

INTERNASJONAL POLITIKK

Nr. 3B - 1973

Ansvarlig utgiver: Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Gunnar Skagestad:

Småstater i internasjonal politikk: Et polarpolitisk perspektiv .. 783

Innhold:

<i>Forord</i>	645
<i>Willy Østreng:</i>	
Nye Territorier i internasjonal politikk — Introduksjon	647
<i>Kim Traavik:</i>	
Erobringen av det indre rom — Ressurser og konflikter på havbunnen	651
<i>Knut Gabrielsen:</i>	
Hva skjer i nordområdene?	669
<i>Gunnar Skagestad og Kim Traavik:</i>	
Nye problemer — Gamle løsninger	685
<i>Kim Traavik og Willy Østreng:</i>	
Arktis og det internasjonale havrettsregimet	705
<i>Helge Vindenes:</i>	
Aktuelle problemer foran FNs konferanse om havets folkerett ..	723
<i>Tønne Huitfeldt:</i>	
Sikkerhetspolitisk usikkerhet? Et polarstrategisk perspektiv	735
<i>Willy Østreng:</i>	
Makt og avmakt — U-lands/i-lands dimensjonen i Nye territorier - problematikken	759
<i>Per Antonsen:</i>	
Naturressurser og utviklingsproblemer	773
<i>Gunnar Skagestad:</i>	
Småstater i internasjonal politikk: Et polarpolitisk perspektiv ..	783
<i>Finn Sollie:</i>	
Nytt land og nye problemer i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk	797
<i>Summary</i>	809
<i>Bidragstere i dette nummer</i>	812

Forord

Internasjonal Politikk tar i dette særnummeret for seg de bl. a. for Norge særdeles viktige spørsmål om utforskning og utnyttelse av ressursene i Arktis, på havbunnen og kontinentalsokkelen og de sikkerhetspolitiske, økonomiske, miljømessige, organisasjonsmessige og juridiske problemene som dette reiser. Fridtjof Nansen-Stiftelsens forsker-team på Polhøgda ved Oslo har i mange år gjort et banebrytende arbeid når det gjelder nettopp disse spørsmålene, og *Internasjonal Politikk* er derfor meget tilfreds med å ha fått oppdraget å presentere en del av resultatene fra forskningsmiljøet omkring Polhøgda-instituttet i et eget særnummer.

Denne artikkelsamlingen er bygget opp slik at den kan leses som en vanlig bok, med en gradvis utvikling i problemstillinger og emneområder fra introduksjonen til siste artikkel. Men samtidig utgjør hver artikkel et hele slik at den også kan leses isolert fra de andre. I den grad det er naturlig og formålstjenlig er det i noteapparatet fra de enkelte artikler tatt med henvisninger til artikkelsamlingens øvrige bidrag.

Forsker Østreng er medredaktør av dette nummer, men hele staben på Polhøgda har vært med på utformingen. *Internasjonal Politikk* vil gjerne bidra til å skape større debatt om disse viktige problemene og inviterer våre lesere til å bidra til tidsskriftets faste debattspalte.

Red.

Gunnar Skagestad

Småstater i internasjonal politikk:

Et polarpolitisk perspektiv

Et prosjekt-orientert utgangspunkt

Småstats-studiet påkaller i stigende grad forskernes oppmerksomhet, og der foreligger etterhånden en ikke ubetydelig litteratur på området.¹ Ikke desto mindre fortøner småstats-studiet seg fremdeles i noen grad og i flere henseender som «upløyet mark». Norsk Utenrikspolitisk Institutt tok temaet opp til behandling ved en nordisk konferanse i januar 1971,² og man fikk da avdekket en del av de grunnlagsteoretiske svakheter som studiet tildels har vært beheftet med. Blant disse svakheter skal i særdeleshet fremheves at det har rådet atskillig uklarhet med hensyn til hva slags kriterier — f. eks. ressursmessige vs. adferdsmessige — som bør legges til grunn for en fruktbar definisjon av småstats-begrepet (og dets motpol begrepet «storstat»). Mer generelt synes det å være et visst behov for å anlegge nye perspektiver på småstats-studiet.

Formålet med den foreliggende artikkel er å bidra til å avhjelpe dette behov, samt å eksponere visse sider ved det forskningsarbeid som utføres innen Fridtjof Nansen-Stiftelsens «Nye territorier-prosjekt» og ved en del av det resultatmateriale som her foreligger.³ Man har innen det nevnte prosjekt arbeidet med visse problemstillinger som også er av betydning for studiet av små stater i internasjonal politikk. Prosjektets siktepunkt er bl. a. å undersøke de internasjonale interaksjoner i områder hvor ganske spesielle betingelser gjør seg gjeldende (de såkalte «nye territorier»; jfr. nedenunder), hvor man har å gjøre med begrensede antall aktører, og hvor spesielt samarbeidsproblematikken står sentralt. Disse undersøkelser er relevante for småstats-studiet fordi en del av de aktører man har å gjøre med, er småstater.

Med dette utgangspunkt vil det knytte seg særlig interesse til begrepet «nye territorier».⁴ Denne fellesbetegnelse brukes om en del områdetyper hvis geografiske særpreget kombinert med visse dynamiske faktorer gjør det fruktbart å studere dem under en felles synsvinkel.

Slike «nye territorier» har visse fellestrekk som skiller dem fra eksisterende og anerkjente nasjonale territorier, og defineres som:⁵

Et geografisk område som (a) ikke tidligere er underlagt noen stats herredømme eller lagt under noen internasjonal organisasjons myndighet, og (b) er gjenstand for en virksomhet som skaper behov for regulering og kontroll av det som skjer i området.

Til de «nye territorier» hører henholdsvis *verdensrommet og fremmede himmellegemer, verdenshavene, havbunnen og polarområdene*. (I videste forstand kan man her også inkludere visse ikke-geografisk avgrensede, faglig betonte saksområder.) I disse områdene finner man at særlig to tildels kryssende hensyn preger aktørenes handlemåter og derved også områdenes politisk-dynamiske situasjon, nemlig:⁶

1. Aktørenes praktiske utnyttelsesevne — deres *kapabilitet*.
2. Aktørenes behov for en minste grad av lov og orden — dvs. behovet for *politisk regulering*.

Det sentrale, uløste problem m.h.t. de «nye territorier» gjelder altså den aktuelle og fremtidige *regulering*, noe som reiser et spørsmål av vital betydning såvel for de enkelte berørte aktører som i global sammenheng: Skal slik regulering skje via *konflikt* eller via *samarbeid*?

Det må her presiseres at de konkrete problemer i de forskjellige «nye territorier» (f. eks. henholdsvis i Arktis og i Antarktis) ikke er identiske, men at problemtypene kan sies å være «interchangeable» i den forstand at de kan innordnes i et felles analyseperspektiv.

På denne bakgrunn mener man bl. a. å kunne øyne konturene av en generell «storstat/småstat-balanse-modell» som kan anvendes på de forskjellige problemtyper som gjør seg gjeldende i henholdsvis de nordlige og sydlige polarområder.

For bruken av «Nye territorier-prosjektet» som innfallsport til studiet av små stater i internasjonal politikk, kan man ytterligere merke seg særlig to forhold:

1. Prosjektet er ikke primært noen småstats-studie.
2. Prosjektet har en praktisk/politisk orientering, og er således ikke forankret i noen spesiell teori. Dette utelukker dog ikke på noen måte at den forskning som utføres innen prosjektet, kan gi grunnlag for nye teoridannelse.

„Antarktis-modellen” — en del problemstillinger

I naturvitenskapelige kretser regnes Antarktis for å være et veritabelt forskningsmessig laboratorium. Også i internasjonal politisk henseende

synes imidlertid situasjonen i Antarktis å ha et visst laboratorie-preg: Et gitt antall stater av ulik størrelsesorden har, utifra forskjellige forutsetninger, engasjert seg politisk i området. Graden og arten av deres engasjement varierer. Området er i en del henseender regulert ved en internasjonal avtale — *Antarktistraktaten* — inngått i 1959 mellom alle de berørte stater.

Her skal kort gjøres rede for visse aspekter ved de mellomstatlige interaksjoner som finner sted innen rammen av Antarktistraktaten.⁷

Traktaten (som trådte i kraft 1961) har følgende hovedpunkter:

1. Demilitarisering og atomsprengnings-forbud, med rett for traktatpartene til å foreta ensidige inspeksjoner.
2. «Frysing» av de respektive traktatparters posisjoner m.h.t. territoriale krav.
3. Forskningsfrihet og utstrakt grad av internasjonalt vitenskapelig samarbeid.
4. Jevnlige konsultasjoner mellom traktatpartene, og som følge herav en stadig sterkere utbygging av retningslinjer/regelverk for nasjonal og internasjonal virksomhet i Antarktis.

Blant Antarktistraktatens 12 medlemsstater finner man de to supermakter USA og SSSR, de mellomstore makter Storbritannia, Japan og Frankrike, samt 7 mer eller mindre utpregede småstater: Norge, Belgia, Argentina, Chile, Syd-Afrika, Australia og New Zealand. Dessuten kan man dele de 12 statene inn i to hovedkategorier; (1) de stater som hevder territoriale krav i Antarktis, og (2) de stater som ikke hevder slike krav og ikke anerkjenner de førstnevntes krav. Til den første gruppe hører Storbritannia, Frankrike, Norge, Argentina, Chile, Australia og New Zealand; til den annen gruppe hører USA, SSSR, Japan, Belgia og Syd-Afrika.

De internasjonale relasjoner m.h.t. Antarktis danner således et mønster som i grove trekk ser slik ut:

På den ene side står en gruppe bestående gjennomgående av *mindre stater*, hvis nasjonale interesser kommer til uttrykk i deres respektive territoriale krav (som for et par tilfellers vedkommende også er innbyrdes motstridende).

På den annen side står en gruppe bestående bl. a. av de *to supermak-tene*, hvis interesser i Antarktis (som er av relativt nyere dato, sammenlignet med kravhavernes) kommer til uttrykk i ikke-ankjennelse av småstatenes territorial-krav, og synes best å kunne hevdes gjennom internasjonalisering av området.

Antarktistraktatens funksjon har vært å søke avspenning og kon-

fliktløsning ved å skape et *modus vivendi* og *modus operandi* mellom kravhavere og ikke-kravhavere, mellom små og store stater. Som følge av Antarktistraktaten har interaksjonene mellom disse statene i det drøye decennium som er forløpt, i vesentlig grad tatt form av et tildels høyt utviklet internasjonalt *samarbeid*. Dette må på lang sikt formodes å fremme en utvikling i retning av internasjonalisering, og altså virke til fordel for stormaktenes og til ulempe for de (fleste av de) små staters erklærte posisjoner.

Det spesielle mellom-statlige interaksjonsmønster i Antarktis, som kort er presentert i det foregående, vil i det følgende bli benevnt «Antarktis-modellen». Med utgangspunkt i det foranstående kan vi oppsummere «Antarktis-modellens» relevans for småstatsproblematikken slik:

1. Problematikken kan studeres innen et avgrenset område hvor — det etablerte samarbeid til tross — forutsetningene synes å ligge til rette for et utpreget konflikt- eller spenningsforhold hvor nettopp konstellasjonen stor—liten synes å være et fremtredende element. En spesiell interesse knytter seg til den omstendighet at man her kan tale om et to-dimensjonalt spenningsforhold, hvor det må skilles mellom (a) spenningsforholdet mellom de innbyrdes *nasjonale* interesser, spesielt mellom henholdsvis de store og de små staters respektive nasjonale interesser, og (b) spenningsforholdet mellom henholdsvis *nasjonale* og *internasjonale* målsetninger og interesser. De to spenningsfelter kombineres riktignok ved at de to supermakter har et internasjonalt interessefelt og de små overveiende har nasjonalistiske målsetninger. Forholdet aksentueres videre ved at de to store har kapabilitet til å operere over hele Antarktis, mens de små bare har kapabilitet til å operere i begrensede områder. Det forhold at man har et slikt dobbelt spenningsfelt som skissert ovenfor, medfører imidlertid at «Antarktis-modellen» gir studiet en ekstra dimensjon som tradisjonelle småstats-studier har manglet.
2. Modellen har en videre, mer generell interesse for såvidt som den ikke er bundet til det spesielle, geografisk avgrensede område Antarktis, men kan appliseres på analoge felter hvor forholdet mellom stater av forskjellig størrelse er av betydning. Det tenkes her på den «nye territorier»-problematikk som ble skissert innledningsvis. Spesielt analogien Antarktis/Arktis er nærliggende, idet også tilfellet Arktis kan oppfattes som en utpreget stor-liten konstellasjon (på den ene side supermaktene USA og SSSR, på den annen side den mellomstore makt Canada og småstatene Norge og Danmark).

«Antarktis-modellen» synes å fremby et temmelig klart motsetningsforhold mellom små og store stater, og innbyrdes interessefelleskap innen hver av de to grupper. Her skulle man derfor muligens vente å finne et interaksjonsmønster preget av blokk-opptreden fra de små staters side, som et middel til å hevde sine respektive nasjonale småstats-interesser mot stormakts-intervensjon og -dominans. Noe slikt er imidlertid ikke tilfelle; Antarktis-samarbeidet fungerer gjennomgående harmonisk, og de divergenser som har gjort seg gjeldende, har ikke tatt form av noen fellesopptreden fra de små staters side. De faktiske interaksjoner bærer i det hele tatt lite preg av noe motsetningsforhold mellom liten og stor.

Hvordan kan dette ha seg?

En nøkkelfaktor her er *USA's politikk*. Den amerikanske strategi går åpenbart ut på å tilstrebe en eller annen form for internasjonali-sering, om ikke *de jure* så iallfall *de facto*. Dette vil i tilfelle gi USA, som den ledende makt m.h.t. *ressurser* og *kapabilitet*, best muligheter til å kunne lede utviklingen med frie hender i hele Antarktis, og er følgelig i landets nasjonale interesse. Utifra ren maktbalanse-tenkning eller andre konfliktorienterte betraktningmåter skulle man kanskje vente at den amerikanske strategi ville ha avstedkommet en dominans- eller «splitt-og-hersk»-taktikk. Den amerikanske politikk synes i virkeligheten å være vesentlig mer subtil og nyansert enn som så. På den ene side har man nok fra amerikansk side søkt å redusere den praktiske verdi av de små staters territorial-krav. Parallelt med dette har imidlertid USA øyensynlig også sett en styrkelse av de smås kapabilitet som en positiv faktor for sine egne langsiktige politiske målsetninger. Et middel her har vært generøse tilbud om bilaterale samarbeidsprosjekter med de små stater. Dette har gitt gjensidige fordeler; USA har vunnet småstatenes (riktignok noe nølende og motstrebende) medvirkning til dets egne langsiktige mål og vunnet deres good-will med på kjøpet; småstatene har på sin side kunnet få del i forskningsresultater som de med sine egne begrensede ressurser ellers ikke ville kunne oppnå.

Når USA's politikk i Antarktis overfor de angjeldende små stater har kunnet bli såvidt vellykket, må dette ses i sammenheng med følgende momenter:

1. De praktiske fordeler de små stater har av Antarktis-samarbeidet, veier tungt overfor de forventede resultater av eventuelt å forfekte sine respektive småstats-interesser gjennom blokkopptreden. Dette reiser et spørsmål av en mer generell rekkevidde: Vil småstaters

behov for et eventuelt innbyrdes samarbeid basert på rene småstats-interesser, svekkes hvis de integreres i en mer omfattende samarbeids-struktur, som også inkluderer stormakter? Vil m.a.o. et «maxi-samarbeid» fjerne forutsetningen for et eventuelt «mini-samarbeid»?

2. De små staters valg av handlingsalternativer har i høy grad måttet bli basert på deres vurderinger av egne aksjonsmuligheter, alene eller sammen, vis-à-vis de muligheter som samarbeid med de største kan gi dem. Spesielt den britiske Antarktis-politikk tør være illustrerende i så måte. Storbritannia, som i denne sammenheng (spesielt i forhold til USA) må regnes som småstat, har åpenbare nasjonalistiske målsetninger å ivareta i Antarktis. Samtidig har imidlertid britenes egenvurdering av hvordan disse målsetninger optimalt kan fremmes, ført til at Storbritannia har kunnet tøye seg meget langt i sin godtagelse av tiltak som peker i retning av internasjonaliserte suverenitetsrettigheter.
3. De småstater det her er tale om, utgjør en nokså heterogen gruppe m.h.t. geografisk, historisk og kulturell bakgrunn. Dette kan forklare den manglende utvikling av noe blokkfellesskap: Hadde det dreiet seg om en mer ensartet, «naturlig gruppe» av stater, ville formodentlig også forutsetningene for et interessefellesskap som kunne ivaretas gjennom en småstats-blokk, være tilstede i større grad.

En slik konklusjon som den ovenfor anførte, åpner interessante perspektiver i en videre sammenheng, spesielt m.h.t. Arktis. Den hypotese at småstatenes innbyrdes «nærhet» (geografisk, kulturelt m. v.) er avgjørende for hvorvidt felles opptreden vil være aktuelt, tilsier at det i Arktis er ganske annerledes gunstige betingelser for noe slikt enn i Antarktis. I Arktis synes nettopp de nordiske land å utgjøre en slik ensartet gruppe med et naturlig interessefellesskap vis-à-vis de store makter (jfr. eget avsnitt om dette senere).

Hele den foregående analyse og argumentasjon bygger imidlertid på det postulat at det er fruktbart og realistisk å operere med dikotomien stor-liten i studiet av internasjonal politikk generelt. Et slikt utgangspunkt tør imidlertid være noe tvilsomt, noe også en forsker på området som J. J. Holst er inne på når han bemerker at:

«Smallness is in and of itself an irrelevant basis on which to establish allegiances, coalitions and commitments in international relations».⁸

Småstatsproblematikken, som er selve den foreliggende diskusjonsramme, forutsetter at man stipulerer at det i det internasjonale samfunn

er innebygget et motsetningsforhold mellom store og små stater. I studiet av internasjonale *konflikter* kan en slik «approach» synes rimelig, men hva med de mellomstatlige interaksjoner som *ikke* primært er konflikt-betonte?

M.h.t. slik *samarbeidsproblematikk* som vi har å gjøre med i «Antarktismodellen», er det ikke uten videre gitt at de små stater, *qua* småstater, har felles interesser i et slags motsetningsforhold til de store. I Antarktis ser man hvordan stormaktenes — i første rekke USA's — «imperialistiske» politikk er selve grunnlaget for en fruktbar symbiose mellom store og små stater. Det er da også tegn som tyder på at et harmonisk og fruktbart samarbeid lettere vil kunne finne sted mellom store og små stater enn mellom små stater innbyrdes. Dette henger sammen med de betydelige forskjeller mellom store og små stater m.h.t. *ressurser og kapabilitet*; noe som innebærer at samarbeid mellom en stor og en liten stat vil gi den lille stat fordeler som den ikke ville kunne oppnå om den var henvist til å samarbeide med andre småstater med like knappe ressurser som den selv. Her spiller også *konkurranse*-momentet inn: Samarbeid mellom flere små stater vil lett kunne medføre drakamp om «hvem som skal få gjøre hva» med de begrensede ressurser, og derved virke konfliktfremmende. I et samarbeid mellom den lille og den store stat vil slik rivalisering ikke være aktuell, og mulighetene for rasjonell arbeidsdeling til begge parter fordel, vil kunne foreligge.

Det er de synspunkter som er utviklet i det ovenstående, som kan sammenfattes i hva vi foreløpig, i mangel på et smidigere uttrykk og i påvente av å nå opp på et høyere presisjonsnivå, har kalt en «storstat/småstat-balanse-modell». Vi kan merke oss at de hypoteser som her kommer til uttrykk, har visse trekk til felles med A.F.K. Organski's balanse- og konflikt-teori.⁹ Et sentralt moment i denne teorien er nettopp at jevnbyrdighet beforder konflikt, mens et rent stormaktshegemoni fremmer harmoni og balanse i det internasjonale system. I Organski's modell består altså motsetningene ikke hovedsakelig mellom de små og de store, men mellom de jevnlike.

Mot denne bakgrunn kan det være grunn til å stille et spørsmålstegn ved den gjengse antagelse at konflikten stor-liten alltid er en aktuell problemstilling for studiet av internasjonale relasjoner.

Små og store staters deltagelse i utviklingen i Arktis

Hvis man sammenligner situasjonen i Arktis med den man finner i

Antarktis, vil man finne likhetspunkter såvel som vesentlige forskjeller. Felles for begge områdene er deres økende betydning, hovedsakelig som forskningsområder, men i stigende grad også som økonomisk potensielt viktige deler av vår klode. Begge områder tiltrekker seg oppmerksomhet fra en mindre gruppe interesserte stater, både store og små. I begge områder fører de klimatiske forhold til at fast bosetning er vanskelig og at alle operasjoner byr på spesielle problemer.

Hva ulikhetene angår, har man for det første de rent sikkerhetspolitiske omstendigheter: Mens Antarktis er et forholdsvis lite sensitivt område i sikkerhetspolitisk henseende, er Arktis et sikkerhetspolitisk spenningsfelt av første rang bl. a. p.g.a. beliggenheten mellom supermaktene.¹⁰ Dernest har man den ulikhet som består i at alt land og øyer i Arktis, i motsetning til i Antarktis, er underlagt ubestridt nasjonal suverenitet, og således bl. a. ikke kan henregnes til de «nye territorier». Såvel av praktiske grunner som for analyseformål, kan det derfor synes hensiktsmessig å innføre en soneinndeling av Arktis i tre områdetyper:¹¹

Sone I — Det sentrale Polhav.

Sone II — «Grensesoner» med omdiskutert status, så som havområder hvor stater gjør krav på visse regulerende rettigheter o. l.

Sone III — Anerkjente nasjonale territorier: Land, øyer, nasjonalt sjøterritorium og kontinentalsokler.

Videre skiller havområdene seg fra hverandre, idet havområdene i Arktis har, og ser ut til å få, en helt annen transport- og kommunikasjonsmessig betydning enn Sydishavet. Ikke minst den optimisme som hersker rundt mulighetene for å finne olje på kontinentalsokkelen i Arktis, understreker dette.¹²

Også de småstater som har interesser i Arktis, skiller seg fra dem man finner engasjert i Antarktis. De er mer homogene både med hensyn til geografisk beliggenhet, kulturell og økonomisk bakgrunn og politisk struktur enn de stater som for tiden deltar i samarbeidet i Antarktis. Det kan heller ikke sies å finnes noen vesentlige uoverensstemmelser mellom dem vedrørende deres respektive arktiske interesser.

Felles for begge polarområdene er at den teknologiske og økonomiske utvikling har ført til at stormaktene på en helt annen måte enn de små statene er istand til å forsvare gamle og hevde nye rettigheter. Stormaktene kan alene sette igang en utvikling som *må* berøre de små-

stater som har interesser i områdene. Dette er også situasjonen for de nordiske land hva Arktis angår. En vesentlig utvidet aktivitet i Arktis fra stormaktenes side vil ikke kunne unnlate å påvirke interesser som de nordiske land, i første rekke Danmark og Norge, tradisjonelt har hatt. Spørsmålet er om man skal forbli passive overfor en aktivitetsøkning, eller om man på en eller annen måte bedre kan ivareta nasjonale interesser gjennom selv å delta i utviklingen.¹³

Mot den bakgrunn som her i grove trekk er skissert, tør det være av interesse å vurdere hvorvidt de storstat/småstat-betraktninger som ble anført i det foregående, også har aktualitet når det gjelder de nordiske land og deres deltagelse i den utvikling som er under oppseiling i Arktis. En del forhold som i denne sammenheng er av grunnleggende art, er allerede gjort gjenstand for systematisk behandling av W. Østreng i en nylig gjennomført studie.¹⁴ Østrengs arbeid er først og fremst en undersøkelse og analyse av aktuelle samarbeidsbehov og muligheter for de skandinaviske land i den videre utforskning og utnyttelse av arktiske områder.

For storstat/småstat-problematikken er disse forhold av umiddelbar interesse. I videste forstand står man overfor den generelle problemstillingen nasjonal kontroll/internasjonalt samarbeid. Mer konkret, med utgangspunkt i den generelle teknologiske og økonomiske utvikling som har gjort Arktis til et potensielt meget viktig område, men hvor en rekke juridiske og politiske problemer ennå er uløste, står man overfor spørsmålet om behovet for og ønskeligheten av å etablere et småstats-samarbeid i et område hvor der finnes etablerte stormaktsinteresser.

De nordiske land vil være direkte berørt av utviklingen i Arktis. For disse land må det være et spørsmål verdt å analysere om de kan ivareta sine interesser bedre gjennom samarbeid enn dersom de står alene, og om de har felles interesser som gjør innbyrdes samarbeid naturlig og nødvendig. På den ene side har man her de konkrete samarbeidsbehov som vil kunne oppstå av forskningsmessig, teknologisk/økonomisk og politisk art. På den annen side har man spørsmålet om mulighetene for hvert enkelt land til å engasjere seg i denne type samarbeid, på bakgrunn av deres generelle utenrikspolitiske orientering. (Her kommer det forhold inn at mens de nordiske land er ganske homogene i geografisk, historisk og kulturell forstand, er de mer heterogene m.h.t. alliansetilknytning.) Som et forhold av avgjørende betydning i denne sammenheng har man imidlertid spørsmålet om behov og muligheter for å søke *alternative* samarbeids-partnere og -mønstre.

Fire muligheter synes åpne for de nordiske land i den nåværende situasjon:¹⁵

1. De kan møte situasjonen og dens utfordringer på egen hånd og hver for seg, uten å samarbeide med noen.
2. De kan samarbeide hver for seg med stormaktene.
3. De kan samarbeide seg imellom, på småstats-nivå.
4. De kan samarbeide seg imellom, i et utvidet samarbeid med stormaktene.

De små land som har interesser i Arktis, har det til felles at de hver især stort sett kan make det de andre små kan. Det noen ligger foran i med hensyn til erfaring fra virksomhet i disse områder, vil de andre kunne ta igjen gjennom en forholdsvis begrenset økonomisk og personellmessig mobilisering.

Hovedhensikten med ethvert internasjonalt samarbeid — sett fra de respektive nasjonale aktørers side — må være å søke å fremme de nasjonale interesser. Den type samarbeid man velger å engasjere seg i, vil derfor gjenspeile en oppfatning av de midler man ønsker å ta i bruk for å fremme disse interessene. På bakgrunn av en slik vurdering kan det også i denne sammenheng være interessant å vurdere hvorvidt inndelingen i grupper av store og små stater sier noe vesentlig om hvilken form for samarbeid de små med fordel bør engasjere seg i i området.

Et eventuelt nordisk samarbeid på småstatsnivå i Arktis *kan* føre til en konkurranse om hvem som skal være den fremste blant likemenn. Selv om ressursene slås sammen, er man ikke dermed garantert en tilfredsstillende gevinst, dette være seg i form av forskningsresultater eller økonomiske fordeler. Det kan tenkes at et bilateralt samarbeid med en stormakt vil fremme de nasjonale interesser bedre. I et slikt samarbeid vil ikke den store oppfatte den lille som en brysom rival, men som en verdifull samarbeidspartner. Det vil ikke kunne bli tale om like ytelser. Men til gjengjeld for sin deltagelse i et slikt samarbeidsforhold, kan den lille staten oppnå vesentlige fordeler som den ellers ikke ville kunne oppnå, hverken alene eller i samarbeid med andre småstater. I en slik situasjon er småstats-rollen et *middel* til å fremme nasjonale interesser, hvilket ligger noe på siden av den vanlige oppfatningen som fremhever ulempene ved å være liten i det internasjonale systemet. En slik politikk som her er antydnet, har imidlertid også sine mer betenkelige sider, sett utifra hensynet til den lille stats interesser. Her skal spesielt påpekes den risiko for å bli *dominert*, som

en småstat løper dersom den utelukkende satser på *bilateralt* samarbeid med én stormakt.

Tilsvarende betraktningmåter som i foregående avsnitt vil også i noen grad kunne gjøres gjeldende ved vurdering av det fjerde handlingsalternativet som ble nevnt; samarbeid småstater imellom innenfor et utvidet samarbeid med stormaktene. Her kommer imidlertid spørsmålet inn om hvor formålstjenlig det er å kombinere samarbeid på ulike nivåer, jfr. det som foran er anført om «maxi»- vs. «mini-samarbeid». I denne sammenheng vil utvilsomt det saksområde det eventuelt skal samarbeides om, være en viktig faktor. Når det gjelder de nordiske lands situasjon i Arktis, vil det i saker av rent *politisk* karakter (så som harmonisering av synsmåter, langsiktige mål o. l.) kunne synes hensiktsmessig med et innbyrdes samarbeid på småstatsnivå («mini-samarbeid»). I saker av *praktisk*, «operasjonell» karakter, vil formodentlig forholdene ligge bedre til rette for en eller annen av de former for «maxi-samarbeid» som vi har drøftet i det foregående. I et slikt dualistisk samarbeidsmønster ligger også en *sikring*: For den lille stat vil satsing på forskjellige samarbeidskombinasjoner på flere nivåer kunne virke som en form for «risiko-spredning», som igjen vil kunne virke som motvekt mot den *dominans*-trusel som et rent bilateralt stor/liten-forhold kan innebære.

Som man vil se, har et slikt interaksjonsmønster mellom små og store stater som er drøftet ovenfor, interessante likhetspunkter med det samarbeidsbilde som man finner i «Antarktis-modellen» (se foran). Det er i dag ikke realistisk å regne med at «Antarktis-modellen» uavkortet kan appliseres i nord, dertil er de to polarområder for forskjellige bl. a. i sikkerhetspolitisk henseende.¹⁶ Fra et småstats-synspunkt må likevel det internasjonale samarbeidsmønster som er det fremherskende i Antarktis, også fortone seg som det ideelle i arktisk sammenheng.

Sluttbemerkninger

I det foregående er søkt gjort gjeldende en del betraktningmåter, både av generell og av spesiell art, omkring små staters stilling i internasjonal politikk. Siktetpunktet har vært dobbelt; på den ene side å diskutere de *praktisk/politiske* muligheter og begrensninger som småstatenes situasjon innebærer, på den annen side å bidra til et forbedret *teoretisk* grunnlag for studiet av småstats-problematikk.

Våre sentrale betraktningmåter, som forsøksvis er gitt rammebetegnelsen «storstat/småstat-balanse-modellen», er utviklet utifra et *polarpolitisk* perspektiv. Erfaringsmaterialet er hovedsakelig den utvikling som har funnet sted i Antarktis; dessuten er den arktiske situasjon trukket inn som et supplement og for å gi en komparativ bakgrunn.

Den aktuelle diskusjon og teoretisering er imidlertid ikke bundet til det rent polarpolitiske utgangspunkt. Grunnlaget for betraktningene omkring småstat/storstat-relasjonene m. v., er vesentlig å finne på to plan, som vi stikkordmessig kan henvise til som:

1. «Nye territorier»-problematikken.
2. Samarbeidsproblematikken.

På begge disse plan finner vi dessuten innebygget det dobbelte spenningsfelt mellom på den ene side ulike *nasjonale* interesser, på den annen side mellom *nasjonale* og *internasjonale* målsetninger og interesser.

De spesielle samarbeidsbehov som vil gjøre seg gjeldende i «nye territorier», vil også virke inn på det mønster man vil finne for adferdsmuligheter og -begrensninger hos stater av forskjellig størrelsesorden. Det synes imidlertid ikke å være grunn til å anta at «storstat/småstat-balanse-modellen» utelukkende er relevant m.h.t. de «nye territorier». Som det springende punkt gjenstår da *samarbeidsproblematikken*: Det vil hovedsakelig være de *typer samarbeidsbehov* som man har å gjøre med, som også vil tilsi i hvilken grad våre betraktningmåter kan komme til anvendelse.

Oktober 1973

Noter

1. Av denne litteratur skal flg. arbeider særlig nevnes: Annette Baker Fox, *The Power of Small States*, Chicago 1959; David Vital, *The Inequality of States*, Oxford 1967; Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Powers*, New York og London 1968; Anders C. Sjaastad, *Småstater i studiet av internasjonal politikk*, NUPI-Rapportene R-3 og R-7, desember 1970 og desember 1971; og Arne Olav Brundtland og August Schou (eds.), *Small States in International Relations*, Stockholm 1971.
2. Se Anders C. Sjaastad, *Småstater i studiet av internasjonal politikk — Referat fra en nordisk konferanse*, NUPI-Notat N-10, febr. 1971, og *Småstater i studiet av internasjonal politikk: Et diskusjonsinnlegg*, NUPI-Notat N-11, febr. 1971.
3. En bredere dekning av dette forskningsarbeid blir gitt i de ulike publikasjonsserier (særlig seriene AA:H og AA:P) fra Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda. Jfr. i denne sammenheng Finn Sollie, «En ung institusjon i norsk forskningsmiljø», *Forskningsnytt*, Nr. 2, 1972.
4. Se Truls Hanevold, Odd Gunnar Skagestad og Finn Sollie, «Ekstra-nasjonale rikdommer — Hvem skal kontrollere havbunnen, Antarktis og verdens-

- rommet?», i Tidens Ekko-boken *FN etter 25 år?*, Norsk Utenrikspolitisk Institutt 1970, s. 72—74.
5. Jfr. Finn Sollie, *Den nye utvikling i polområdene*, (studie AA:P110), Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda, 1972, s. 9—10.
 6. Jfr. Odd Gunnar Skagestad, «Spørsmålet om regulering av ressursutnyttelse i «nye territorier»: Løsningsalternativer og muligheter», *Minerva's Kvartals-skrift*, Nr. 3/4, 1972, s. 225—226.
 7. For en utførlig redegjørelse for Antarktistraktaten og den utvikling som har funnet sted innen denne traktatens ramme, se Truls Hanevold, *Suverenitet og samarbeid. Antarktis i samarbeidets tegn*, (studie AA:H003), Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda, våren 1971, 135 s.
 8. Johan Jørgen Holst, *Small Countries in World Politics*, NUPI-Notat N-24, nov. 1971, s. 2.
 9. A. F. K. Organski, *World Politics*, New York 1961.
 10. Odd Gunnar Skagestad, *Internasjonalt samarbeid i polarområdene: Et sikkerhetspolitisk perspektiv*, (studie AA:P113), Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda, mai 1972, s. 3.
 11. Tilsvarende den tre-sonedeling i et «høye Arktis», et «mellom-Arktis» og et «nasjonalt Arktis», som er foreslått av Finn Sollie i hans artikkel «Forurensning av polområdene? Et spørsmål om regulering av utviklingen», *Internasjonal Politikk*, Nr. 1, jan./mars 1972, s. 27—28.
 12. Jfr. Kim Traavik og Willy Østreng: «Arktis og det internasjonale havrettsregimet», i dette nr. av *Internasjonal Politikk*.
 13. Jfr. Knut Gabrielsen: «Hva skjer i nordområdene?» i dette nr. av *Internasjonal Politikk*.
 14. Willy Østreng, *De skandinaviske land i Arktis. Forutsetninger og muligheter for samarbeid*, (studie AA:H007), Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda, januar 1973, 100 s.
 15. Oppstillingen er rent skjematisk. I virkeligheten nyanseres og kompliseres bildet bl. a. ved «den mellomstore makt» Canadas stilling som potensiell samarbeidspartner.
 16. Jfr. Odd Gunnar Skagestad, *Samarbeidsformer: Aktuelle modeller for polområdene*, (studie AA:P116), Fridtjof Nansen-Stiftelsen på Polhøgda, mai 1972, s. 9 og s. 28—29.