

Kursplan H. 1972

Kurs: STV 951. Nye territorier i internasjonal politikk

Forelesning nr.3:

Odd Gunnar Skagestad: Antarktis som eksempel på Nye-territorier-problematikk. Antarktistraktatens historiske forutsetninger og utviklingsmuligheter

Nye territorier-problematikk generelt.

Definisjon på "n-t": Et geografisk område som

1. Ikke er lagt under noen enkelt stats herredømme eller noen internasjonal organisasjons myndighet, og som
2. er gjenstand for virksomhet som skaper behov for regulering og kontroll av det som skjer i området.

To viktige aspekter ved "n-t"-problematikken:

1. Ny virksomhet i nye områder skaper nye problemtyper som krever nye løsningsformer (eksempler)
2. Utviklingen truer med å endre *status quo* i ugunstig retning (større usikkerhet), noe som krever at tiltak blir truffet for å bevare *status quo* på de felter hvor dette anses ønskelig (eksempler: Naturvern, demilitarisering m.v.)

De to forannevnte aspekter ved "n-t"-problematikken gjør at man vil vente å finne to tilsvarende aspekter i de aktuelle løsningsmodellene for nye territorier:

1. INNOVASJON, dvs. å finne frem til nye, brukbare løsningsformer, tilpasset de konkrete behov som gjør seg gjeldende i et gitt "nytt territorium".
2. KONSERVASJON, dvs. å formalisere (deler av) *status quo* (= det etablerte samhandlingsmønster, den etablerte situasjon m.v.) for derved å forhindre eller forebygge en utvikling i uønsket retning.

Siden uttrykket **løsningsmodell** er brakt inn, skal vi med én gang definere hva som i vår sammenheng menes med en "modell":

De grunnleggende bestemmelser og prinsipper i et regelverk som kan få anvendelse på andre områder enn for det området regelverket er beregnet på (en funksjonell definisjon).

Vi vil så gå videre fra generell og abstrakt "n-t"-teori til det konkrete eksempel-materiale; nemlig "tilfellet Antarktis".

FRA DEFINISJON TIL VIRKELIGHETEN

Eksempelet er Antarktis, dvs. området syd for 60⁰ S. Historisk oppfyller Antarktis begge definisjonskriterier som "n-t":

Kriterium 1: Herreløst område (*Terra Nullius*). Antarktis alment betraktet som herreløst område ved begynnelsen av det 20. århundre, syv nasjoners suverenitetskrav 1907-42 aldri vunnet almen internasjonal anerkjennelse, Antarktis kan derfor med en viss rett ennå i dag betraktes som herreløst område (jfr. USAs holdning). Antarktistraktaten av 1959 betydde en viktig endring i verdensdelens status, men dette skal jeg komme tilbake til siden.

Kriterium 2: Virksomhet / (regulerings-) behov. Antarktis ble i 1950-årene i stigende grad gjenstand for visse typer virksomhet (først og fremst forskning) som skapte behov for den type regulering som man fikk i Antarktistraktaten.

La oss se litt på den utviklingen som førte opp til Antarktis' nåværende tilstand:

VIRKSOMHETEN I ANTARKTIS I HISTORISK PERSPEKTIV

	ca. 1900	1959
TIDSLINJE:	----->	----->
POLITISK		"Frysing" av status quo
(FOLKERETTSLIG)	Terra Nullius	Fremsettelse av suverenitetskrav
STATUS:		(midlertidig moratorium på suverenitetstvistene)
VIRKSOMHET:	Sporadisk fangst og forskning	<u>Hvalfangsten</u> : Et mer permanent engasjement, som kulminerer med IGY 1957-58
		Overveiende vitenskapelig forskning, permanent engasjement
KONFLIKT-	Ikke konflikt:	<u>Konflikttema</u> : I første omgang
MØNSTER:	1.Få personer	Antarktistraktaten fjerner deler av konfliktgrunnlaget,

2. Stort område	prestisjehensyn, oppdagerprioritet,	bilegger de manifeste
	frykt for å bli utestengt, ønske om å	konflikter, stadfester
	sikre fremtidige handlingsmuligheter.	samarbeid.
	Stadig økende antall aktører.	

Utviklingen frem til 1959

Inntil århundreskiftet kun sporadisk virksomhet av fangstfolk og oppdagelsesreisende. Virksomheten var multinasjonal (USA, Storbritannia, Norge osv.) men ikke permanent, og hadde ingen umiddelbare politiske konsekvenser.

Ny epoke 1904, C.A. Larsen anla hvalfangststasjon på Syd-Georgia (Compañia de Pesca Argentina), ble tvunget av britene til å stryke flagget (argentinsk). Episoden ledet til norsk forespørsel overfor britene (1905) om hvordan det forholdt seg med suverenitetsforholdene i angjeldende trakter, noe som igjen førte til at Storbritannia i 1907 fremsatte krav over den såkalte Falklandssektoren i Vest-Antarktis.

Dermed var spørsmålet om Antarktis' politiske og folkerettslige status reist, og den politiske og mellomstatlige utvikling mht. Antarktis var satt i gang.

Det som satte utviklingen i gang, var spørsmålet om hvalfangstrettigheter. I kjølvannet på den ekspanderende hvalfangst i Sydishavet i mellomkrigstiden fulgte så en rekke krav om suverenitet over deler av det antarktiske kontinent: Fra New Zealand i 1923, Frankrike 1924, Australia 1933, Norge 1939, Chile 1940 og Argentina 1942.

I grove trekk kan man identifisere følgende årsakskjede:

Ekspanderende hvalfangst --> Behov for klarlegging av fangstrettigheter m.m. -->
 Interesse for Antarktis' politiske og folkerettslige status --> Nasjonale suverenitetskrav.

Det skulle siden vise seg at suverenitetskravene ikke fikk noen særlig innvirkning på fangstvirksomheten, og etter hvert ebbet hvalfangsteventyret ut. Dette kom imidlertid ikke til å bety at Antarktis opphørte å være et politiske interessant område, kom ikke til å bety avvikling av de respektive staters engasjement.

Tvert imot, i og med de nasjonale suverenitetskrav var det satt i gang en utvikling som gjorde at Antarktis ved midten av det 20. århundre var blitt noe av et mellomstatlig problemområde. Det opprinnelige nasjonale engasjement – manifestert bl.a. ved suverenitetskrav – ble nemlig

søkt underbygget ved et stadig mer omfattende engasjement i form av bl.a. vitenskapelige ekspedisjoner og ved innsats av diplomatisk prestisje.

Flere staters interesser og holdninger kom derved til å tørne sammen, og det oppstod etter hvert en tilspisset situasjon, med suverenitetstvist langs to konflikt-linjer:

1. Mellom kravhavere og ikke-kravhavere (forklar, eksemplifiser)
2. Mellom kravhavere innbyrdes -- " --

Konklusjon: Det forelå ved midten av det 20. århundre et stadig mer uttalt behov for normering av forholdene.

To åpenbare, mulige veier til slik normering:

1. Nasjonal løsning (forklar)
2. Internasjonal løsning -- " --

Utviklingen 1948-58 spesielt interessant, fordi den

1. Aksentuerte behovet for normering av forholdene.
2. Tok en slik retning at det ble mulig med en viss grad av normering, som fant sted i og med Antarktistraktaten av 1959.

Vi skal derfor se litt nærmere på utviklingen mht. Antarktis i perioden 1948-58:

- USAs condominium-forslag 1948
- SSSRs reaksjon 1950: Terra Communis-tanken
- Den vedvarende britisk/latinamerikanske tvist; flåteavtalen 1948, skuddvekslingen 1952, britenes manglende hell med å trekke inn den Internasjonale Domstol i Haag
- Den sikkerhetspolitiske utvikling: Faren for kald krig, supermakts-konfrontasjoner, muligheten for militær bruk av Antarktis, frykt for atomsprengninger
- Utviklingen av internasjonalt forskningsvitenskapelig samarbeid: IGY 1957-58 (mer om dette siden)

Antaktistraktaten

Det som så skjedde i 1958 var at USA inviterte 11 øvrige interesserte parter (de 7 kravhavere + Belgia, Japan, Syd-Afrika og SSSR) til forhandlinger om å utarbeide en traktat med følgende fredelige formål:

- A. 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 (IGY).
- B. Internasjonal enighet for å sikre at Antarktis bare blir brukt for fredelige formål.
- C. Hvilke som helst andre formål som ikke er i strid med FNs Charter.

Efter en rekke forberedende forhandlingsmøter trådte delegasjoner fra de 12 statene sammen i Washington 15. oktober 1959, og 1. desember 1959 undertegnet disse partene Antarktistraktaten, som trådte i kraft 23. juni 1961, efter å ha blitt ratifisert av samtlige parter.

Et par spørsmål reiser seg i denne forbindelse:

1. Hvorfor og hvordan kom Antarktistraktaten istand?
2. Hva gikk løsningen av 1959 ut på?

La oss først se på spørsmål 2, hva Antarktistraktaten gikk ut på:

Hovedprinsippene i Antarktistraktaten:

1. Internasjonalisering av adgang til utøvelse av den virksomhet som på dette tidspunkt var mest aktuell: Vitenskapelig utforskning (Artikkel II).
2. Knesettelse av positivt internasjonalt samarbeid mht. forskningsvirksomheten (Artikkel III).
3. Demilitarisering av verdensdelen (Artikkel I), samt inspeksjonsordning og atomforbud (Artikkel V og Artikkel VII).
4. "Frysing", dvs. "ikke-løsning" av suverenitetsspørsmålene (Artikkel IV, forklar!).
5. Et konsultativt apparat (Artikkel IX), med mulighet til bl.a. å utbygge og videreutvikle traktatens regelverk gjennom vedtagelse av rekommandasjoner (forklar).
6. Eksklusivitet mht. deltagelse (Artikkel IX, pkt.2).

Når utviklingen tok den retning som den gjorde i og med Antarktistraktaten av 1959, skyldtes dette mer enn noe annet de samarbeidsbehov og –muligheter som erfaringene fra det Internasjonale Geofysiske År (IGY 1957-58) bragte frem i dagen.

Hva var så egentlig IGY?

IGY var et verdensomspennende arrangement for innsamling av vitenskapelige data, varte fra 1. juli 1957 til 31. desember 1958, og ble iscenesatt av den internasjonale sammenslutning av vitenskapelige selskaper ICSU (the International Council of Scientific Unions), med finansiell støtte fra de enkelte lands regjeringer. Data fra Antarktis ville stå sentralt i det samlede program, noe som tilsa at en rekke stater (i alt 12) deltok i forskningen på Sydpol-kontinentet. For å unngå politiske komplikasjoner, og for å tillate full frihet for forskerne i området vedtok en kongress som ICSU avholdt i 1955 at intet som ble foretatt i forbindelse med IGY skulle ha noen innvirkning på suverenitetsforholdene i Antarktis. Skjønt denne "resolusjon" ikke kunne anses som bindende for de respektive regjeringer, ble dette "gentlemen's agreement" et viktig grunnlag for det faktiske forskningssamarbeid som kom istand under IGY.

For Antarktis' vedkommende betydde altså IGY et eksperiment med en ny internasjonal samhandlingstype:

Et utstrakt internasjonalt forskningssamarbeid basert på full adgangs- og oppholdsfrihet. Samarbeidet omfattet alle de nasjoner som hadde aktive interesser i verdensdelen, og ble muliggjort ved den stilltiende forutsetning at ingen av de berørte parters posisjoner mht. suverenitets- og rettighetskrav skulle affiseres av det samarbeid som fant sted.

Antarktistraktatens hovedformål var altså å sikre fortsatt og uforstyrret vitenskapelig utforskning av Antarktis og internasjonalt samarbeid for dette formål.

Hvordan Antarktistraktaten kom istand? Ref. hva som allerede tidligere (foran) er nevnt mht. det amerikanske initiativet i 1958.

Hva var de berørte staters politikk og ønskemål vedrørende Antarktis?

Kravhaverne: Større eller mindre grad av bibeholdelse av nasjonale krav.

Sikre fremtidige handlingsmuligheter (spesifisere).

Ikke-kravhaverne: Internasjonalisering.

Sikre egne fremtidige handlingsmuligheter (spesifisere).

Saksmessig var det særlig 3 interesse-variabler som gjorde seg gjeldende og påvirket partenes holdninger mht. utarbeidelsen av en traktat for Antarktis:

1. Hensynet til den vitenskapelige utforskning og det internasjonale samarbeid på dette felt.
2. Adgangsproblematikken.
3. Sikkerhetspolitiske hensyn.

Den historiske tradisjon tilsa for disse 3 interesse-variablenes vedkommende henholdsvis:

1. Forskningsfrihet (og, i og md IGY, samarbeid)
2. Fri adgang
3. Militærstrategisk tomrom

Som en nøkkelfaktor i den utvikling som førte frem til Antarktistraktaten, må imidlertid nevnes kapabilitet.

KONKLUSJONER

- A. En rekke forhold av historisk og politisk art dro i retning av en unik løsning
- B. Man forente krav om internasjonalisering og nasjonalisering: En dualistisk løsning
- C. Traktaten et skjæringspunkt for de forskjellige nasjonale aktørers til dels avvikende interesser og forutsetninger ("max./min."-løsning).
- D. I en N-T-sammenheng kan påpekes at Antarktis var gjenstand for internasjonal interesse og aktivitet, og at dette ble videreført i traktaten; som forener innovative og konservative aspekter.

ANTARKTISTRAKTATENS UTVIKLINGSMULIGHETER

Antarktistraktaten som "modell" (jfr. definisjonen foran).

Utviklingsmulighetene på to plan:

1. I Antarktis selv ("Internt")
(Antarktis fremdeles – i motsetning til Svalbard – å regne som "n-t")
Antarktistraktaten i motsetning til Svalbardtraktaten et uferdig, ufullstendig reguleringsverk, som imidlertid er dynamisk og fleksibelt.
2. Som modell for andre Nye Territorier ("Eksternt")
Antarktistraktaten fleksible struktur og dynamiske potensial gjør den egnet som modell for regulering av "n-t", spesielt når det gjelder modellens egenskaper mht. tilpasning til endrede forhold.