egne nasjonale forskningsprogrammer til en samlet, internasjonal vitenskapelig plan, hvor CSAGI forestod en viss grad av koordinering. De deltagende nasjoner opprettet sine egne baser, sendte sine egne vitenskapsmenn og produserte sine egne forskningsresultater, som ble oversendt som nasjonale bidrag til datasentraler opprettet for IGY. På ett felt hadde man å gjøre med et regulært internasjonalt fellesprosjekt, idet det ble opprettet en felles værsentral hvor vitenskapsmenn fra de forskjellige land sammen analyserte og bearbeidet meteorologiske data. Gjennomgående bestod imidlertid IGY-samarbeidet *ikke* av internasjonale fellesprosjekter, men fikk vesentlig form av utstrakt *koordinering* av de enkelte nasjonale tiltak, som til sammen utgjorde den totale forskningsvirksomhet. Denne koordineringen bestod blant annet i fordeling av forskningsoppgaver og sentralisert informasjonsutveksling. Dessuten forekom adskillig utveksling av vitenskapelig personell (Skagestad 1972:7).

IGYs essensielle karakteristika var, ifølge en av lederne i gjennomføringen av tiltaket (Odishaw 1961:30), dets ukompliserte organisasjon, dets fleksibilitet med hensyn til å møte nye muligheter, dets frihet fra politiske sidebetraktninger, dets appell til nasjonal stolthet og den ånd som preget tiltaket. Elementene i dette mønsteret var få og enkle. Først og fremst var det de vitenskapelig sett interessante problemer som forelå. Dernest forelå det allerede en mekanisme for å bringe verdens vitenskapsmenn sammen til å gi seg i kast med en verdensomspennende innsats. I tillegg kom tre unike forhold til å spille inn. For det første, selv om IGY var et internasjonalt tiltak, var det også en innsats av nasjonal karakter, sett fra de enkelte nasjoners synspunkt. IGY kunne derved dra fordel av de nasjonalistiske strømninger som gjorde seg gjeldende hos de respektive samarbeidspartnere. For det annet, det forhold at IGY ble gjennomført av vitenskapsmennene selv – både på det nasjonale og det internasjonale plan – gjorde at man gjennomgående var i stand til å eliminere eller gå utenom politiske hensyn og betraktninger. Hvis tiltaket hadde blitt gjennomført på regjeringsplan, ville skarpe politiske stridsspørsmål utvilsomt ha oppstått. For det tredje ble IGY en praktisk (dvs. i første rekke forskningsvitenskapelig) suksess fordi



det var de samme folk som forestod planleggingen og den praktiske gjennomføring, noe som bl.a. sikret en høy grad av koordinering.

## Proessen frem mot Antarktistraktaten

### Den politiske og den forskningsmessige kontekst

Et forhold som utgjorde en viktig del av bakteppet for den utvikling som førte frem til gjennomføringen av IGY – og som også ble medvirkende til at IGY kunne bli en slik suksess som tilfellet ble – var faren og frykten for at Antarktis på en eller annen måte skulle bli trukket inn i den kalde krigen (Baard 1959:5–15; Braybrooke 1956:337–338; *Fortune* 1954:111, 226; Taubenfeld 1961:261–262).

For ansvarlige verdensledere måtte en fornuftig strategi for krisehåndtering innebære satsing på *oppdemming* og *avgrensning* («containment» i tidens fagsjargong) av de konflikter man hadde å forholde seg til – ikke nødvendigvis med noen illusjoner om å kunne løse verdens konflikter, men med håp om å kunne holde dem i tømme ved å hindre ytterligere spredning inn i områder som enn så lenge hadde vært mer eller mindre uberørt. I en periode preget av internasjonal spenning kom IGY som et forfriskende, nyskapende element som verden over ble omfattet med adskillig entusiasme, også ut over de rent vitenskapelige kretser. Erfaringene med IGY var generelt positive, og spesielt gjaldt dette den antarktiske del av tiltaket. Dette skulle få store konsekvenser for den videre utviklingen i Antarktis.

Det var tidlig klart at full utnyttelse av de investeringer i baser og materiell som de forskjellige land hadde foretatt i Antarktis, ville kreve forskningsmessig aktivitet ut over den korte IGY-perioden. Det var likeledes i 1957 på det rene at USA ivret for en forlengelse av IGY, og at russerne hadde planer om en fortsatt og øket aktivitet. Mot denne bakgrunn nedsatte ICSU allerede i slutten av 1957 en spesialkomité for å vurdere fortsatt virksomhet ut over IGY. Denne komiteen fikk betegnelsen SCAR (opprinnelig the *Special* Committee on Antarctic Research, senere endret til the *Scientific* Committee on Antarctic Research), og ble sammensatt av vitenskapsmenn fra de aktuelle 12 land. Siden den ble opprettet har komiteén forestått koordineringen av de enkelte lands forskningsinnsats i Antarktis, og har således spilt en kontinuerlig og viktig rolle med hensyn til det internasjonale forskningsvitenskapelige samarbeid (og i videre forstand, den politiske utvikling) i denne del

av verden. SCARs første møte i februar 1958 klarla at de deltagende land ville fortsette virksomheten i Antarktis også etter IGY, tildels i utvidet målestokk. Det ble derfor i første omgang besluttet at de koordinerte antarktiske forskningsprogrammer skulle fortsette i enda ett år; det såkalte «Year of International Geophysical Cooperation» (IGC) (*The Antarctic* 1966:7–9).

### Traktatforhandlingene

Blant de berørte parter gjorde det seg på denne tid gjeldende en økt erkjennelse av at hvis det fruktbare vitenskapelige samarbeid skulle videreføres etter IGY, ville det være nødvendig å holde de politiske problemene adskilt fra de spørsmålene som angikk det praktiske vitenskapelige samarbeid. På denne bakgrunn var det at USA våren 1958 inviterte de øvrige deltagernasjoner til å innlede forhandlinger med sikte på å oppnå «agreement among themselves on a program to insure the continuation of the fruitful scientific cooperation after the end of the IGY» (Bulletin 1958:910–912).

Det amerikanske initiativet førte i første omgang til langvarige og grundige underhåndsdrøftelser mellom partene (til sammen 60 forberedende møter), og derigjennom til den Antarktis-konferansen som ble holdt i Washington D.C. fra 15. oktober til 1. desember 1959. Premisene for forhandlingene ble lagt av USA, og gikk ut på at man hadde som mål å utarbeide en traktat med «følgende fredelige formål»:

- Frihet til vitenskapelig utforskning over hele Antarktis for borgere, organisasjoner og regjeringer av alle land; og en fortsettelse av det internasjonale vitenskapelige samarbeidet «som så vellykket utføres under det inneværende Internasjonale Geofysiske År».
- Internasjonal enighet for å sikre at Antarktis bare blir brukt for fredelige formål.
- Hvilke som helst andre fredelige formål som ikke er i strid med FNs Charter.

Ti år etter sitt mislykte «condominium»-initiativ kunne således USA på ny melde seg på i den kombinerte rollen som oppmann, manusforfatter, megler og dirigent i det politiske spillet om Antarktis. Det var flere forhold som tilsa at nettopp USA – og ingen andre – kunne innta førerretet i den prosessen som fulgte. I kraft av sin kapabilitet – sin fysiske, res-

sursmessige og teknologiske overlegenhet, samt i kraft av sitt forskningsmessige engasjement, hadde USA en lederstilling som ingen andre kunne måle seg med i Antarktis. Men dét hadde også vært situasjonen ti år tidligere.

Det nye ved situasjonen i 1958 bestod i hovedsak av tre forhold: For det første hadde IGY hatt en tillitskapende effekt som igjen hadde bidratt til å frembringe et vesentlig gunstigere *forhandlingsklima*. For det annet hadde IGY avstedkommet en klar erkjennelse hos partene av et mer *presserende behov* for å komme frem til en forhandlingsløsning som kunne sikre det fortsatte forskningssamarbeidet. For det tredje fremstod det amerikanske forslaget som et politisk sett vesentlig *mer spiselig opplegg* – for kravshavere så vel som for øvrige parter – enn den omstridte «condominium»-planen.

Som initiativtager stod USA i en nøkkelstilling, og kunne langt på vei definere forhandlingssituasjonen. Det betydde likevel ikke at amerikanerne uten videre kunne diktere resultatet. Den langvarige prosessen med de tallrike forberedende møter innebar store utfordringer med hensyn til å imøtekomme og om mulig forene partenes ulike krav og posisjoner. I denne prosessen fremstod Argentina, Australia, Chile og Frankrike som de mest tilbakeholdende i spørsmålet om eventuell oppgivelse av nasjonale suverenitetskrav. På motsatt fløy var New Zealand rede til å godta et fullstendig internasjonalt regime. De to resterende kravshavere – Norge og Storbritannia – stod i så måte i en slags mellomstilling. Ikke-kravshaverne Belgia, Japan, Sovjetunionen og Sør-Afrika favoriserte større eller mindre grad av internasjonalisering. Norge og Sør-Afrika var de eneste som uforbeholdent aksepterte de prinsippene som USA la til grunn for forhandlingene.

Washington-konferansen ble avsluttet ved at de 12 involverte nasjoners representanter den 1. desember 1959 undertegnet den overenskomsten som er kjent som Antarktistraktaten. Den 23. juni 1961 var traktaten blitt ratifisert av alle signatarmaktene, og trådte dermed i kraft.

Forhandlingsprosessen frem mot undertegnelsen av Antarktistraktaten – og ikke minst selve forhandlingsresultatet – kan uten overdrivelse beskrives som en stor triumf og en prestasjon i særklasse av amerikansk statsmannskunst og amerikanernes diplomatiske ferdigheter. Samtidig er det klart at dette resultatet kunne ikke ha blitt oppnådd om ikke de øvrige forhandlingspartnere og signatarer hadde bedømt utfallet som

tilstrekkelig forenlig med deres egne – tildels sprikende – nasjonale interesser, ønsker og målsettinger. Dermed står vi overfor spørsmålet om hvilke hensyn og faktorer det var som i siste instans gjorde dette resultatet mulig. På en internasjonal konferanse i anledning av traktatens første 30 år, fremholdt en person som selv hadde vært «intimt involvert i traktatforarbeidet» at «i virkeligheten var vitenskapen det avgjørende element som gjorde traktaten mulig. Uten vitenskapen ville det ikke ha blitt noen Antarktistraktat».<sup>6</sup> Denne antagelsen er høyst plausibel, men den utelater et annet – like avgjørende – element: Partenes *presserende politiske behov* for å finne en løsning som ivaretok deres respektive hevdvunne nasjonale interesser og tilhørende investeringer, materielle samt særlig i form av nasjonal prestisje. For kravshaverne i særdeleshet hadde situasjonen etter hvert utviklet seg dit hen at om de ikke direkte kunne sies å «ha malt seg inn i et hjørne», så hadde de iallfall pådratt seg en betydelig fallhøyde med ukomfortable utsikter. For disse – men i varierende grad også for de øvrige forhandlingsparter – fremstod det amerikanske forhandlingsinitiativ som et «mulighetenes vindu» med hensyn til å få til en overenskomst med æren i behold, uten tilsynelatende å måtte akseptere noen ydmykende kapitulasjon eller sette over styr hevdvunne posisjoner som man ikke ganske enkelt kunne gi opp. Hvis politikk og diplomati noen gang skulle fortjene merkelappen «det muligens kunst», må Antarktistraktaten kunne vises til som det ultimate prov på at dette forslitte uttrykket kan ha sin berettigelse.

### Norges rolle

Norge inntok en positiv holdning til de mulighetene for å få til en tilfredsstillende internasjonal ordening som de amerikanske underhåndsdrøftelsene forespeilet. I motsetning til f.eks. New Zealand, kom ikke Norge til å hevde noe forutinntatt offisielt standpunkt til fordel for en vidtgående internasjonalisering, og stod derved i en relativt åpen og fri forhandlingsposisjon. I likhet med New Zealand gav Norge imidlertid under forhandlingene uttrykk for beredvillighet til å gi avkall på sine krav – forutsatt at de andre landene gjorde det samme.

Norge synes ikke å ha spilt noen spesielt aktiv rolle i forhandlingene, men kan i noen grad sies å ha utøvet en meglende funksjon. Norges hovedmålsetting var åpenbart å bidra til at det ble skapt en løsning som alle parter kunne enes om. For så vidt kan Norges rolle under disse for-

handlingene betraktes som en lojal støttespiller for USA, samtidig som dette først og fremst var et uttrykk for landets egne nasjonale interesser.

## Antarktistraktaten<sup>7</sup> – en ny type internasjonal organisasjon

### Politiske rammebestemmelser

I henhold til traktatens artikkel VI er dens geografiske gyldighetsområde definert som «området syd for 60 grader sydlig bredde innbefattet alle permanente isdannelser (ice shelves)», samtidig som det fastslås at intet i traktaten skulle «prejudisere eller på noen måte innvirke på noen stats rettigheter eller utøvelse av rettigheter i henhold til folkeretten med hensyn til det fri hav innen dette område».

For de norske antarktiske bilandene betydde dette at Dronning Maud Land i sin helhet falt innenfor traktatområdet, likeledes Peter I's Øy (på 68° 50' S.), mens derimot Bouvetøya (på 54° 25' S.) ikke omfattes av traktatens bestemmelser.

Antarktistraktatens uttalte hovedformål var som nevnt å legge til rette for det fortsatte internasjonale forskningssamarbeid. Med dette for øye måtte traktaten nødvendigvis også håndtere andre problemområder og utfordringer, fremfor alt ved å innføre bestemmelser som kunne knesette de overordnede politiske rammevilkår for de virksomhetene som står i traktatens substansielle fokus.

Et hovedprinsipp, som nedfelles allerede i traktatens artikkel I, er at «Antarktis skal bare brukes til fredelige formål». Kort fortalt foreskriver således traktaten blant annet demilitarisering av hele verdensdelen, forbud mot militærmanøvrer, våpentesting, atomsprenghninger, dumping av radioaktivt avfall mv. (artiklene I og V).

Den mest profilerte og – politisk sett – mest signifikante av traktatbestemmelsene er artikkel IV, som har følgende omstendelige, men desto mer presise ordlyd:

- 1 Intet i nærværende traktat skal fortolkes som:
  - a En oppgivelse fra noen kontraherende parts side av tidligere hevdet rett til eller krav på territorial overhøyhet i Antarktis;
  - b en oppgivelse eller svekkelse fra noen kontraherende parts side av noe grunnlag for krav på territorial overhøyhet i Antarktis som den måtte ha enten som følge av dens egen eller av dens borgeres virksomhet i Antarktis, eller av andre grunner;

- c å prejudisere noen kontraherende parts stilling når det gjelder dens anerkjennelse eller ikke-ankjennelse av noen annen stats rett til eller krav eller grunnlag for krav på territorial overhøyhet i Antarktis.
- 2 Ingen handling eller virksomhet som finner sted mens nærværende traktat er i kraft skal utgjøre noe grunnlag for å hevde, understøtte eller benekte krav på territorial overhøyhet i Antarktis, eller skape noen rett til overhøyhet i Antarktis. Intet nytt krav eller utvidelse av et bestående krav på territorial overhøyhet i Antarktis skal hevdes mens nærværende traktat er i kraft.

I sin form har traktatens artikkel IV karakter av enighet mellom de stridende parter om en «ikke-løsning» av suverenitetsspørsmålet. I realiteten betydde bestemmelsen imidlertid en bileggelse av spørsmålet på ubestemt tid. Problemet ble kort sagt parkert, eller «lagt på is» som det populært ble uttrykt.

#### Traktatens bestemmelser med hensyn til vitenskapelig samarbeid

De forhold som gjelder forskningssamarbeidet står likevel sentralt, som rimelig er i betraktning av at traktatens hovedformål nettopp var å sikre fortsatt og uforstyrret utforskning av Antarktis og internasjonalt samarbeid for dette formål. I traktatforordet kommer dette til uttrykk på denne måte:

(De kontraherende parters navn)... som er overbevist om at opprettelsen av et fast grunnlag for fortsettelsen og utviklingen av et slikt samarbeid bygget på frihet for vitenskapelig forskning i Antarktis slik dette ble praktisert i Det Internasjonale Geofysiske År, er i overensstemmelse med vitenskapens interesser og hele menneskehetens fremgang (osv.).

Ved inngåelsen av Antarktistraktaten stadfestet altså partene formelt, og på det politiske plan, den praksis som ble fulgt under IGY. Erfaringene fra IGY-eksperimentet var avgjørende for at Antarktistraktaten kom i stand, og ble da også retningsgivende for traktatens innhold. En rekke av de enkelte traktatartiklene tilstrebet å legge forholdene best mulig til rette for at forskningssamarbeidet, «slik dette ble praktisert i Det Internasjonale Geofysiske År», fortsatt skulle kunne fungere. Således ble f.eks. den fulle frihet til adgang og opphold garantert. Mer spe-

sielt ble følgende prinsipper fra IGY-samarbeidet opphøyet til politisk program:

- Utveksling av vitenskapelige observasjoner og resultater (artikkel III).
- Opplysningsplikt med hensyn til baser, ekspedisjoner og virksomhet (artikkel VII).
- Utveksling av vitenskapelig personell (artikkel III).

Man kan også merke seg at i og med inngåelsen av Antarktistraktaten, som uttrykkelig foreskrev fortsatt forskningssamarbeid, fikk også SCARs funksjon politisk stadfestelse (skjønt traktaten ikke nevner dette organ ved navn).

I Antarktistraktatens artikkel II heter det at

Frihet for vitenskapelig forskning i Antarktis og samarbeid i dette øyemed slik dette ble praktisert i Det Internasjonale Geofysiske År skal fortsette, etter bestemmelsene i nærværende traktat.

Likesom traktatforordet er artikkel II således en generell prinsipperklæring snarere enn noen konkret forholdsregel. Det ble ikke definert hva som ligger i uttrykket «slik dette ble praktisert i Det Internasjonale Geofysiske År», eller hva som egentlig var ment med det. For så vidt kan det hevdes at reglene om vitenskapelig samarbeid bygger på en noe diffus oppfatning av hva samarbeidet under IGY egentlig var (Hanevold 1971:54).

Traktatens artikkel III er derimot mer konkret, som fremgår av følgende korte utdrag:

1. For å fremme internasjonalt samarbeid innen vitenskapelig forskning i Antarktis, slik det er bestemt i nærværende traktats artikkel II, er de kontraherende parter enige om at så langt det er gjørlig og praktisk:
  - A. skal opplysninger om planer om vitenskapelige programmer utveksles for å muliggjøre størst mulig økonomi og effektivitet i virksomheten;

Formuleringen som er brukt i pkt. A: «... for å muliggjøre størst mulig økonomi og effektivitet i virksomheten» uttrykker det kanskje viktigste praktiske rasjonale for de samarbeidsformer som traktaten søker å ivareta og videreføre.

Utveksling av vitenskapelig personell, samt av vitenskapelige observasjoner og resultater fra Antarktis, var som nevnt tidligere blitt praktisert under IGY. Traktaten gir ingen direkte retningslinjer for hvordan slik utveksling i fortsettelsen skulle praktiseres. En del utfyllende bestemmelser sikrer imidlertid et høyt generelt informasjonsutvekslingsnivå, samt den åpenhet og kontakt mellom partene som ble betraktet som nødvendige praktiske forutsetninger for et fortsatt aktivt samarbeid i samsvar med artiklene II og III.

### Inspeksjonsordningen

I artikkel VII heter det at hver av partene har rett til å utpeke observatører til å utføre ubegrenset inspeksjon av de øvrige parters installasjoner og virksomheter. Hensikten med denne ordningen ble angitt som «å fremme formålene med og sikre etterlevelsen av nærværende traktat», noe som vel i første rekke var myntet på demilitariseringsordningen og atomforbudet.

Da de aktuelle installasjoner og virksomheter nærmest utelukkende var av forskningsmessig karakter, må inspeksjonsordningen likevel naturlig ses i sammenheng med prinsippet om utveksling av vitenskapelige informasjoner.

I forbindelse med utarbeidelsen av Antarktistraktaten stod man overfor det samme problem når det gjaldt å skape en basis for en mer permanent fortsettelse av det midlertidige forskningssamarbeidet som var blitt etablert under IGY. Her kommer traktatens artikkel VII inn som en viktig forholdsregel for å sikre den nødvendige informasjonstilgang.

### Konsultasjonsordningen (ATCM)

Traktatens kanskje viktigste, og etter forfatterens mening mest interessante, forholdsregel for å fremme et fortsatt forskningssamarbeid, finner man i den *konsultasjonsordningen* som ble etablert i artikkel IX. Her skal gjengis et utdrag:

Representanter for de kontraherende parter (...) skal møtes (...) med passende mellomrom og på passende steder for å utveksle opplysninger, for å rådslå om saker av felles interesse angående Antarktis og for å formulere og overveie og anbefale overfor sine regjeringer bestemmelser til fremme av traktatens prinsipper og mål, herunder bestemmelser angående:



- B. lettelse av vitenskapelig forskning i Antarktis;
- C. lettelse av internasjonalt vitenskapelig samarbeid i Antarktis;
- (osv.).

I og med Antarktistraktatens artikkel IX ble det opprettet et *konsultativt apparat* på det politiske plan, med uttrykkelig mandat til å fremme det internasjonale vitenskapelige samarbeid, nemlig de traktatfestede konsultative møter som partene skulle avholde. Disse møtene, som etter hvert skulle bli kjent under forkortelsen ATCM (for «Antarctic Treaty Consultative Meetings»), var en så vidt original nyskaping at Antarktistraktaten ikke uten grunn ble betegnet som «en ny type internasjonal organisasjon» (Engh 1970:3).

Av spesiell interesse med hensyn til det vitenskapelige samarbeidet, er den funksjon som de konsultative møter ble gitt i forhold til SCAR, og den vekselvirkningen som således skulle gjøre seg gjeldende mellom Antarktis-samarbeidets politiske og vitenskapelige sider. Denne vekselvirkningen kan – noe skjematisk – beskrives som en symbiose hvor en ikke-statlig organisasjon (SCAR) kom til å virke som et sekretariat for en statlig organisasjon (ATCM).

### Traktatens varighet

Det var i mange år en utbredt oppfatning at traktatens varighet var begrenset til 30 år, hvoretter den ville opphøre eller eventuelt ville måtte reforhandles. Grunnlaget for denne misforståelsen var å finne i traktatens artikkel XII, 2.(a), hvor tidsangivelsen «tretti år» figurerer i forbindelse med en oppregning av øvrige vilkår som måtte oppfylles for at det eventuelt skulle kunne sammenkalles til en evalueringskonferanse (en «konferanse med deltagelse av alle kontraherende parter for å bedømme virkningene av avtalen»). Tatt ut av sin kontekst har dette videre vært koblet opp mot de meget detaljerte og krevende regler som artikkel XII, 2.(b) og 2.(c) oppstiller for at noen part skal kunne trekke seg tilbake fra traktaten.

Innenfor det regelverk som artikkel XII stiller opp, må slike eventualiteter (dvs. så vel sammenkalling av evalueringskonferanse som noen parts uttreden av traktaten) betraktes som lite aktuelle opsjoner. Uansett ville ingen av disse eventualitetene i seg selv innebære at traktatens varighet ville opphøre.

Realiteten er at Antarktistraktatens varighet er uten tidsbegrensning, og traktaten har ingen opphørsparagraf (Sollie 1971).

## Tilbake til fremtiden

### Erfaringer og videre perspektiver

Antarktistraktatens 50-årsjubileum vil være en naturlig anledning til å gjøre opp status, herunder både 1) foreta en evaluering av de erfaringer man har vunnet gjennom det halve hundreåret og; 2) foreta en vurdering av traktatens funksjon og virkemåte – i dagens situasjon samt med henblikk på fremtidige utfordringer.

Denne artikkelen er ikke stedet for en slik evalueringsøvelse. Enkelte trekk ved utviklingen frem mot dagens situasjon kan likevel bemerkes:

- *Konsultasjonsordningen* omfattet i utgangspunktet kun de opprinnelige 12 signatarmakter. Etter hvert som stadig flere stater tiltrådte traktaten, avtegnet det seg umiddelbart et klasseskille mellom «de konsultative parter» (som bl.a. har stemmerett ved de konsultative møtene) og «de andre». Terskelen for å ta skrittet over i de konsultativeres rekke er høy (det stilles fremfor alt krav til omfattende forskningsinnsats). Beslutninger om hvorvidt en part skal innvilges konsultativ status fattes ved konsensus blant de stater som allerede er «innenfor». Vi har således å gjøre med en type sammenslutning som av organisasjonsteoretikere er blitt betegnet som et «selvsupplerende oligarki» (Larsen 1987; Michels 1911). Ordningen har derfor tidvis vært kritisert for å skape en eksklusiv klubb som har kunnet skalte og valte med et helt kontinent uten hensyn til «verdenssamfunnets» interesser (Goldblatt 1973:286–288). Ut ifra et konfliktperspektiv ble traktaten forsøkt fremstilt som eksempel på et imperialistisk diktert motsetningsforhold mellom «haves» og «havenots». Ordningen synes likevel å ha fungert uten at den har skapt spesielt alvorlige konflikter mellom Antarktis-klubbens medlemmer og det øvrige verdenssamfunn. Én grunn til dette er trolig at svært få av de utenforstående («ikke-konsultative») har kunnet påberope seg egne interesser av direkte nasjonal art knyttet til iskontinentet. I tillegg må den muligheten som de utenforstående tross alt har hatt (dvs. ved å påta seg den fornødne ressurskrevende innsats) til å oppnå konsultativ status, ha virket som en sikkerhetsventil. Mange stater har da også benyttet seg av dette. Antallet konsultative parter har gradvis økt fra de opprinnelige 12, og omfatter nå (år 2009) 28 land, samtidig som det samlede antall traktatparter nå utgjøres av 46 land. Mens konsultative møter opprinnelig fant sted annethvert år,

har man etter hvert etablert en praksis med årlige møter. Disse omtales som nevnt ovenfor med forkortelsen ATCM, for «Antarctic Treaty Consultative Meetings» samt en nummerrekkeangivelse (årets møte i 2009 var således ATCM XXXII).

- Antarktistraktaten har med årene tjent som utgangspunkt og plattform for etableringen av et nettverk av avtalefestede internasjonale samarbeidsordninger. Dette nettverket, som gjerne benevnes «Antarktistraktat-systemet» (*the Antarctic Treaty System*) omfatter avtalen om *Bevaringstiltak for flora og fauna* (Agreed Measures on Conservation of Antarctic Flora and Fauna) av 1964; den antarktiske *Selkonvensjonen* (the Convention on the Conservation of Antarctic Seals) av 1972; *Konvensjonen for bevaring av antarktiske marine levende ressurser* (the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, fork. CCAMLR) av 1980; samt den antarktiske *Miljøprotokollen* (Protocol on Environmental Protection) av 1991. Mens de to overenskomstene av henholdsvis 1972 og 1980 er selvstendige konvensjoner – med blant annet geografiske virkeområder som tildels går ut over det område som omfattes av Antarktistraktaten, har Bevaringstiltaksavtalen og Miljøprotokollen formell status som tillegg til (utvidelse av) traktaten, og er således mer integrerte deler av denne. Uansett hvilken vekt man måtte legge på avtaleverkets formelle aspekter, utgjør Antarktistraktat-systemet et funksjonelt hele – og oppfattes slik av systemets aktører. For så vidt kan det avtalefestede Antarktis-samarbeidet sies å ha utviklet seg ved knoppskyting fra selve traktaten av 1959, og utgjør et supplement til denne.
- Den tette institusjonelle og funksjonelle sammenhengen mellom SCAR og Antarktistraktatens konsultative system (ATCM) var allerede fra begynnelsen av et særtrekk ved Antarktis-samarbeidet. I realiteten opprettet man et unikt system hvor en ikke-statlig organisasjon kom til å virke som utøvende og saksforberedende organ for en statlig organisasjon. Etter hvert som ressurs- og miljøregimene kom på plass, eller var under forhandling utover 1980-tallet, kom SCAR til å spille en mer begrenset, men fortsatt ikke ubetydelig rolle i så måte. Dette skulle bli et vedvarende trekk ved traktatsamarbeidet, så meget mer som ATCM ikke var utstyrt med noe eget sekretariat. Spørsmålet om opprettelse av et ATCM-sekretariat stod på møtenes dagsorden i mange år, idet nasjonal rivalisering (i første rekke mel-

lom Storbritannia og Argentina) om lokaliseringsspørsmålet lenge stod i veien for en løsning. Først i 2003 lyktes det partene å komme til enighet, som førte til at et permanent ATCM-sekretariat i september 2004 ble etablert i Buenos Aires. Dette måtte nødvendigvis bety slutten på den epoken hvor SCAR hadde fungert som et sekretariat for den politiske delen av traktatsamarbeidet (ATCM). Det vil imidlertid neppe bety noen utfasing av SCARs betydning og rolle med hensyn til det vitenskapelige samarbeidet.

- Mens det traktatfestede Antarktis-samarbeidet i den første tiden primært dreide seg om vitenskapelig utforskning og relaterte spørsmål, skjedde det allerede i løpet av 1960-årene en gradvis forskyvning i retning av natur- og miljøverntiltak (Skagestad 1974b). Det er lett å se hvorfor det måtte bli slik. Som det er argumentert for i det foregående, er vitenskapelig utforskning *per se* et utmerket samarbeidsgrunnlag, men reiser også spørsmålet om forskningens substans og samarbeidets mål. En forskning som finner sted i et tilnærmet uberørt naturmiljø – og med samme naturmiljø som forskningsobjekt – vil i sitt utgangspunkt være direkte innrettet mot å avdekke behov og muligheter for regulerings- og vernetiltak på natur- og miljøområdet. Dernest kommer saksfeltets relativt ukontroversielle karakter: Å innføre strenge vernetiltak i områder hvor det allikevel ikke finner sted noen virksomhet som eventuelt ville bli negativt berørt, er en kostnadsfri beskjefligelse – som i tillegg forlener aktørene med en aura av ansvarlighet og en betydelig «feelgood»-faktor. Samtidig må det poengteres at fokuseringen på natur- og miljøvern på ingen måte er kommet i stedet for det vitenskapelige samarbeidet, men tvert imot må ses som en forlengelse av dette, samt – ikke minst – som en virksomhet som i seg selv genererer stadig nye forskningsoppgaver. Denne utviklingen, som også kommer til uttrykk innen de øvrige avtaler som inngår i Antarktistraktat-systemet, har etter hvert helt kommet til å dominere de saker som drøftes og de beslutninger som fattes innen ATCM-rammen. Det er lite som tyder på noen snarlig forestående endring av situasjonen i så henseende.
- Den stadige utvidelsen av Antarktis-samarbeidet – både med hensyn til økningen av deltagerkretsen og med hensyn til saksfelter – kan tilskrives samspeillet av flere faktorer. Utvidelsen har skjedd delvis som respons på nye aktiviteter (geologiske undersøkelser av sjansene for å finne mineraler; fiske; turisme), men også for å komme regulering i

andre fora, som FN, i forkjøpet. Her spiller uenigheten om suverenitetsforholdene en sammensvevende rolle fordi alle stater oppfatter traktaten som det beste kompromisset som er tilgjengelig (*Aftenposten* 2009). I denne sammenheng fremstår Miljøprotokollen som noe av et vannskille vis-à-vis kritikken fra utviklingsland fordi den la mineralspørsmålet dødt og imøtekom viktige deler av substansinnvendningene (om at rike land ville sikre sine egne materielle interesser på verdenssamfunnets bekostning).

- Det er grunn til å regne med at traktatpartene (enkeltvis eller samlet) så vel som andre interesserte aktører vil se det forestående 50-års jubileum som en anledning til ikke bare å feire, men også til å gå traktaten (dens funksjon, virkemåte og de hittidige erfaringer) nærmere etter i sømmene, herunder muligens også å foreta mer dyptloddende analyser av traktatens anvendbarhet eller tilpasningsevne med hensyn til å møte fremtidige utfordringer. Et forvarsel i så måte er annonseringen av at det i dagene 30. november – 3. desember 2009 vil gå av stabelen et toppmøte (benevnt «Antarctic Treaty Summit») ved Smithsonian Institution i Washington D.C.<sup>8</sup> Formålet med toppmøtet opplyses å være å foreta en evaluering av erfaringene med traktatsamarbeidet («assess the legacy of the Antarctic Treaty») i forbindelse med markeringen av 50-årsdagen for undertegnelsen av traktaten. Utgangspunktet vil være tilbakeskuende, men i en vurdering av «the legacy» vil man vanskelig kunne unngå å måtte ta i betraktning vurderingens relevans for de mulige perspektiver fremover. Det kan bli en interessant eksersis.

### Sovepute eller utfordring?

Felles for samtlige syv kravshaverland er at deres respektive territorialkrav i Antarktis har hatt en skjør internasjonal basis. Om den folkerettslige argumentasjon kunne synes aldri så solid, var kravenes status definert ved et merkbart fravær av en trygg forankring i bred internasjonal anerkjennelse. Som om ikke dette var nok, ble kravene dessuten aktivt utfordret fra flere hold, herunder tunge aktører som i første rekke USA, men også Sovjetunionen. Ved sine anneksjoner i syd hadde kravshaverlandene således hver især pådratt seg et *markeringsbehov* – behovet for å vise seg selv og andre at man tok sine krav alvorlig, og gjennom handling synliggjøre sin seriøsitet som internasjonale aktører.

Med Antarktistraktaten på plass var noe av presset i så måte fjernet.

Traktaten (og spesielt dens artikkel VI) medførte en formalisering eller «frysing» av *status quo ante*, og betydde derfor også en umiddelbar opphevelse av de trusler og utfordringer som kravene hadde vært utsatt for. For så vidt betydde traktaten at kravshaverne nå kunne puste lettet ut.

Traktaten hadde riktignok ikke gitt kravshaverne noen nettogevinst, ikke en tøddel i traktaten gav dem noen styrkelse av kravene. Men de hadde heller ikke måttet tåle noe netto tap, og hva bedre var: Traktaten innebar – iallfall på papiret – en garanti mot eventuelle senere svekkelser av kravene. *Status quo* var sikret, og kravshaverne behøvde ikke gjøre det skapte grunn for å opprettholde sin stilling i Antarktis, med de streker og navn som de hadde rukket å tegne inn på kartet.

For kravshaverlandene kunne Antarktistraktaten lett fortone seg som en gedigen *sovepute*. Men var det slik? Hva med de virksomhetene som var forutsatt og foreskrevet i traktatens artikler II, III og VII? Og hva med de videre føringer som var blitt nedfelt i artikkel IX?

Antarktistraktatens dynamiske karakter tilsa at det ikke var meningen at partene skulle ligge på latsiden. Traktaten gav ikke bare et pusteroom med hensyn til suverenitetsspørsmålene, den påla også partene konkrete, omfattende og kostbare arbeidsoppgaver. Var dette en side ved traktaten som skulle bli en inspirasjon til fornyet og forsterket aktivitet?

De konsultative parter hadde egenmektig etablert seg selv som en eksklusiv klubb som langt på vei var tuftet på prinsippet om «Noblesse oblige» («adelskap forplikter»). De oppgaver (hovedsakelig med hensyn til vitenskapelig forskningsinnsats) som var blitt nedfelt i traktaten, utgjorde også en permanent *utfordring* til partene. Det var en utfordring som vel kunne oppleves som byrdefull, men som også kunne anspore til ressurskrevende innsats for å demonstrere at man var klubbmedlemskapet verdig. Selv om traktaten ikke opererer med noen eksklusjonsparagraf, måtte denne utfordringen rimeligvis kunne oppleves som reell og følbar av spillets seriøse aktører.

Dermed står man overfor spørsmålet om i hvilken grad traktaten kom til å påvirke kravshaverlandene i den ene eller den annen retning, som en *sovepute* eller tvert om som en utfordring og inspirasjon til nye bragder?

Hvordan en sentral deltager på norsk side opplevde problemstillingen tør fremgå av følgende utsagn fra 1973 av Norsk Polarinstitutt

daværende direktør Tore Gjelsvik (som året i forveien også hadde vært president i SCAR) (Norsk Polarinstittutt 1973):

Etter 1960 har ikke Norge sendt ut en eneste selvstendig ekspedisjon til Antarktis. I enkelte år har mindre grupper eller enkeltpersoner deltatt i andre lands ekspedisjoner, eller blitt fraktet inn i feltområdene med fly fra andre nasjoner. (...) Dette er den desidert billigste form for antarktisforskning, men det er også den som gir minst nasjonal prestisje, og som minst styrker våre suverenitetskrav. En slik innsats må karakteriseres som ren minimumsaktivitet, som ikke i lengden vil gi Norge plass ved Antarktisstatenes rådsbord.

Hvordan Norge senere har taklet disse utfordringene, skal ikke drøftes nærmere her. Det kan imidlertid trygt legges til grunn at denne problematikken ikke var – eller er – et særnorsk anliggende. Spørsmålet om hvorvidt Antarktistraktaten er blitt en sovepute eller en utfordring, er et tema som berører samtlige kravshaverlands Antarktis-politikk. Det tør også være et interessant og velegnet tema for et nærmere studium.

#### Relevans for Arktis?

Blekket av signaturene på Antarktistraktat-dokumentet var knapt tørt før kreative observatører – akademikere og andre – begynte å spekulere om den eventuelle anvendbarhet av «Antarktis-modellen» for andre områder som i gjengs fagsjargong senere skulle bli omtalt som «de nye territorier», så som havbunnen, de åpne havområder, verdensrommet og Arktis. Spesielt syntes analogien med Arktis å virke besnærende – hvis denne spesielle modellen for politisk/vitenskapelig samarbeid viste seg å være virkningsfull i den ene av jordens to isdekte motpoler, hvorfor da ikke undersøke om noen av modellens elementer også med fordel kunne anvendes i det andre, nordlige isødet («Frozen Frontier»)?<sup>9</sup>

En mer systematisk tilnærming til denne og relaterte problemstillinger ble utviklet på begynnelsen av 1970-tallet av en forskergruppe ved Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda (det nåværende Fridtjof Nansens Institutt, fork. FNI). Med utgangspunkt i et gradvis mer operasjonalisert «nye territorier»-konsept, ble det produsert en lang rekke enkeltstående rapporter, «conference papers» og artikler i fagtidsskrifter hvor man belyste og analyserte ulike aspekter av den mulige anvendbarhet og/eller adaptabilitet av «Antarktis-modellen» for å håndtere uløste politiske og folkerettslige stridsspørsmål i områder

hvor omstendighetene burde tilsi et behov for forskningsvitenskapelig samarbeid.<sup>10</sup> På det tidspunktet var suverenitetsspørsmålene vedrørende de arktiske land- og øyterritorier ansett som forlenget avklart, men når det gjaldt de mer eller mindre isdekte hav- og havbunnsområder, ble deres folkerettslige og politiske status betraktet som en annen sak. En oppfatning, som i denne perioden ble gjenstand for betydelig oppmerksomhet, var et konsept som innebar en trinnvis tilnærming hvorved Arktis – iallfall konseptuelt – kunne inndeles i tre konsentriske soner, med tentative betegnelser som «Det sentrale Arktis» (dvs. selve Polhavet), «Mellomliggende Arktis» (dvs. en arktisk randsone) og «Det nasjonale Arktis» (dvs. land og øyer under uomtvistet nasjonal suverenitet). Innen en slik struktur ville «Antarktis-modellens» anvendbarhet først og fremst ha relevans for «Det sentrale Arktis» – et område som kunne defineres som liggende utenfor enhver etablert og internasjonalt anerkjent nasjonal jurisdiksjon, og som sådan ha en klar internasjonal status. En av dette sonekonseptets arkitekter forklarte de funksjonalitetshensyn som ligger til grunn, samt «Antarktis-modellens» relevans i så måte, i følgende vendinger (Sollie 1974:36 (88)):

(...) by designating such zones in the Arctic on a concentric principle, emphasis is put on the need for a 'graduated northern frontier', as well as upon the quality of the Polar Basin as a region where joint international interests are involved. With this division between zones of the Arctic it will be possible to discuss also varying degrees of international regulation and this may make it less difficult to initiate a process of international cooperation in a region where the development may effect several countries, yet where the specific national interests in each country will be strong. In this respect, a system of consultations similar to that existing for Antarctica might be effective also in the Arctic.

Man skulle kanskje ha trodd at den senere utvikling, fra midten av 1970-tallet og fremover – herunder fremveksten av slike folkerettslige instrumenter som FNs Havrettskonvensjon av 1982 så vel som en underskog av bilaterale avtaler samt slike regionale mekanismer eller fora som f.eks. Arktisk Råd – ville ha gjort ovennevnte diskusjon til noe som hører fortiden til. Ved inngangen til det 21. århundre var regionen forlenget dekket av et omfattende folkerettslig rammeverk. Bruken av verdenshavene, inkludert Polhavet, er i henhold til eksisterende folkerett underlagt et vidtrekkende regelverk. Ikke desto mindre frem-



kastes fra tid til annen tanken om at det er behov for en «Arktistraktat» etter mønster av Antarktistraktat-systemet. Nye – og forventede – økninger i arktisk skipsfart, turisme og næringsvirksomhet inkludert dagens energihungrende verdens ønsker om utnyttelse av antatte forekomster av hydrokarboner offshore, så vel som en voksende internasjonal miljøbevissthet og bekymringer for mulige utsikter til klimaendringer, har – til sammen – medført en sterkt øket medieoppmerksomhet rettet mot utviklingen i Arktis. Det er en oppmerksomhet som tildels har tatt form av spekulasjoner om et angivelig «kappløp mot Arktis» (*The Economist* 2008; *Aftenposten* 2008; *Dagens Næringsliv* 2008; Borgerson 2008), som i sin tur på ett eller annet vis skulle medføre et behov for nye internasjonale samarbeidsinitiativer og reguleringstiltak. Mens slike tanker har vunnet en viss gjenklang blant kontinentaleuropeiske politikere (Europaparlamentet 2008), har de land som grenser direkte opp mot de arktiske havområdene (Canada, Danmark, Norge, Russland og USA) lagt for dagen en mer reservert holdning. Denne problemstillingen stod i fokus for den ministerkonferansen om Arktis («Arctic Ocean Conference») som disse fem land holdt på Ilulissat på Grønland 27.–29. mai 2008, hvor man vedtok den såkalte «Ilulissat Declaration», en erklæring som sendte et klart budskap til den øvrige verden om at de muligheter og utfordringer som reises i disse havområdene er adekvat ivaretatt under eksisterende nasjonale, regionale og internasjonale regelverk:<sup>11</sup>

By virtue of their sovereignty, sovereign rights and jurisdiction in large areas of the Arctic Ocean the five coastal States are in a unique position to address these possibilities and challenges. In this regard, we recall that an extensive international legal framework applies to the Arctic Ocean as discussed between our representatives at the meeting in Oslo on 15 and 16 October 2007 at the level of senior officials (...). This framework provides a solid foundation for responsible management by the five coastal States and other users of this Ocean through national implementation and application of relevant provisions. We therefore see no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean.

Den toneangivende holdningen blant de arktiske land er senere kommet til uttrykk i ytterligere utdypet form og utvetydige vendinger i en artikkel av en fremtredende talsmann for den amerikanske regjering (Bellinger 2008):

Though it sounds nice, such a treaty would be unnecessary and inappropriate. The situations in the Arctic and the Antarctic are hardly analogous. The Antarctic Treaty, signed in 1959, governs a continent surrounded by oceans – a place where it was necessary to suspend claims to sovereignty in order to promote peace and scientific research. The Arctic, by contrast, is an ocean surrounded by continents. Its ocean is already subject to international rules related to marine scientific research, and its land has long been divided up, so there are few disputes over boundaries.

Dette er, i et nøtteskall, slik denne saken står i dag. Den bredere problemstilling, som gjelder hvorvidt det er operative lærdommer å trekke på fra erfaringene med Antarktissamarbeidet – lærdommer som kan bli tatt i bruk i andre tenkbare sammenhenger – tør likevel være et tema som man (i allfall innen akademia) med fordel kan avstå fra fullstendig å forkaste. I så måte fremstår Antarktistraktatens 50-årsjubileum som en passende anledning så vel som et positivt incitament.

## Oppsummerende bemerkninger

Med sitt deskriptivt-analytiske perspektiv har artikkelen ikke tatt utgangspunkt i noen gitt hypotese. De sammenhenger som drøftes, pretenderer ikke å utgjøre «funn» med formål å underbygge noen slik hypotese. De prosesser som belyses, anskueliggjør sentrale sammenhenger bak fremveksten av vår tids samarbeidsordninger i internasjonal politikk og folkerett. «Antarktis-modellen» har vist seg som en robust og dynamisk mekanisme for håndteringen av de utfordringer som utviklingen har brakt med seg. Samtidig må det tas nøkterne forbehold ved en eventuell vurdering av modellens anvendbarhet i andre sammenhenger. Erfaringene fra utviklingen av Antarktissamarbeidet bør likevel kunne inspirere til, samt gi grunnlag for, mer inngående studier av relaterte problemstillinger.

## Noter

- 1 Mht. terminologi: Betegnelsen «Antarktis» (engelsk «The Antarctic») benyttes i denne artikkelen i den videre betydning, omfattende iskontinentets fastland så vel som tilliggende øyer, isbarrierer og omliggende havområder – grovt regnet hele området syd for 50° S. med unntak av det sydamerikanske fastland. Spesielt i amerikansk litteratur har betegnelsen «Antarctica» fått vid utbredelse i samme betydning (den benyttes også i selve Antarktistraktat-teksten), men blir i geogra-

- fisk fagterminologi fortrinnsvis reservert for selve fastlandet (tilsv. «Antarktika» på norsk).
- 2 Da New Zealand og Australia på denne tiden hadde status som selvstyrte britiske «Dominions», var denne «outsourcing» av administrativt ansvar i hovedsak et uttrykk for den interne arbeidsfordeling innenfor det britiske imperium.
  - 3 Senere samme år (1939) fremmet Tyskland krav på en sektor (det såkalte Neu-Schwabenland) som i sin helhet lå innenfor det territoriet som Norge hadde annektert. Den konflikten som dermed var skapt, ble imidlertid eliminert ved Tysklands nederlag i den 2. verdenskrig, og kravet er ikke senere blitt reist offisielt fra tysk side. På nyere tyske kart over Antarktis figurerer imidlertid navnet «Neu-Schwabenland» på prominent plass i hjertet av Dronning Maud Land (se for eksempel Diercke 1957:145). Hvilken betydning dette eventuelt måtte tillegges, tør imidlertid bli ren spekulasjon.
  - 4 Fremstillingen i deler av dette avsnitt er i noen grad basert på angjeldende avsnitt i Odd Gunnar Skagestad, *Norsk polarpolitikk 1905–1974*, Dreyers forlag, Oslo 1975, jfr. spesielt s. 81–84 og s.87–88 for nærmere kildehenvisninger.
  - 5 For en sammenfattende redegjørelse for IGYs rolle i denne sammenheng, se Skagestad 1974b.
  - 6 Utsagn tillagt nordmannen Finn Sollie, gjengitt i Elzinga (red.) 1993 (se spesielt kap. 2 – «The Role of Science in the Negotiations of the Antarctic Treaty – A Historical Review in Light of Recent Events», s. 31–35).
  - 7 Traktatens original er utferdiget på engelsk, fransk, russisk og spansk, og er deponert i USAs regjerings arkiver. Den norske oversettelsen som refereres i foreliggende artikkel, er hentet fra *Norges Traktater*, bind III, s.294–306.
  - 8 Ref. <http://adsabs.harvard.edu/abs/2005AGUFMED11D1124B>
  - 9 Et sentralt tema bl.a. hos Philip M. Smith, op.cit.
  - 10 For et representativt utvalg, se Antonsen 1974:179–184; Skagestad 1974a:185–193; Sollie 1974:75–89; Traavik 1974:57–73; Østreng 1974:167–177.
  - 11 For fullstendig tekst av «The Ilulissat Declaration» vises til det danske utenriksministeriets nettside <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/BE00B850-D278-4489-A6BE-6AE230415546/0/ArcticOceanConference.pdf>

## Litteratur

- Aftenposten* (2008) «Norsk nei til Arktis-traktat», artikkel, 16.10.2008
- Aftenposten* (2009) «Fortsatt fred i Antarktis», artikkel, 23.04.2009
- Antarctic, The* (1966) British Information Services, London: 7–9
- Antarktistraktaten (1959) *Norges Traktater*, Bind III, Utenriksdepartementet, Oslo: 294–306
- Antonsen, Per (1974) «Natural Resources and Problems of Development» *Cooperation and Conflict*, 9 (1): 179–184
- Baard, J. (1959) «Red Threat from Antarctica» *Missiles and Rockets* 1 (6): 5–15
- Bellinger, John B. (2008) «Treaty on Ice», artikkel i *The New York Times*, 23. juni

2008. Hentet 23.06.2008 fra [http://www.nytimes.com/2008/06/23/opinion/23bellinger.html?\\_r=1&th=&emc=th&pagewa...&oref=slogin](http://www.nytimes.com/2008/06/23/opinion/23bellinger.html?_r=1&th=&emc=th&pagewa...&oref=slogin)
- Borgerson, Scott G. (2008) «Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming», artikkel i *Foreign Affairs*, mars/april 2008. Hentet 18.05.2009 fra <http://www.foreignaffairs.com/articles/63222/scott-g-borgerson/arctic-meltdown>
- Braybrooke, E. K. (1956) «The Future of Antarctica: Political and Legal» *Landfall* 4 (330): 337–338
- Bulletin, U.S. Department (1958) 38 (988): 910–912
- CSAGI, Bulletin d'Information (1956) 7:17
- Dagens Næringsliv* (2008) «Arktisk uråd», artikkel, 29.10.2008
- Diercke, Carl (1957) *Diercke Weltatlas*. Braunschweig: Georg Westermann verlag: 145
- Economist, The* (2008) «The High North. The Arctic contest heats up» *The Economist*, artikkel, 11.10.2008: 40
- Elzinga, Aant (1993) «The Role of Science in the Negotiations of the Antarctic Treaty – A Historical Review in Light of Recent Events» i *Changing Trends in Antarctic Research*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers: 31–25
- Eng, Ulf (1970) *Antarktistraktaten – en ny type internasjonal organisasjon*. Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda (Studie nr. AA:P107): 3
- Europaparlamentet (2008) vedtak 9. oktober 2008 av resolusjonen *Arctic Governance* (Doc. P6\_TA-Prov(2008)0474)
- Fortune* (1954) «The Cold War reaches Antarctica», artikkel: 11, 226
- Fure, Odd-Bjørn (1996) *Norsk utenrikspolitikks historie. Bind 3 Mellomkrigstid 1920–1940*. Oslo: Universitetsforlaget: 144
- Goldblat, Jozef (1973) «Troubles in the Antarctic?» *Bulletin of Peace Proposals* (Vol. IV): 286–288
- Hanessian, John Jr. (1960) «The Antarctic Treaty» *The International and Comparative Law Quarterly*, 9: 442–444
- Hanessian, John Jr. (1962) *National Activities and Interests in Antarctica*, Del III, New York: 15
- Hanevold, Truls (1971) *Suverenitet og samarbeid. Antarktis i samarbeidets tegn*. Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda (Studie nr. AA:H003): 54
- Ilulissat Declaration, The (2008) *The Ilulissat Declaration*. Arctic Ocean Conference. Ilulissat, Grønland: 27.–29. Mai 2008. Hentet 19.07.2009 fra: <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/BE00B850-D278-4489-A6BE-6AE230415546/0/ArcticOceanConference.pdf>
- Izvestija* (1950) «Memorandum Sovetskogo pravitelstva ot 7. iunija 1950 g.», Moskva 10.06.1950
- Jessup, Philip C. og Taubenfeld, Howard J. (1959) *Controls for Outer Space and the Antarctic Analogy*. New York: Columbia University Press: 160
- Larsen, Stein Ugelvik (1987) «Oligarkiets jernlov» i *Lov og struktur*. Bergen: Universitetsforlaget
- Maury, Matthew Fontaine (1861) *Rept. 31st Meeting*. British Assn. for the Advancement of Sci. Manchester/London

- Michels, Roberto (1911) *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Moderne Demokratie*. Leipzig
- Molodtsov, Stepan Vasiljevitsj (1954) *Sovremennoje mezjdunarodno-pravovoe položenie Antarktiki*. Moskva: Gosudarstvennoje Izdatelstvo Iuriditsjeskoj Literatury: 80
- Norsk Polarinstitutt (1973) *Perspektivanalyse av 1973*. Oslo
- Odishaw, Hugh (1961) «International Cooperation» *International Science and Technology*: 29
- SCAR (1966) *SCAR Manual*. International Council of Scientific Unions. Scientific Committee on Antarctic Research. Cambridge: Scott Polar Research Institute: 8
- Skagestad, Odd Gunnar (1972) *Samarbeidsformer – Aktuelle modeller for polarområdene*. Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda (Studie nr. AA:P116): 7
- Skagestad, Odd Gunnar (1974a) «Small States in International Politics: A Polar-Political Perspective» *Cooperation and Conflict*, 9: 185–193
- Skagestad, Odd Gunnar (1974b) *Vitenskapelig utforskning som internasjonalt samarbeidsobjekt i polarområdene*. Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda (Studie nr. AA:S/1)
- Skagestad, Odd Gunnar (1975) *Norsk Polarpolitikk 1905–1974*. Oslo: Dreyers forlag
- Skagestad, Odd Gunnar (2005) «Vår sydligste provins – fortellingen om Dronning Maud Land» *Nytt Norsk Tidsskrift*, 3: 347–356
- Slevitsj, Solomon Borisovitsj (1968) *Ledyanoy materik segodnya i zavtra*. Leningrad/Petrozavodsk. Gidrometeoizdat: 79
- Smith, Philip M. (1969) «Prospects for International Cooperation on the Moon: The Antarctic Analogy» *Bulletin of the Atomic Scientists*, XXV (7): 37
- Sollie, Finn (1971) *The Duration of the Antarctic Treaty (An analysis of the amendment and revision procedures in a political perspective)*. Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda (Studie nr. AA:P108/2 (E))
- Sollie, Finn (1974) «The New Development in the Polar Regions» *Cooperation and Conflict*, 9 (1): 23–37 (75–89)
- Taubenfeld, Howard J. (1961) «A Treaty for Antarctica» *International Conciliation*: 261–262
- Traavik, Kim (1974) «The Conquering of Inner Space. Resources and Conflicts on the Seabed» *Cooperation and Conflict*, 9 (1): 57–73
- Østreng, Willy (1974) «Strength and Impotence. The Developing Countries and the Development in New Territories» *Cooperation and Conflict*, 9 (1): 167–177