

Odd Gunnar Skagestad:

Forutsetninger for Antarktistraktaten. Hva var Norges linje?

Antarktistraktaten ble undertegnet 1. desember 1959 og trådte i kraft 23. juni 1961, etter at den var blitt ratifisert av samtlige 12 signatarstater. En av disse var Norge. Temaet for denne artikkelen er - som det fremgår av overskriften - å drøfte hvilke forutsetninger som lå til grunn for inngåelsen av traktaten, samt mer spesielt, hva som i denne sammenheng var norsk politikk.

Utgangspunktet:

For en dypere forståelse av de forutsetninger som det her er tale om, er det nødvendig å ta utgangspunkt i utviklingen gjennom det tidsspennet som ble innledet da suverenitets- og jurisdiksjonsspørsmålene i Antarktis først ble aktualisert (kan arbitrært tidfestes til 1904) og frem til det tidspunkt da samtlige senere suverenitetskrav var blitt gjort gjeldende. Dette skjedde i 1939 - et tidspunkt som man i ettertid av flere grunner (herunder utbruddet av den 2. verdenskrig) kan betrakte som et tideverv i utviklingen.

Tildragelser og spørsmål som i denne forbindelse vil måtte vies særlig oppmerksomhet, vil - stikkordmessig - omfatte følgende:

- Utviklingen frem til og med 1939. Progresjonen i fremsettelse av nasjonale suverenitetskrav: De britiske (UK og det britiske imperium ved New Zealand og Australia) krav i 1908, 1917, 1923 og 1933; Frankrikes krav i 1924; Norges krav i 1928 (Bouvetøya), i 1931 (Peter I's Øy) og i 1939 (Dronning Maud Land); Argentinas og Chiles krav i 1939.
- Bakgrunnen for de norske krav: Norske oppdagelsesferder - fra Roald Amundsen til "Norvegia"-ekspedisjonene. Hvalfangstens betydning.
- Er den forslitte karakteristikken "norsk polarimperialisme" dekkende? Eller tvertimot riktigere å tale om en reaktiv politikk - med hensynet til Det britiske imperium/ samveldes (UKs) hegemoni som referanseramme og ledetråd? Mer nyanserende beskrivelse kan fange opp faser i utviklingen, med en gradvis overgang fra en sterkt tilbakeholdende til en mer aktiv politikk.
- Et hovedtrekk ved norsk politikk i Antarktis gjennom hele perioden er at den fremstår som et bilateralt norsk/britisk anliggende.

1939 – et linjeskifte og et tideverv:

For norsk politikk i Antarktis fremstår 1939 som et linjeskifte og et tideverv. I og med anneksjonen av Dronning Maud Land hadde Norge nå for første gang tatt skrittet fullt ut og fremmet suverenitetskrav ikke bare med hensyn til små antarktiske (eller sub-antarktiske) øyer, men også på selve det antarktiske fastland. Det var en handling som rent umiddelbart var foranlediget av truselen om et tysk krav på samme område hvor Norge lenge hadde ansett seg å ha fortrinnsrett. Det var imidlertid samtidig et trekk som kun syntes mulig fordi Norge på dette tidspunkt var kommet frem til forståelse om et modus vivendi med UK i spørsmålet om suverenitetskrav i Antarktis, noe som særlig klart kom til uttrykk i den sterkt positive britiske respons på Norges notifisering av anneksjonen. Disse hendelsene kan beskrives som en oppløsning av det norsk-britiske spenningsfeltet som hadde vært referanserammen for norsk politikk i Antarktis.

Året 1939 skulle også innvarsle ytterligere skjellsettende utviklingstrekk:

- Forholdet til andre makter utenfor Det britiske samvelde fikk for alvor betydning for norsk Antarktis-politikk.
- Sistnevnte punkt skulle bli stadig mer følbart i årene etter 2. verdenskrig – både (1) i forhold til de internasjonale prosesser som kom til å utspille seg vedrørende spørsmålet om det antarktiske kontinents politiske og folkerettslige status; og (2) i forbindelse med den hjemlige håndtering av spørsmålet om Dronning Maud Lands statsrettslige status.

De to problemstillingene (1) og (2) hang nøye sammen.

Dronning Maud Lands statsrettslige stilling – ”utviklingen” frem til 1957:

Sammenhengen mellom de to problemstillingene - hhv. det internasjonale spillet om Antarktis' politiske og folkerettslige status samt den hjemlige håndtering av spørsmålet om Dronning Maud Lands statsrettslige status – skulle føre til at sistnevnte prosess trakk i langdrag, frem til 1957.

På det internasjonale plan begynte etterkrigstiden med Fredskonferansen i Paris i 1945, som ble forventet blant annet å skulle behandle suverenitetsspørsmålet i Antarktis. Konferansen ble imidlertid i så henseende en ”non-starter”. Derimot skulle det bli av vesentlig betydning for den videre utvikling i Antarktis at USA for alvor kom på banen og engasjerte seg politisk i spørsmålet om reguleringen av iskontinentets fremtidige status. Et forvarsel i så måte var den kraftige opptrappede amerikanske forskningsvirksomhet, fremfor alt Operasjon ”High Jump” i 1946-47, som var den største ekspedisjon som til da (og senere) hadde funnet sted til Antarktis. En erklæring av viseutenriksminister Dean Acheson om landets holdning til suverenitetskrav i Antarktis utløste spekulasjoner om mulig fremsettelse av amerikanske krav eller forslag om en internasjonal Antarktis-konferanse.

USAs hensikter ble klargjort i det såkalte "Condominium-forslaget", som ble fremsatt i en note av 9. august 1948 til de syv kravshaverlandene. USA foreslo her at disse – sammen med USA – opprettet et fellesstyre ("condominium") over Antarktis. Forslaget fikk en blandet mottagelse. Norge og flere andre var sterkt imot. I tillegg kom en skarp protest fra Sovjetunionen (som selv ikke hadde fremsatt noe suverenitetskrav, men som anså seg som meningsberettiget part i saken). Den manglende oppslutning gjorde at det amerikanske forslaget stilltiende ble skrinlagt.

På den hjemlige norske arena hadde man på dette tidspunktet såvidt begynt å overveie hva man burde gjøre med den nye tilveksten til Kongeriket, - spesielt med henblikk på spørsmålet om eventuelle norske tiltak i fall det skulle bli fremsatt nye krav fra andre land.

Svaret på sistnevnte ble blant annet at man burde styrke det norske krav gjennom vitenskapelig forskningsvirksomhet, noe som førte til "Maudheim"-ekspedisjonen 1949-52. Det hører imidlertid med til historien at grunnet pengemangel kunne den ikke gjennomføres som en ren norsk ekspedisjon, og "Maudheim" ble i stedet et norsk-svensk-britisk fellesforetagende.

I mellomtiden var norske myndigheter også begynt å vurdere spørsmålet om formalisering av det annekterte territoriets forhold til Kongeriket – m.a.o. dets statsrettslige stilling. Dette skjedde ved at Utenriksdepartementet i januar/februar 1948 tok et initiativ overfor Justisdepartementet, som 28. mai 1948 fremmet en tilrådning i saken. Denne ble godkjent ved kgl. resolusjon samme dag, og lagt frem for Stortinget som Ot.prp. nr.70 (1948).

USAs note 9. august 1948 førte imidlertid til at behandlingen i Stortinget ble utsatt. I Innst.O. nr.117 het det således at man hadde "funnet å burde innhente visse supplerende opplysninger om forholdene i Antarktis forinnen den realitetsbehandler proposisjonen". Dette ble vedtatt av Odelstinget 23. juni 1949.

Hvorfor saken ble utsatt synes uklart. Det er grunn til å tro at det forelå meningsforskjeller på ledende politisk hold, men mindre klart hva disse bestod i. Hensynet til forholdet til USA kan ha vært utslagsgivende, men også forholdet til Sovjetunionen spilte muligens inn. Det var imidlertid meningen at Ot.prp. nr.70 (1948) skulle fremmes i statsråd 3. mars 1950, men nok en gang ble behandlingen utsatt. I 1951 ble saken utsatt påny, denne gang fordi komitéen mente saken ikke burde fremmes pga. striden mellom UK og Argentina.

I de påfølgende år ble saken ikke tatt opp til realitetsbehandling. Da omslaget inntraff, skjedde det på foranledning av forberedelsene til Det Internasjonale Geofysiske År (IGY, 1957-58). Den rådende oppfatning var nå at saken burde bringes i orden før IGY tok til 1. juli 1957. Den tidligere proposisjon fra 1948 ble således fremmet pånytt som Ot.prp. nr.64 (1957), og godkjent ved Kronprinsregentens resolusjon av 12. april 1957. Som kronen på verket ble endelig – 21. juni 1957 - Lov om endring i Lov av 27. februar 1930 om Bouvetøya og Peter I's Øy sanksjonert. Dermed fikk også Dronning Maud Land formell status som norsk "biland" – drøyt 18 år etter at Norge hadde annektert territoriet.

Det kan synes nærliggende å spørre hvorfor det tok så lang tid før Norge omsider fikk somlet seg til å fastsette og formalisere territoriets statsrettslige og konstitusjonelle stilling.

Tilsynelatende dreiet det seg om en nokså enkel sak, hvor det forelå en grei presedens i den fremgangsmåten som var benyttet for Bouvetøyas og Peter I's Øys vedkommende. Burde ikke dermed Dronning Maud Lands status kunne håndteres på en måte som nå måtte kunne anses som rutinemessig?

Noe entydig og samtidig fullt dekkende svar kan neppe gis, men det synes naturlig å peke på flere forhold som kan antyde mulige delforklaringer, herunder:

- Sakens perifere status i norsk politikk, som tilsa at spørsmålet rett og slett ikke ble prioritert.
- Saken kan ha blitt oppfattet som ubekvem, kan hende omfattet med en viss "berøringsangst"?
- Forholdet til storpolitikkenes aktører, hensynet til USA, frykten for å provosere Sovjetunionen?
- Etterslep av tidligere tradisjonell tilbakeholdenhet i polarpolitikken - Stikkord: Fortsatt "Reaktiv" politikk, "ubesluttsomhet"?

Det Internasjonale Geofysiske År (1957-58)

Gjennomføringen av IGY kan uten videre karakteriseres som den viktigste enkeltbegivenhet i utviklingen av det antarktiske internasjonale samarbeidsmønster, inkludert selve Antarktistraktaten. Dette gjelder både med hensyn til (1) forutsetningene for inngåelsen av traktaten (tilretteleggelse); (2) traktatens tilblivelse (prosess); og (3) dens innhold, - prinsipielt såvel som materielt (virksomheter).

IGYs essensielle karakteristika er blitt beskrevet stikkordmessig som følger:

- Tiltakets ukompliserte organisasjon
- Dets fleksibilitet mht. å møte nye muligheter
- Dets frihet fra politiske sidebetraktninger
- Dets appell til nasjonal stolthet
- Den ånd som preget tiltaket

Fremfor alt må imidlertid bemerkes at IGY var et *forskerdrevet* (dvs. i utgangspunktet ikke politisk) initiativ. Initieringen av prosjektet skjedde på en måte som skulle få skjellsettende virkninger både for gjennomføringen av IGY isolert sett, men også for den videre utviklingen av det bredere og institusjonaliserte antarktiske samarbeidsmønster. I så måte skal følgende fremheves:

- Prosjektets initiativtager ICSU (International Council of Scientific Unions) nedsatte en spesialkomité CSAGI (Comité Spéciale de l'Année Géophysique Internationale) for å forestå den praktiske gjennomføring av tiltaket.
- Det såkalte "*gentlemen's agreement*": En underhåndsforståelse om at intet som ble foretatt i forbindelse med IGY skulle ha noen innvirkning på suverenitetsforholdene i Antarktis. Forståelsen fremkom som følger:
- Ved CSAGIs møte i Paris 6.-10. juli 1955 ble franskmannen Laclavère valgt til president, og følgende uttalelse énstemmig vedtatt: "*The Antarctic Conference (dvs. CSAGI-møtet – min 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*".

Når IGY kunne bli en slik suksess som tilfellet ble – og da spesielt med hensyn til prosjektets videre konsekvenser for den politiske og folkerettslige utvikling i Antarktis – må ytterligere forhold påpekes, - henholdsvis *den politiske kontekst* og *de praktiske/forskningsmessige hensyn*.

Den politiske kontekst – sporet frem mot "en traktat for Antarktis":

Bakteppet - faren og frykten for at Antarktis skulle bli trukket inn i den kalde krigen - er et poeng som det er lett å glemme idag. Denne frykten var reell – verden befant seg dengang i en av den kalde krigens mer kjølige faser, preget av atomopprustningskappløp og Øst/Vest-konflikt. Men i Antarktis – og innen rammen av IGY - kunne stater som ellers fremstod som rivaliserende parter, møtes i gjensidig fordelaktig samarbeid uten sikkerhetspolitisk risiko.

I en periode preget av internasjonal spenning kom IGY som et nyskapende element. De positive erfaringene som ble høstet – fremfor alt i Antarktis - skapte entusiasme ut over de vitenskapelige kretser.

De praktiske/forskningsmessige hensyn:

Full utnyttelse av investeringer i baser og materiell ville kreve forskningsmessig aktivitet ut over den korte IGY-perioden. Dette aktualiserte spørsmålet om forlengelse/videreføring av det vitenskapelige samarbeid, hvilket igjen aktualiserte behovet for å få på plass en hensiktsmessig ramme som kunne holde de politiske problemer adskilt fra spørsmål som angikk det praktiske vitenskapelige samarbeid. Allerede i slutten av 1957 nedsatte derfor ICSU en spesialkomité for å vurdere fortsatt virksomhet ut over IGY. Denne komitéen fikk betegnelsen SCAR (opprinnelig Special Committee on Antarctic Research, senere endret til Scientific Committee on Antarctic Research), og kom til å spille en viktig rolle i den videre utvikling av Antarktis-samarbeidet – både på det vitenskapelige og på det politiske plan (samt både før og etter at traktaten var på plass).

Antarktistraktaten

Initiativet til fremforhandlingen av Antarktistraktaten ble tatt av USA, som våren 1958 rettet en oppfordring til de 12 parter som hadde deltatt i IGY-samarbeidet (dvs. de syv kravshavere samt Belgia, Japan, Sovjetunionen og Syd-Afrika foruten USA selv) om forhandlinger med formål å oppnå ”*agreement among themselves on a program to insure the continuation of the fruitful scientific cooperation after the end of the IGY*”. Tilsammen 60 forberedende møter (underhåndsdrøftelser m.m.) fant sted i løpet av 1958-59.

De premissene som fra amerikansk side ble lagt til grunn for forhandlingene (og som i det store og hele om enn ikke uforbeholdent ble akseptert av de øvrige parter), gikk ut på ”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 samarbeid ”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 om ikke er i strid med FNs Charter.

Den avsluttende forhandlingsrunden var Washington-konferansen 15. oktober - 1. desember 1959, og som munnet ut i undertegnelsen 1. desember 1959 av Antarktistraktaten. Traktaten trådte i kraft 23. juni 1961 da den var blitt ratifisert av alle 12 parter.

Antarktistraktatens substansielle innhold skal ikke omtales nærmere her. Følgende nøkkelbestemmelser skal likevel kort nevnes:

- Artikkel I - ”demilitarisering” av iskontinentet (dvs. alt område syd for 60⁰ S.).
- Artikkel IV – suverenitetsspørsmålene ble ”lagt på is” (den politisk sett åpenbart mest signifikante av traktatbestemmelsene).
- Det vitenskapelige samarbeid: Prinsippene fra IGY-samarbeidet opphøyet til politisk program i Artikkel II, Artikkel III og Artikkel VII.
- Artikkel VII - inspeksjonsordningen og en nærmest total gjensidig opplysningsplikt.
- Artikkel IX - konsultasjonsordningen. Denne ordningen, med de traktatfestede konsultative møter som partene senere har avholdt (”Antarctic Treaty Consultative meetings”, fork. ATCM), var en såvidt original nyskapning at Antarktistraktaten skulle bli betegnet som ”en ny type internasjonal organisasjon”. Av spesiell interesse mht. det traktatfestede vitenskapelige samarbeid, var også den funksjon som de konsultative møter skulle få i forhold til SCAR – hvor sistnevnte (vitenskapelige) organisasjon langt på vei kom til å spille rollen som saksforberedende og utøvende organ (”sekretariat”-funksjonen) for det politiske samarbeidet. (I og med etableringen i 2004 av et eget ATCM-sekretariat er imidlertid SCARs rolle i så måte bortfalt).

Norges linje?

Norges rolle i forhandlingene frem mot inngåelsen av Antarktistraktaten bærer preg av at forholdet til USA var et viktig bakenforliggende hensyn. I denne forbindelse må spesielt USAs nøkkelstilling bemerkes: Som initiativtager kunne amerikanerne langt på vei definere forhandlings-situasjonen. Videre hadde landet på denne tid etablert seg med en lederstilling i Antarktis med hensyn til kapabilitet, fysisk og teknologisk overlegenhet, samt med hensyn til forskningsinnsats.

Samtidig fremstod det som en formidabel utfordring å forlike de forskjellige forhandlingsparters ulike posisjoner: Argentina, Australia, Chile og Frankrike var mest tilbakeholdende med hensyn til 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 UK – inntok i så måte en slags mellomstilling. Ikke-kravshaverne Belgia, Japan, Sovjetunionen og Syd-Afrika favoriserte større eller mindre grad av internasjonalisering.

Norge og Syd-Afrika var de eneste som uforbeholdent aksepterte de prinsippene som USA la til grunn for forhandlingene.

Norges holdning til forhandlingssituasjonen ble utmeislet på grunnlag av regjeringens revurdering februar/mars 1958 av landets Antarktis-politikk, noe som kom til uttrykk som følger:

- I revurderingen inntok regjeringen en positiv holdning til de muligheter for å få til en tilfredsstillende internasjonal ordning som de amerikanske underhåndsdøftelsene forespeilet.
- I motsetning til f.eks. New Zealand hevdet ikke Norge 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 land 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 later til å ha vært å bidra til at det ble skapt en løsning som alle parter kunne enes om. For såvidt kan Norge rolle under disse forhandlingene betraktes som en lojal støttespiller for USA, samtidig som dette først og fremst var et uttrykk for landets egne nasjonale interesser

Det innenrikspolitiske etterspill: Spørsmålet om Norges ratifisering av Antarktistraktaten fikk en sur behandling i Stortinget pga. slurvete saksforberedelse. Blant annet var det i første

omgang (i den opprinnelige proposisjon om ratifisering) ikke blitt opplyst at ratifikasjon nødvendiggjorde lovendring, heller ikke hadde man rukket å la utenriks- og konstitusjonskomitéen få ferdigbehandle saken. Saken kom imidlertid på et vis i havn, og 2. juni 1960 kunne Kongen sanksjonere Lov nr. 17 om endring i Lov av 27. februar 1930 om Bouvetøya, Peter I's Øy og Dronning Maud Land, hvilket gjorde det mulig å ratifisere traktaten.

Epilog: Antarktistraktatens effekt på norsk politikk – ”sovepute” eller inspirasjon?

Ovennevnte tema ligger utenfor rammen for min fremstilling, og skal derfor ikke gjøres gjenstand for nærmere drøftelse her. Det må imidlertid bemerkes at ved sine annekasjoner i syd hadde Norge pådratt seg et *markeringsbehov* – behovet for å vise oss selv og andre at vi tok våre krav alvorlig, og gjennom handling synliggjøre vår seriøsitet som internasjonal aktør.

Med Antarktistraktaten på plass var noe av presset i så måte fjernet. Norge kunne puste lettet ut, og slappe av i forvissningen om at vår posisjon i Antarktis ikke stod overfor noen umiddelbare trusler eller utfordringer.

Eller kunne vi egentlig det? Traktaten gav ikke bare et pusterom med hensyn til suverenitetsspørsmålene, den påla også traktatpartene konkrete, omfattende og kostbare arbeidsoppgaver – fremfor alt knyttet til de forskningsvitenskapelige samarbeidsvirksomhetene. Var dette en side ved traktaten som skulle bli en inspirasjon til fornyet og forsterket aktivitet?

Som illustrasjon på temaets relevans og videre aktualitet for studiet av norsk Antarktis-politikk skal gjengis flg. utdrag fra Norsk Polarinstitutt's Perspektivanalyse av 1973:

”Etter 1960 har Norge ikke 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. Vårt samarbeid har vesentlig vært med USA. 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.