

► **TEMA: Arktis: suverænitet,
styring, geopolitik**

- 6 The Inuit and Sovereignty: The Case of the Inuit Circumpolar Conference and Greenland
Hannes Gerhardt
- 15 EUs oversøiske lande og territorier: postkoloniale suverænitetsspil og Grønlands arktiske muligheder
Ulrik Pram Gad, Ida Hannibal, Kristine Holst & Rebecca Adler-Nissen
- 25 Is Russia an Arctic Status Quo Power?
Morten Larsen Nonboe
- 33 Global Miljøstyring av Olje- og Gassaktiviteter i Arktis: et institusjonalisert samarbeid eller en uformell dialog?
Aase Refsnes
- 43 Geopolitikkens geografi
Henrik Gutzon Larsen
- 51 Geopolitik, naturlige grænser og „kartopolitik“ i Arktis
Jeppe Strandsbjerg



BØGER

- 61 Boganmeldelser

ABSTRACTS

- 71 Abstracts

ANSVARSHAVENDE REDAKTØR

Lektor, ph.d., Christian F. Rostbøll,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

REDAKTION

Anders Berg-Sørensen, Cecilie Brøndum Boesen, Tanja
Kassandra Berhndt Eriksen, Ulrik Pram Gad, Caroline
Grøn, Asmus Leth Olsen, Tore Vincents Olsen, Jesper
Schlæger, Jeppe Strandsbjerg, Kristian Walther.

REDAKTØR FOR BOGANMELDELSER

Ph.d.-stipendiat Jacob Gerner Hariri,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

PRODUKTION, ADMINISTRATION OG DISTRIBUTION

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Lyngbyvej 17
Postboks 2702
2100 København Ø
Telefon 3913 5500
Telefax 3913 5555
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

TAK

POLITIK vil gerne rette en stor tak til referees på årgang
13:

Eva Moll Sørensen, Nils Holtug, Søren Flinch Midtgaard,
Mikkel Thorup, Henrik Reintoft Christensen, Gert Ting-
gaard Svendsen, Casper Hunnerup Dahl, Mark Blach-
Ørsten, Sune Lægaard, Lise Phillipsen, Trine Willumsen,
Marlene Wind, Peter Nedergaard, Ulrik Pram Gad, The-
resa Scavenius.

FORMÅL

POLITIK er et tværfagligt samfundsvidenskabeligt tids-
skrift, der bringer artikler om politik ud fra mangfoldige
akademiske perspektiver.

Redaktionen lægger vægt på *faglighed* sikret gennem ano-
nym refereebedømmelse, *formidling*, som gør POLITIK
tilgængelig uden for universitetets mure, og endelig *politisk*
relevans.

Tidsskriftet Politik er en videreførelse af
Politologiske Studier.

TRYK

Toptryk grafisk, Gråsten
© 2011 POLITIK og forfatterne.
ISSN 1604 - 0058

ABONNEMENT

Almindeligt abonnement (4 numre)..... 400 kr.
Institutioner..... 600 kr.
Studerende..... 200 kr.
Priserne er inkl. moms; ekskl. forsendelse.
For abonnement, skriv til forlag@djoef.dk, og angiv navn
og adresse.
Herefter kommer POLITIK med posten til dig.

REDAKTION

Tidsskriftet Politik
Christian F. Rostbøll
Institut for Statskundskab
Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099
1014 København K
cr@ifs.ku.dk
35323428
Bøger til anmeldelse sendes til samme
adresse, att. Jacob Gerner Hariri (jgh@ifs.ku.dk)

Introduktion

Det var som om Arktis blev genopdaget i offentlighedens bevidsthed i 2007. Arthur Chilingarovs spektakulære nedsætning af et flag på havbunden under en russisk ekspedition til Nordpolen repræsenterede et mediemæssigt billedmoment, som synliggjorde den stigende politiske interesse for Arktis. Den øgede opmærksomhed skyldes en kombination af tre ting: For det første smelter isen ved Nordpolen, og den smelter hurtigere end tidligere forudsat. Derved lettes adgangen til Arktis. For det andet publicerede U.S. Geological Survey estimater over olie- og gasforekomster i starten af indeværende årti, som antyder, at Arktis gemmer på forholdsvist store olie- og gasforekomster. For det tredje giver FNs Havretskommission kyststater mulighed for at udvide deres juridiske kontinentsokkel (dvs. det havområde, hvor de har ret til undergrundens ressourcer). Internationalt afspejles interessen i Arktis i en række mere eller mindre videnskabelige publikationer indenfor de seneste år som har beskrevet det politiske spil om Arktis.¹ Indenfor Rigsfællesskabet er kombinationen af disse tre faktorer gjort yderligere interessant af spillet mellem Grønland og Danmark om udøvende og lovgivende kompetencer og spørgsmålet om grønlandsk selvstændighed. De tre førstnævnte faktorer gør, at det arktiske område er blevet mere økonomisk interessant for både stater og store virksomheder; at det er blevet mere tilgængeligt, og at territorialkrav og mere konventionel geopolitik i stor udstrækning er blevet sat på dagsordenen igen.

Politisk organisatorisk er det arktiske område kendetegnet ved at have et meget lavt befolkningstal (ca. 4 millioner) i forhold til den geografiske udstrækning (ca. 30 millioner km²). Antallet af anerkendte stater (Canada, USA, Rusland, Sverige, Norge, Island, Finland og Danmark med Færøerne og Grønland) er næsten det samme som de seks organisationer, der repræsenterer regionens oprindelige folk i Arktisk Råd: Aleut International As-

sociation (AIA), Arctic Athabaskan Council (AAC), Gwich'in Council International (GCI), Inuit Circumpolar Council (ICC), Saami Council, og Russian Arctic Indigenous Peoples of the North (RAIPON). Erhvervslivet i Arktis består i stor udstrækning af store virksomheder som mineselskaberne Teck Cominco og Norilsk Nickel, olie/gas selskaberne Gazprom, LUKOIL, Chevron, Shell, Exxon, Total, Statoil, og det skotske Cairn Energy, som skabte store overskrifter i efteråret 2010 på grund af oliefund vest for Grønland. Herudover holder shippingindustrien et vågent øje med muligheden for at bruge Nordøst- og Nordvestpassagen som transit til Asien og derved reducere transportomkostninger betydeligt. I 2010 stod det danske Nordic Bulk Carriers A/S bag første ikke-russiske kommercielle gennemsejling af Nordøstpassagen.

Kombinationen af store erhvervsspillere, få stater, oprindelige folk og et sårbart klima gør Arktis til en usædvanlig politisk scene. Overordnet har den nævnte udvikling fremhævet fire problemfelter: Bæredygtig udvikling i en sårbar region som indtil for nylig kun i ringe grad har været udsat for menneskelig aktivitet med forurening til følge; oprindelig folks rettigheder især vedrørende suverænitets spørgsmål og brugsret til jorden/havet/isen; styring (governance) af sikkerhed (militær og energi) og erhvervsinteresser; og endelig suverænitets spørgsmålet som ikke kun drejer sig om kontrol over territorier og transportruter men også om oprindelige folks status i arktisk politik. Alle artiklerne i dette temanummer berører disse emner i forskellig udstrækning. Og spejlende det danske perspektiv, spiller forholdet mellem Grønland og Danmark en særlig rolle i flere af bidragene.

Hannes Gerhardt lægger ud med at diskutere suverænitetsbegrebet i relation til Inuits forhold til de arktiske stater. Gerhardt analyserer både Inuit Circumpolar Council og Grønlands stilling i forhold til suverænitets spørgsmålet og argumenterer for, at der er ved at udvikle

sig en spænding mellem de to. Hvor ICC's krav på en særstatus hviler på en opfattelse af Inuit som et kollektiv, der går imod en øget territorialisering af Arktis, ligger den grønlandske position i højere grad i forlængelse af en statslignende suverænitetst forståelse. Gerhardt konkluderer, at vi som udenforstående observatører ikke skal være fordømmende overfor denne tilsyneladende inkonsistens.

Grønlands status er også temaet for det næste bidrag. **Ulrik Pram Gad, Ida Hannibal, Kristine Holst & Rebecca Adler-Nissen** præsenterer en analyse af de ønsker, EU-medlemslandenes ikke-suveræne Oversøiske Lande og Territorier (OLT) har til deres status. Artiklen argumenterer for, at den normale strategi fulgt af OLT er et forsøg på at positionere sig i en postkolonial relation, hvor EU har et historisk betinget og asymmetrisk ansvar for OLTs velstand uden at forpligte OLT til gensidig ansvar. I den sammenhæng repræsenterer Grønland en undtagelse, idet Grønland positionerer sig som en mere ligeværdig partner med noget at tilbyde EU. Til gengæld forventer Grønland modydelse fra EU. Som sådan bekræfter artiklen Gerhardts argument om, at Grønland søger mod en statslignende status i international politik. Pointen er, at de nye forestillinger om ressourcerne i Arktis spiller en afgørende rolle for ligeværdigheden.

Morten Larsen Nonboe angriber et klassisk sikkerhedspolitisk tema: Hvad vil Rusland i Arktis? Nonboe præsenterer en analyse af Ruslands udenrigspolitik med henblik på at svare på, om Rusland er det, der kaldes en „status quo power“ eller en „revisionist power“. Med andre ord er spørgsmålet, om Rusland agerer indenfor det eksisterende politiske systems logik ved at holde sig til international lov og multilaterale aftaler, eller om de søger at ændre systemet for at styrke deres position? Artiklen tester eksisterende teorier gennem casestudier for at give et bud på spørgsmålet, og resultatet er en balanceret syntese, som giver et nyt blik på Ruslands rolle.

Udsigten til øget olie- og gasaktivitet som følge af et isfrit Arktis, har fået sat miljøspørgsmålet på den politiske dagsorden. **Aase Refsnes'** artikel ser på hvilke styringsmekanismer, der kan anvendes for at beskytte det sårbare arktiske miljø. I forskningskredse har der været

en tendens til at betone vigtigheden af formelle multiaktørssamarbejder. Det kunne i Arktis fx være et formaliseret samarbejde mellem Arktisk Råd og de store private aktører i olie- og gasindustrien. Imidlertid finder artiklen, at der ikke er noget sådant formaliseret samarbejde. Derimod præger uformelle samarbejder mellem aktørerne miljøstyringen i området. Det tvinger os til at overveje, om global governance på miljøområdet nødvendigvis må være baseret på formelt samarbejde.

Temanummeret afsluttes med to artikler, der fokuserer på geopolitik. **Henrik Gutzon Larsen** præsenterer en generel kritik af geopolitikens renæssance i studiet af global politik. Hvor Larsen er positiv overfor det øgede fokus på geografiens rolle, kritiserer han den manglende refleksion blandt politiske analytikere over, hvad geografi er, og hvilken rolle den spiller for politik. Larsen skitserer geopolitikens historie og vender herefter blikket mod rumbegrebet, som indenfor geografien har haft en langt mere kompleks og nuanceret historie end det, der er slået igennem indenfor International Politik.

Rumbegrebet er ligeledes omdrejningspunkt for **Jeppe Strandsbjergs** artikel. Han argumenterer for, at geopolitik ikke kun handler om konflikt mellem stater, men i lige så høj grad handler om at etablere en bestemt rumlighed, som spiller sammen med en bestemt måde at organisere samfund på. Ved at introducere begrebet kartopolitik fokuserer Strandsbjerg på betydningen af videnskabelig praksis, som skal danne grundlag for en suverænitetstafklaring på basis af FNs Havretskonvention. Denne kombination af folkeret, videnskabelig praksis og ideen om kontinentalsokkelen som en naturlig grænse gør det muligt for stater at afklare suverænitetsspørgsmål gennem videnskab og samarbejde, men samtidig er denne cocktail med til at undergrave en alternativ rumlighed, som traditionelt har været associeret med Inuits livsform.

Nummeret afsluttes med tre boganmeldelser.

God læselyst.

Ulrik Pram Gad, Jesper Schlæger &
Jeppe Strandsbjerg
Temareda ktører

Noter

1. Et lille udvalg skal nævnes: Richard Sale & Eugene Potapov (2010): *The scramble for the Arctic: ownership, exploitation and conflict in the far north*. London, Frances Lincoln, Barry Scott Zellen (2009): *On Thin Ice: the Inuit, the State, and the challenge of Arctic Sovereignty*. Plymouth, Lexington Books, og Charles Emmerson (2010): *The Future History of the Arctic*. New York, PublicAffairs.

▶ **TEMA**

The Inuit and Sovereignty: The Case of the Inuit Circumpolar Conference and Greenland

Hannes Gerhardt Assistant Professor, PhD, Department of Geosciences, University of West Georgia, 1601 maple Street, Carrollton, GA 30118, Email: hgerhard@westga.edu.

Inuit strategies for greater self determination are taking various approaches to the issue of sovereignty. Whereas the Inuit Circumpolar Conference (ICC) seeks to partly transcend the Westphalian imaginary the Greenlandic self rule government is largely embracing it.

Introduction

There is no doubt that the issue of sovereignty in the Arctic has become a topic of increased interest in the last few years as Northern states come to grips with the challenges and opportunities posed by a rapidly warming Arctic region. Processes of state territorialization in the Arctic have, in turn, placed the Inuit, who are the predominant indigenous inhabitants of the Far North, on a defensive footing. This article considers, first, how the Inuit Circumpolar Conference (ICC) has responded by issuing a Declaration on Arctic Sovereignty, in which it questions the right of any state to claim privileged status in the Arctic without incorporating the interests and rights of the Inuit people. Interestingly, representatives of the Greenlandic self rule government, which represents the primarily Inuit population of Greenland, has taken a somewhat different tack. The article therefore proceeds to analyze how – although sympathetic to the ICC’s concerns – Greenlandic politicians are taking a much more traditional approach to the issue of sovereignty as they begin to envision the possibility of a future, sovereign “Inuit state”. A rift is hence uncovered in the way that Inuit identity and sovereignty are conceived by the ICC

and the Greenlandic self rule government. The paper concludes by considering the possible impact of an independent Greenland on the future of Inuit self-determination more generally.

Before delving into the differences in the sovereignty positions held by the ICC and the Greenlandic self rule government, it behooves us to understand the theoretical limitations, and the inherent slipperiness, of the very notion of sovereignty itself. Traditionally, the concept of sovereignty can be understood as the territorial organization of political authority, often traced back to the purported roots of nation-state formation, the Treaty of Westphalia (Boucher 1998; Gross 1947; Morgenthau 1985; for a critique see Osiander 2001). Subsequent international relations (IR) theory, particularly the dominant realist school, has maintained the sovereign, territorial state as the unproblematic starting point of any analyses of the world political order. In the case of realism (Bull 1977; Mersheimer 2001; Morgenthau 1985; Waltz 1979) the state is seen as a clearly defined and bounded actor, pursuing specific state interests within an otherwise anarchic world of similar state actors. Despite neoliberal (Keohane 1984; Keohane & Nye 1977) and constructivist (Katzenstein 1996; Onuf 1989; Wendt 1992) attempts to question the reification of the state entity, downplay the assumed anarchic global context, and infuse values into state behavior, there is little doubt that actual statecraft still remains very much gripped by the key assumption that the world is ultimately governed by the dynamics of self interested sovereign states in competition with each other.

Even with the strong presence of realism, however, and hence a heavily leaning Westphalian geographical imaginary, IR theorists and state actors have begun to recognize the many challenges posed to the assumed overlap between political authority and territory by an increasingly interconnected and globalized world (Agnew 1994; Elden 2005; Keohane and Nye 2000; Krasner 2001; Rosenau 1995). Stephen Krasner breaks these concerns down by identifying four different components of sovereignty: 1) the ability to “regulate the movement of goods, capital, people, and ideas” across national borders, 2) the capacity to exert effective domestic control over sovereign territory, 3) the achievement of legal recognition by other states, and 4) the capability to function autonomously, without “authoritative external influences” (Krasner 2001, 2). Krasner’s criteria for territorial sovereignty, however, are becoming ever more problematic.¹ The movement of practically everything is becoming increasingly transnationalized and deregulated; the lack of control over these transnational flows is subsequently leading to compromised “domestic” security, which, in turn, helps fuel the emerging discourse within transnational governmental institutions seeking to develop the concept of “conditional” sovereignty (Elden 2006).

Connected to these nascent limitations on sovereignty, it is practically impossible in this day and age for a state to be able to function truly autonomously; important decisions made at home will be impacted by a whole host of non-state political and economic actors – both domestic and international in origin – that supersede the pure interests and will of the state. It is precisely the actuality of such a compromised autonomy that has led the geographer John Agnew (2005) to propose the existence of non-territorial sovereignty regimes, in which lesser, supposedly “sovereign” states are absorbed into the transborder sovereignty regime of a hegemonic state, such as the U.S., or a supranational entity, such as the E.U. In this sense, the U.S. or the E.U. manage to control the political-economic context within which lesser states function, thereby imposing a pre-given structure within which state decision making must occur. These hegemonic regimes, however, must also be seen as not fully autonomous, as they compete with each other.

The above mentioned conditions facing the institution of sovereignty have encouraged new and different ways of conceptualizing political authority more generally, for instance, postulating such authority as being inherently shared (and hence constructed), intertwined or rhizomatic (based on the work of Deleuze & Guatarri 1987), diffused (for instance within governmentality approaches inspired by Foucault 1991), and less top-down or non-scalar (for instance Marston et al 2005). A par-

ticularly interesting contribution in this regard has been the work of Jessica Shadian (2010), who has proposed a non-state form of sovereignty based on the case of the Inuit Circumpolar Conference (ICC) (also see Shaw 2008; Zellen 2008). Shadian writes, “Inuit sovereignty is not ‘located’ in the form of a territorially bound state or even in local Inuit governments ... Rather, sovereignty is located in the processes ... such as relations between Inuit physical ties to the Arctic land and the role of the ICC in the international community (2010, 494-495). Shadian hence is suggesting the emergence of new political spaces, brought about through intensive institutional interactions, that are leading to real non-state power, and thus “sovereignty”. Shadian goes on to argue that the emergence of non-state sovereignty in the Arctic is predicated on a suprastate Inuit nationalism that gains its legitimacy via a mythically grounded idea of the Inuit as indigenous stewards of the circumpolar region they call home (also see Beier 2009; Loukacheva 2007).

The rest of this paper will seek to further explore this question of Inuit sovereignty and identity. Following the discourse of the ICC, it will be argued that, in line with Shadian, the mobilization and direction of the ICC represents a departure from traditional concepts of territorial, state based sovereignty. Nevertheless, I also contend that the ICC is not declaring an all out attack on the still very present Westphalian imaginary held by key state actors. Indeed, the ICC is seen here as strategically placing itself both inside and outside of this dominant imaginary. The paper further parts ways with the vision of a unified Inuit strategy to rethink the classic concept of a state-based territorial sovereignty when considering the case of Greenland. It will be argued that the self rule government of Greenland, unlike the ICC, is much more focused on a bounded Greenlandic nation as opposed to a suprastate Inuit one (see Nuttall 2008 for a related argument). Directly linked to this divergent focus, the Greenlandic government must be recognized as maintaining a more traditional Westphalian approach to the issue of Arctic governance as it attempts to translate its perceived right to exercise full control over its future to the actual power to do so.

The ICC and sovereignty

In the last few years Northern states have been quick to shift their foreign policy imperatives to more fully address Arctic governance issues. The coastal Arctic states – Russia, Canada, the United States, Norway, and Denmark – have taken a particularly keen interest in the region, seeking to expand their sovereign reach by using the provisions of the U.N. Law of the Sea to make territorial claims beyond the 200 nautical miles of their coastline.

Accompanying the cumbersome process of proving such claims, these states, often referred to as the Arctic Five, have also begun to engage in a range of practices and discourses intended to solidify their position in the region (Anderson 2009; Byers 2009). These activities include an increase in military maneuvers, fast-tracking heavily funded Polar research, and holding summits and other meetings in which a discursive framework is created that seeks to solidify the preeminent position of the Arctic Five within the polar North.

The first summit to be held by the Arctic Five occurred in 2008, in Ilulissat Greenland. At this gathering the five Arctic coastal states officially declared their own particular relevance for Arctic governance, based primarily on their legally sedimented land/water claims in the region. The Ilulissat declaration was immediately viewed with skepticism by non-invited Arctic stakeholders such as the ICC and non-coastal Nordic states. It is in response to this meeting that the ICC issued its own Declaration on Sovereignty in the Arctic (ICC 2009). In this document the ICC does not engage in a full fledged dismissal of the concept and institution of state sovereignty, but it does question the simplicity and matter of factness that is often assumed when issues of sovereignty emerge. The ICC's main objective in this critical stance is ultimately to insert the Inuit people as an integral component of any possible sovereignty arrangement in the Arctic. Key ICC demands have thus included entitlement claims to greater autonomy by creating indigenously controlled local and regional political institutions; the right to participate in national decision making as it pertains to both the development and, increasingly, the foreign affairs relevant to the region; and, lastly, the right to own and control the land/water and the resources on which the Inuit reside.

The Inuit via the ICC have pursued these aims differently within the different state systems in which they live (see Loukacheva). In Greenland the Inuit have succeeded in establishing a self-rule government, which has given them a great deal of political autonomy from Denmark, full control over their resources, and international recognition. In Canada and the U.S. the Inuit have entered into significant land claim agreements that serve as the "key building blocks" for furthering Inuit rights (ICC 2009). In these areas, however, indigenously run institutions, which have adopted Western models, are still not fully developed and empowered (see, for example, Légaré); control over resources is still contested; and federal laws, as well as foreign policy, continue to impact these Inuit lands with restricted input from the Inuit leadership. Finally, the Inuit of Chukotka, Russia have made only minimal gains in terms of establishing greater

autonomy and self-governance, although their cause is now on the political radar in Moscow.

In dealing with the above challenges the ICC tends to present the Inuit multifariously as a people with universal human rights, as citizens with defined state sponsored rights, and as an indigenous people with specific rights within these states. It is the emphasis on the Inuit as a distinct people, over and beyond their status as citizens, that places the ICC at potential odds with the state (Corntassel & Primeau 1995). Resorting to language present in the International Covenant on Civil and Political Rights and, to an even larger degree, the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, the ICC repeatedly has made claims to the Inuit's right to "self determination", which includes the assertion of the Inuit's right to claim their own "political status". For the most part, however, the ICC has shied away from making any claims that directly refute the sovereignty of the state in which they reside. In this sense, self determination is largely presented as the right to cultural integrity and empowerment linked to the specific demands mentioned above (Corntassel & Primeau 1995; Shadian 2010; Loukacheva 2007).

With regard to the issue of state sovereignty, then, the ICC's Declaration on Sovereignty in the Arctic ends up taking a dual approach, on the one hand questioning its contemporary authority, and on the other, pointing to the integral role that the Inuit play in its execution in the polar North. Hence, the Declaration proceeds to point to the "contested nature" of the concept of sovereignty and to highlight the lack of any fixed meaning that the term may hold. Furthermore, the Declaration points to overlapping and federally divided sovereignties as well as alternative "models of governance". I suggest that the ICC is here overtly problematizing a hierarchically organized scalar understanding of sovereignty in which sovereign authority is seen as vested in scales via an assortment of institutionalized apparatuses. In pushing back against such a view the ICC emphasizes a way of being in the world that reflects what Marston et al. (2005) refer to as a "flat" ontology in which the scalar political organization of territory is seen as a dubious trope that hides the reality of a complex, ever-changing interaction of intertwined sites. Hence, by positioning themselves as integrally fused with the Arctic's land, sea and ice, the Inuit indirectly question the privileged status of distant capitals to exert their power over the Arctic region.

In this sense, the Inuit are working to establish themselves as having rights and claims that exist over and beyond what they indirectly present as the synthetic construct of sovereignty. Or, alternatively, as Jessica Shadian

(2010) argues, the Inuit are embodying a different, non-state form of sovereignty. Following Shadian (2010), the Inuit via the ICC are essentially attempting a shift in consciousness in which the territorial, state-based conception of sovereignty is fundamentally rethought. The ICC is here seen as working towards such an aim by fostering a more cooperative and embracing form of governance that supersedes the Westphalian state-centered approach.

In this regard the Arctic Council becomes an important model as the Inuit are given nearly equal representation to that of the key Arctic states, maintaining the status of permanent participants.² Beyond this international work, however, the ICC is also seeking a more significant place at the table within national decision making, including the realm of foreign affairs. Using the Draft Nordic Saami Convention as a model, the demand for local actors to have a substantive say in foreign affairs decisions is a direct challenge to the clear hierarchical top-down imaginary of autonomous sovereignty (Koivurova 2010). Hence, both internationally and domestically, the ICC has been able to position itself as an integral actor in the Arctic, significantly contributing to the discourses employed in the ongoing decision making processes that are shaping the Arctic region's future.

Nevertheless, regardless of whether state sovereignty is viewed as an ontological fiction or not, there is no doubt that it does still exist in the minds of statesmen and members of critical international institutions such as the U.N. Hence, borders are drawn, jurisdictions are mapped out, and power is subsequently projected on the basis of these constructions. Furthermore, the political imaginaries that the ICC favors, sedimented in a number of U.N. Declarations and other Conventions, has until now been largely questioned if not flatly rejected by a number of powerful states, much to the dismay of the ICC. The United States, for instance, has yet to ratify the U.N. Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, and Canada has only just recently signed it. It is with regard to this reality that the ICC has also woven into its Declaration on Sovereignty in the Arctic a further layer of meaning that seeks to sediment the import of the Inuit people within a more traditional, state-centered and hierarchical system of territorial sovereignty.

It is particularly with regard to Krasner's second point on sovereignty, the ability to exert effective control over a territory, that the ICC positions the Inuit as integral players within any state-centered approach to claiming sovereign rights over the Arctic. Having a history of being used as pawns in state sovereignty claims that have hinged on sufficient occupation of land (Tester & Kulchyski 1994, also see Shadian 2007), the ICC has

carefully crafted its unique position into a demand for greater representation within any state centric approaches to Arctic decision making. As the ICC Declaration on Sovereignty in the Arctic states, "The foundation, projection and enjoyment of Arctic sovereignty and sovereign rights all require healthy and sustainable communities in the Arctic. In this sense, 'sovereignty begins at home'" (ICC 2009). In other words, the ICC is making clear that any state based sovereignty claims that may be made ultimately depend on the presence of functioning habitation in these regions, and this habitation is provided first and foremost by the Inuit. Furthermore, to make this habitation successful, and to enable it as a foundational pillar of sovereignty claims, it needs to be supported through effective governance.

Hence, with regard to preexisting and stubborn conceptions of territorial, state based sovereignty, the ICC's central point is that state based sovereign control of the far flung territories of the Arctic can only occur with the incorporation and respect of the Inuit's customs and their region-specific knowledge (Loukacheva 2007; Beier 2009). In this way, even if the more radical departures from the traditional Westphalian state-centered system are circumvented by the Arctic rim states in their scramble to lay claim on the Arctic, the ICC still manages to place the Inuit people as pivotal and integral players in this process. (see Shadian 2010 for a similar conclusion).³

The Greenlandic vision of an "Inuit State"

The issue of Inuit sovereignty takes on a rather different form from that offered by the ICC when considering the case of Greenland. Greenland achieved home rule from Denmark in 1979, which, for the time, provided significant autonomy to the Greenlanders, the large majority of whom are Inuit. Yet, in 2008, Greenland voted in a referendum to expand the autonomy laid out in the home rule regime. The subsequent Act on Greenland Self Rule essentially achieves the aims of self determination as outlined in the ICC's Declaration on Sovereignty, however, with a significant difference; in the case of Greenland, self rule is squarely placed on the Greenlandic people, who in no way are defined on the basis of their ethnic or indigenous character. The Act includes 1) the recognition of Greenlanders as a distinct people under international law; 2) the further empowerment of a Greenlandic government, both executive and legislative, with expanded jurisdiction over the Greenlandic police and courts; 3) full rights over the soil and subsoil; and 4) expanded power both to conduct foreign affairs that fall fully within the Greenlandic government's competence (i.e. jurisdiction) and to be kept abreast with critical Danish foreign policy

decision-making that may have repercussions for Greenland.

Despite these achievements, which have been much admired by fellow Inuit in the U.S., Canada, and Russia, the predominately Inuit leadership in Greenland has fixed its gaze on a further, though still distant goal: full independence. This attitude was often repeated in interviews I conducted with Greenlandic government officials and other Greenlandic political actors in the summer of 2010.⁴ Interestingly, in embracing this position the political role of the ICC is also seen as significantly diminished. According to one official in the Greenlandic executive, for instance, the ICC's significance for Greenland is essentially that of being an international advocacy group responsible for Inuit cultural preservation. Yet, it is the Greenlandic government, according to this official, that must strive to achieve greater sovereignty for the Inuit of Greenland through the establishment of an independent Greenlandic nation-state. This view was often repeated in various forms in my interviews.

There are two aspects in this push for independence that are particularly relevant. First, the Greenlandic government must be recognized as pursuing a nationalism, or Greenlandization, that is distinct, although not necessarily exclusionary of, a broader suprastate Inuit nationalism (see Nuttall 1994; 2008). Sejersen, for instance, remarks, that this Greenlandization is grounded on the basis of Greenlanders "claiming their right as political agents to determine their own future rather than on the basis of a well-defined cultural agenda" (quoted in Nuttall 2008). Hence, very much opposed to the mythically grounded Inuit nationalism described by Shadian, Greenlandic self rule and future independence is based on a discourse of public government with no mention made of the Greenlandic Inuit's traditional connection to the land and sea. In this sense, Greenland is not officially recognized as a specifically "Inuit" region and thus, although an independent Greenland would be a *de facto* Inuit state, its legal path to, and recognition of, such a status would not actually be based on an Inuit identity as such.

The second and related aspect of a Greenlandic move towards independence is that the Greenlandic government's approach to the issue of sovereignty is ultimately grounded on an acceptance, even an unquestioned assumption, of the validity of a Westphalian political ontology. This is not to say that the Greenlandic authorities do not recognize how the ICC's tactics of a circumpolar Inuit strategy have helped the Inuit in their respective areas promote greater autonomy, yet the idea and the subsequent practice of sovereignty persists as an ideal, and it does so via the scalar construct of the nation-state.

Hence, the desire for full sovereignty on the part of the Greenlanders can be understood as grounded on a realist inspired belief that full sovereignty means possessing complete command over the laws and rules that are instituted, including, it should be noted their exception, hence calling forth the Schmittian understanding of sovereignty as the power to determine the state of exception (Schmitt 1996).

Consider, for instance, the Thule Air Force Base, which was built by the United States after WWII in western Greenland, incidentally forcing the local Inughuit off of their land. Faced with Inuit concerns the Danes maintained an official policy of making the island a nuclear free zone. Yet clandestinely, in cooperation with the U.S., the Danish government condoned using Thule as a transit and storage hub for nuclear weapons (DUPI 1997). This decision was, essentially, the calling of a state of exception in which the state usurped its own decree. Subsequently, in 1968, long after Greenland had become an integral part of the Danish Kingdom, a B-52 bomber carrying 5 hydrogen bombs crashed just outside of the Thule base, severely contaminating the area. The state of exception, executed from Copenhagen on the basis of a scaled sovereignty, clearly demonstrates the limits of Inuit power within the larger organization of a nation-state in which the Inuit remain a clear minority. I contend that it is largely with respect to such a realization that the Inuit of Greenland seem to deeply crave full independence – to be the masters of their own rules and laws.

Yet the undying drive for greater sovereign control is not just rooted in history, it is also based on the still dominant political imaginary of a scaled sovereignty that is apparent in the scramble to territorialize the Arctic today. Not only has state posturing and grandstanding increased, for example in the form of augmented military maneuvers in the region, but discourses have appeared that make a conscious run-around the so called "mosaic of cooperation" (Young 2005) that has been meticulously built up over the last two decades. The Ilulissat Declaration is seen by many as embodying such a move. Interestingly, however, deliberations between the Arctic Five in Ilulissat and subsequent summits have included representatives from Greenland. This is a point that Greenlandic officials frequently drove home in the interviews I conducted with them, as well as their frustration at occasionally being left out of the photo ops. Thus, although sympathetic to the ICC's critique of the Ilulissat Declaration, it appears that the Greenlandic government has taken its own interest in the sovereignty claims issue as formulated by the Arctic Five based on its own potential

future as a sovereign state with claims to the continental shelf that extends from its shores.

Yet, there are a number of critiques that can be made of the Greenlandic approach. One is that the adoption of the Western political-spatial ontology on which the marriage between sovereignty and territory are based, only serves to further cement Western power structures and dominance (see Boldt & Long 1985). Certainly, the quest for a Greenlandic sovereignty that is squarely grounded on a territorially bounded land and culture flies in the face of Shadian's depiction of an ICC striving to transcend the Westphalian model via a vision of the world in which societies are not viewed as clearly contained within a strictly bordered, politically scaled unit. Furthermore, it could be argued that the utilization or acceptance of such an overly scalar (hierarchical) framework for understanding and executing power, as is found in the Westphalian imaginary, can lead to misdirected and ineffective resistance strategies to that power (Marston et al. 2005).

Yet, the question then becomes whether the Greenlandic self rule government sees itself as being in the process of resisting external dominance, or whether they believe, instead, that this dominance can fully be overcome once they have joined the privileged club of sovereign nations. To throw light on this question we must again consider Krasner's criteria of sovereignty and ask whether this coveted status, and all of its perceived rewards, can actually be achieved with an independent Greenland. Notwithstanding the general limitations to sovereignty outlined at the outset of this paper, Greenland does at first appear relatively well positioned to claim sovereign control with independence. The outside world, for instance, has no reason not to recognize Greenland as an independent state, as long as the Danish parliament approves it, which it appears it would do if that were the Greenlanders will. In terms of the movement of goods, capital, people, and ideas Greenland already exerts significant power, as evidenced by their decision not to be a party to EU rules and regulations despite Denmark's membership. Similarly, Greenland has been working to impose its own distinctive immigration rules intended to specifically meet the needs of Greenland's labor market.⁵ Clearly, with independence, the Greenlandic government's ability to execute such decisions would only be enhanced. Finally, domestic control over Greenland is primarily challenged by the cost of dealing with the distance between its remote inhabited enclaves, yet it also has the distinct advantage of maintaining a largely homogenous population that offers very little resistance to the legitimacy of the Greenlandic government.

Nevertheless, it is Krasner's fourth point that is most problematic, namely the ability of the state to function autonomously. Like any state, Greenland's ability to rule over its territory is hampered by the inevitable compromises made in the process of plugging the national economy into the global flow of goods and capital. Yet in Greenland this compromise is exacerbated by its very small population and the underlying weakness of its economy. It is explicitly clear to the Greenland self rule government that any independence from Denmark is predicated on the discovery and subsequent extraction of oil and gas off of the Greenlandic coast. In this respect Nutall (2008) has offered the poignant commentary of a Greenlandic government that is paradoxically viewing global warming as a boon to its development chances, and hence independence, by gaining easier access to carbon producing resources that are largely blamed for this warming to begin with.

Yet, becoming an oil and gas exporting nation would mean a massive restructuring of Greenland's economy and society and this restructuring would be largely driven by external competence, norms, and interests. Foreign oil companies and the states in which they are headquartered would likely gain an increasing stake, and subsequent influence, in Greenlandic affairs. As a result, the region would undoubtedly gain significantly in geopolitical importance and Greenland, with its small population, would have to rely almost completely on foreign states for security and search and rescue operations. The U.S. Air Force base in Thule would likely gain renewed strategic importance and may be accompanied by further U.S. military installations. Finally, the influx of petrodollars would plug Greenland into the financial circuit of capital centered on the United States and may even bring pressure on Greenland to adopt the Dollar as the country's official currency.

Given that a possible oil and gas based economy in Greenland would be at least fifteen years in the future, the above scenario remains hypothetical and obviously cannot fully take into account the many global political, economic, and ecological changes that may take place in this time. Yet the point of these considerations is to highlight the compromised autonomy that Greenland faces even with full independence. In this sense John Agnew's point of conceiving sovereignty as non-territorial and rather as regimes of power that traverse state boundaries is quite helpful. From this perspective Greenland as an independent state would not necessarily be fully sovereign, rather it would likely fall between the competing sovereignty regimes of the U.S.' globalist hegemony and the supranational project of the EU.

In the future, Greenland would likely seek the maximum amount of benefits within these power regimes and, in the process, would be forced to make decisions that will bring about monumental societal transformations. In practice such a predicament would mean an effort to concentrate Inuit populations within towns close to the oil and gas infrastructure, while still allowing for significant immigration to provide the labor and competence to effectively run a sophisticated resource extraction economy. The possible consequences of such a transformation would be that the Inuit would not only be significantly diluted as a percentage of the Greenlandic population, but their traditional native culture, based on remote living and subsistence hunting, would become significantly more difficult to sustain than it already is today. In other words, an “Inuit” petrostate and the transformation needed to bring it about would in all likelihood lead very far away from the cultural integrity that is largely at the root of the aims of the ICC and its conception of the Inuit’s position with regard to sovereignty.

Conclusion

How are we then to understand these divergent political visions and trajectories in which the Inuit are implicated? I suggest viewing the Greenlandic Inuit leadership as pragmatists seeking to maximize their self-determination by playing the dominant political game, which, in the end, means adopting its spatial ontology. Thus, as a state-centric Westphalian model continues to assert, or reassert, itself in the Arctic, the Greenlandic Inuit are positioning themselves for a full independence that makes the most of this powerful, and arguably overriding political imaginary. It is possible that the process of establishing a Greenlandic state will, as a consequence, work to obstruct more counter-hegemonic Inuit strategies inspired by a non-Western, indigenous political ontology. But such an obstruction is not a given. The ICC, for instance, will continue to be skeptical of the ontological value of institutionalized state-based sovereignty and they will undoubtedly find support from Greenland in their demand that Arctic governance requires the weighty input of the Inuit who are residing there.

Furthermore, Greenlanders may come to recognize that statehood does not necessarily equal full sovereignty. Over time the Inuit of Greenland will have to come to terms with the realization that even with full independence, a Greenlandic state will be squeezed by powerful sovereignty regimes that will not only constrain their decision-making powers, but potentially also trump their laws. Such realizations may, in turn, lead to a Greenlandic state that becomes a dominant voice in the push

towards a greater openness to multilateral forms of governance in the Arctic, and around the world.

In the meantime, however, there is little doubt that the independence that Greenland seeks, and the subsequent economic and societal transformations that this process would call forth would irrevocably alter the Greenlandic Inuit’s identity and culture. Such a development could be bemoaned as an empowerment of the Western-dominated Westphalian political structure that is deeply implicated in the contemporary and historical challenge to the Inuit’s cultural preservation. Indeed, the ICC’s struggle over the years for self-determination is very much a struggle against the hierarchical power structure that has been imposed on them. Yet, I contend, that the political path taken by the Greenlandic indigenous people is not something that we, as outsiders, can or should judge.

Greenland was a colony, and even after the institution of self-rule, has long served as Denmark’s, and Northern Europe’s, “other”, a position that the Greenlandic Inuit believe can be rectified by achieving independence. Interestingly, the depiction of the Greenlandic Inuit, largely facilitated through Knud Rasmussen’s expeditions and books, has shifted from one of being a noble savage that must be incorporated into the West’s inevitable path towards progress to being a noble native under siege, who is in touch with a deeper though endangered spirituality and morality that evades the West. This latter, contemporary trope, as elicited in Peter Hoeg’s well-known novel *Smilla’s Sense for Snow*, is, it should be recognized, also a form of othering, which, we should note, primarily serves to help understand and make sense of ourselves rather than the Inuit (Thisted 2002).

It is in light of such a post-colonial insight that we ought to be wary of critiquing Greenland’s embrace for sovereign statehood. As this process unfolds it will be very interesting to see how Greenland’s and the ICC’s ambitions evolve and influence each other. There will undoubtedly be intense discussions and debates as the Inuit people continue to define and defend themselves in the lands and waters they call home. And for us in the South, with an eye to the North, there will certainly be much to learn from this exchange.

Works cited

- Agnew, J 1994, ‘The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory’, *Review of International Political Economy*, vol. 1, no. 1, pp. 53-80.
- Agnew, J 2005, ‘Sovereignty regimes: Territoriality and state authority in contemporary world politics’, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 95, no. 2, pp. 437-461.

- Anderson, A** 2009, *After the ice: Life, death, and geopolitics in the new Arctic*, Smithsonian Books, New York.
- Arctic Council** 2011, *Permanent participants*, Arctic Council, viewed 1 February 2011, <http://arctic-council.org/section/permanent_participants>.
- Beier, JM** 2009, *International relations in uncommon places: Indigeneity, cosmology, and the limits of international theory*, Palgrave Macmillan, New York.
- Boldt, M & Long, JA** 1985, 'Tribal philosophies and the Canadian Charter of Rights and Freedoms', in M Boldt & JA Anthony (eds.), *The quest for justice: aboriginal peoples and aboriginal rights*, University of Toronto Press, Toronto, pp. 165-179.
- Boucher, D** 1998, *Political theories of international relations*, Oxford University Press, Oxford.
- Bull, H** 1977, *The anarchical society: As study of order in world politics*, Macmillan, London.
- Byers, M** 2009, *Who owns the Arctic?*, Douglas & McIntyre, Vancouver.
- Cornstassel, JJ & Primeau, TH** 1995, 'Indigenous sovereignty' and international law: Revised strategies for pursuing 'self-determination', *Human Rights Quarterly*, vol. 17, no. 2, pp. 343-365.
- Deleuze, G & Guatarri F** 1987, *A thousand plateaus: Capitalism and schizophrenia*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- DUPI** 1997, *Greenland during the Cold War: Danish and American security policy 1945-68*, Danish Institute of International Affairs, Copenhagen.
- Elden, S** 2005, 'Missing the point: Globalisation, deterritorialisation and the space of the world', *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 30, no. 1, pp. 8-19.
- Elden, S** 2006, 'Contingent sovereignty, territorial integrity and the sanctity of borders', *SAIS Review*, vol. 26, no. 1, pp. 11-24.
- Foucault, M** 1991, 'Governmentality', in G Burchell, C Gordon, & P Miller (eds.), *The Foucault effect: Studies in governmentality*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 19-37.
- Gross, L** 1948, 'The peace of Westphalia', *The American Journal of International Law*, vol. 42, no. 1, pp. 20-41.
- ICC** 2009, *A circumpolar Inuit declaration on sovereignty in the Arctic*, Inuit Circumpolar Council, Tromsø, Norway.
- Katzenstein, PJ** 1996, *The culture of national security: Norms and identity in world politics*, Columbia University Press, New York.
- Keohane, RO** 1984, *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Keohane, RO & Nye, JS** 1977, *Power and interdependence: World politics in transition*, Little, Brown and Company, Boston.
- Keohane, RO & Nye, JS** 2000, 'Globalization: What's new, what's not (and so what)?', *Foreign Policy*, vol. 118 (spring), pp. 104-119.
- Koivurova, T** 2010, 'Sovereign states and self-determining peoples: Carving out a place for transnational indigenous peoples in a world of sovereign states', *International Community Law Review*, vol.12, no. 2, pp. 191-212.
- Krasner, SD** 2001, 'Problematic sovereignty', in SD Krasner (ed.), *Problematic sovereignty: Contested rules and political possibilities*, Columbia University Press, New York, pp 24-52.
- Légaré A** 2008, 'Canada's experiment with aboriginal self-determination in Nunavut: From vision to illusion', *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15, no. 2-3, pp. 335-367.
- Loukacheva, N** 2007, *The Arctic promise: Legal and political autonomy of Greenland and Nunavut*, University of Toronto Press, Toronto.
- Marston, SA, Jones JP III & Woodward K** 2005, 'Human geography without scale', *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 30, no. 4, pp. 416-432.
- Mearsheimer, JJ** 2001, *The tragedy of great power politics*, Norton, New York.
- Morgenthau, HJ** 1985, *Politics among nations: The struggle for power and peace*, McGraw-Hill, New York.
- Nuttall, M** 1994, 'Greenland: emergence of an Inuit homeland', in Minority Rights Group (ed.), *Polar peoples: self-determination and development*, Minority Rights Group, London, pp. 1-28.
- Nuttall, M** 2008, 'Climate change and the warming politics of autonomy in Greenland', *Indigenous Affairs*, vol. 1-2, pp. 44-51.
- Onuf, N** 1989, *A world of our making: Rules and rule in social theory and international relations*, University of South Carolina Press, Columbia.
- Osiander, A** 2001, 'Sovereignty, international relations, and the Westphalian myth', *International Organization*, vol. 55, no. 2, pp. 251-287.
- Rosenau, JN** 1995, 'Governance in the Twenty-first Century', *Global Governance*, vol. 1, no.1, pp. 13-43.
- Schmitt, C** 1996, *The concept of the political*, University of Chicago Press, Chicago.
- Shadian, J** 2007, 'In search of an identity Canada looks north', *American Review of Canadian Studies*, vol. 37, no. 3, pp. 323-354.
- Shadian, J** 2010, 'From states to politics: Re-conceptualizing sovereignty through Inuit governance', *European Journal of International Relations*, vol. 16, no. 3, pp. 485-510.
- Shaw, K** 2008, *Political theory and indigeneity: Sovereignty and the limits of the political*, Routledge, London.
- Tester, F & Kulchyski, P** 1994, *Tammarniit (Mistakes): Inuit relocation in the eastern Arctic 1939-63*, UBC Press, Vancouver, BC.
- Thisted, K** 2002, 'The power to represent, intertextuality and discourse in Smila's sense of snow', in M Bravo & S Sörlin (eds.), *Narrating the Arctic, A cultural history of Nordic scientific practices*, Science History Publications/USA, Canton MA, pp. 311-42.
- Waltz, KN** 1979, *Theory of international politics*, McGraw-Hill, New York.
- Wendt, A** 1992, 'Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics', *International Organization* vol. 46, no. 2, pp. 391-425.
- Young, OR** 2005, 'Governing the Arctic: From Cold War theater to mosaic of cooperation', *Global Governance*, vol. 11, no. 11, pp. 9-16.
- Zellen, B** 2008, *Breaking the ice: From land claims to tribal sovereignty in the Arctic*, Lexington Books, Lanham MD.
- Zellen B** 2010, 'Cold front: Hillary, Ottawa, and the Inuit: A year after the Inuit re-assert their sovereignty, Washington takes their side', *Journal of Military and Strategic Studies*, vol. 12, no. 3, pp. 5-11.

Notes

1. It should be noted that Krasner has himself been an important critic of the traditional understanding of sovereignty.
2. Although the Arctic Council maintains mostly a policy shaping rather than a policy making function, it nonetheless is noteworthy that the ICC, along with a number of other Inuit organizations, are given the status of permanent participants. Although this status does not offer voting rights within the consensus based Arctic Council, it nonetheless puts the ICC on nearly equal footing to Arctic states in terms of, for example, addressing Arctic Council meetings; raising points of order; proposing projects, and being consulted on agendas (Arctic Council 2011).
3. An example of this influence could be gleaned during one of the latest Arctic Rim states meetings in Ottawa, 2010, in which Secretary of State Hillary Clinton surprised her hosts by insisting on greater participation by, and cooperation with, the Inuit (Zellen 2010).

4. Interviews were conducted in the summer of 2010. These included half a dozen formal interviews of government officials, both in the executive and legislative branches, and a dozen informal interviews of Greenlandic participants and observers at the ICC's General Assembly in Nuuk. I also spoke to several local Nuuk residents. The selection process was based on prior research into key policy making actors and a subsequent snow ball method based on initial interviews and contacts at the ICC's General Assembly. The vast majority of those interviewed were Inuit.
5. On the one hand, one of the *raison d'être* of the Home Rule since 1979 has been to limit the import of Danish – and later other – short term workers to avoid a situation where 'Greenlanders are bystanders to their own development', as a frequently used phrase has it. On the other hand, Greenland has simultaneously been seeking to recruit skilled workers and academics to fill vacant positions. This issue has been high on the Greenlandic government's agenda (see Jan 7, 2009 article in *Politiken*).

EUs oversøiske lande og territorier: postkoloniale suverænitetspil og Grønlands arktiske muligheder

Ulrik Pram Gad phd, post.doc., Center for Advanced Security Theory, Københavns Universitet, email: upg@ifs.ku.dk

Ida Hannibal cand.scient.pol., fuldmægtig, Finansministeriet, email: ida_hannibal@hotmail.com.

Kristine Holst cand.scient.pol., videnskabelig ass., Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, email: holst.kristine@gmail.com

Rebecca Adler-Nissen phd, adjunkt, email: ran@ifs.ku.dk, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

EU forbereder i øjeblikket en reform af forholdet til medlemslandenes 21 oversøiske lande og territorier. Grønlands ønsker til reformen skiller sig markant ud ved delvist at italesætte en fremtidig relation til EU som et ligeværdigt forhold. I modsætning hertil forbliver de øvrige oversøiske lande og territorier inden for en postkolonial diskurs om ensidig bistand. En væsentlig ressource i konstruktionen af de „westfalske“ elementer i det grønlandske svar er en forestilling om uudnyttede ressourcer og muligheder i det arktiske.

Indledning: mellem koloni og suveræn stat

Hvordan bliver tidligere kolonier og sårbare ø-samfund som Grønland hørt på den internationale scene? Hvilke argumenter anvender de over for internationale organisationer som EU, der tilbyder nye former for bistand og samarbejde men også stiller store krav? Med et særligt fokus på Grønland undersøger denne artikel, hvordan tidligere kolonier opnår en særlig form for subjektivitet gennem deres tilknytning til det supranationale EU. Dette spørgsmål er relevant for vores viden om Grønlands og andre sårbare og angiveligt svage aktørers internationale handlemuligheder. Men spørgsmålet er også væsentligt i en bredere kontekst, nemlig for vores forståelse af forholdet mellem postkolonialisme og europæisk integration. Konkret videreudvikler denne artikel Georg Sørensens begreb om suverænitetspil ved at tilsætte en retorisk dimension. Nærmere bestemt tilfører vi et Toulminsk

argumentationsteoretisk element. Dermed bliver suverænitetspil udtryk for mere end blot en særlig materiel og institutionel ressourcefordeling. Suverænitetspil kan ses som særlige argumentatoriske strategier, der trækker på suverænitetsbegrebet. Resultatet bliver et mere dynamisk og nuanceret billede af international politik og særligt forholdet mellem tidligere kolonier, tidligere kolonisatorer og internationale organisationer. Før vi kaster os over teorien, er det imidlertid nødvendigt at opridsse den historiske baggrund.

Opløsningen af de europæiske imperier efter anden verdenskrig betød, at det spæde europæiske samarbejde, der senere blev til EU, måtte forholde sig aktivt til afkolonialiseringen. De tidligere kolonier er i dag opdelt i tre forskellige grupper med hver deres politiske og økonomiske relation til EU. Den største gruppe er *AVS-landene* i Afrika (syd for Sahara), Vestindien og Stillehavsområdet, der alle er blevet selvstændige stater, og som EU har indgået et særligt udviklingspolitisk samarbejde med. Dernæst er der de *ferntliggende regioner*, som nu er integrerede dele af det land, de har været koloniseret af. I denne gruppe finder vi eksempelvis Fransk Guyana og Martinique. De ferntliggende regioner er en del af EU på lige fod med områder, der geografisk er placeret på det europæiske kontinent.

Endelig er der en gruppe af *Oversøiske Lande og Territorier (OLTerne)*, der falder imellem de to førnævnte kategorier: De er hverken selvstændige eller fuldbyrdige dele af en selvstændig stat. Men de er heller ikke 'blot' kolonier som i gamle dage – for de har hver deres mere el-

ler mindre udbyggede selvstyreordning. OLT-kategorien blev indskrevet i den oprindelige Rom-traktat i 1957 for at give plads til især de franske kolonier i Afrika. Relationen mellem EU og OLTerne er traktatfæstet i fjerde del af traktaten (artikel 198-204 og 355(2) TEUF¹) og reguleres af såkaldte associeringsafgørelser („OLT-ordningen“) der genforhandles hvert tiende år. I dag omfatter kategorien 21 større eller mindre øer eller øgrupper som Grønland, Fransk Polynesien, de Nederlandske Antiller og de Britiske Jomfruøer tilknyttet fire medlemsstater (Danmark, Frankrig, Holland og Storbritannien) – de såkaldte „moderlande“. Øerne, der tilsammen mønstrer en befolkning på knap 1,25 mio. indbyggere, er sårbare og yderst afhængige af omverdenen pga. deres lille befolkning, deres udsathed over for klimaforandringer og deres (ofte) geografiske isolation (Kommissionen 2008, 3).

I sammenligning med AVS-landenes og de fjerntliggende regioners relation til EU forekommer OLTERNES position imidlertid bemærkelsesværdig favorabel. OLTerne har således fået en af de mest gunstige handels- og toldordninger, EU nogensinde har bevilliget, og får desuden en udviklingsbistand, der er godt seks gange højere pr. indbygger end gennemsnittet for AVS-landene (Kommissionen 2008, 5). Samtidig er de pligter, der konkret påhviler OLTerne i kraft af det nuværende partnerskab med EU, fortsat stærkt begrænsede (Kommissionen 2008, 9-10). OLTerne skal eksempelvis ikke implementere al EU-lovgivning i modsætning til de fjerntliggende regioner. Denne historisk betingede position er nu sat til diskussion. Revisionen af OLT-ordningen kan vise sig at blive en skillevej, der vil forandre OLTERNES vilkår fremover.

Hvad OLTerne i praksis kan og gør i EU-regi er fuldstændig uafdækket i et politologisk perspektiv.² Der er imidlertid forskellige teoretiske bud på, hvad vi kan forvente af OLTERNES internationale deltagelses- og indflydelsesmuligheder. Traditionelle statscentriske forståelser af international politik har svært ved at håndtere størrelser, der ikke er selvstændige stater. I den dominerende tænkning i international politik forstås perifere områder som OLTerne alene som *objekter* for dominerende spilleres handlinger (f.eks. hovedstaden eller store stater). De ses derfor som uden „subjektivitet“ og er uinteressante i studiet af international politik (Browning & Joenniemi 2004, 700). *Subjektivitet* skal her forstås som kombinationen af *identitet* (en selvopfattelse som handlende subjekt) og *agens* eller handlingsformåen (et handlerum for at kunne agere som et subjekt) (Browning & Joenniemi 2004, 721; 701). Muligheden for at opnå subjektivitet går inden for den dominerende tænkning alene gennem suverænitæt (Browning & Joenniemi 2008, 144). For at nuancere dette traditionelle blik for hvilke typer af sub-

jektivitet, der er mulige i international politik, indfører vi begrebet suverænitætsspil (Sørensen 1999). Det gør os i stand til at analysere de forhandlinger om goder/pligter og rettigheder/ansvar, som udspiller sig med udgangspunkt i suverænitætsbegrebet. Det betyder også, at suverænitæt ikke reduceres til et enten-eller-spørgsmål.

Denne artikel undersøger, hvordan OLTerne udviser *subjektivitet*. Spørgsmålet om, i hvilken grad OLTerne kan opnå selvstændig indflydelse og handlerum, er vigtig netop nu, hvor man står midt i den revision af OLT-ordningen, som gennemføres cirka hvert 10. år. Aktuelt forhandles altså om OLTERNES fremtidige tilhørsforhold til EU, og hvilke goder og pligter, de skal have i EU-regi. Kommissionen fremlagde i 2008 som oplæg til forhandlingerne en grønbog,³ der lægger op til en større nytænkning og modernisering af relationen. Dette bl.a. med henblik på at bevæge sig væk fra princippet om fattigdomsbekæmpelse, der indtil nu har været omdrejningspunktet for ordningen, men som ikke længere er tidssvarende i forhold til alle OLTERNES højere udviklingsniveau (Udenrigsministeriet 2009, 29). Når revisionen af OLT-ordningen i sidste ende fastlægges i Rådet, sidder OLTerne selvsagt ikke med ved bordet. Sammen med påvirkningen af „moderlandet“ er svar til Kommissionens grønbog derfor de helt centrale indflydelsesveje for OLTerne. Konkret undersøger artiklen, hvilke argumentatoriske strategier, OLTerne anvender i deres svar på Kommissionens reformudspil – og hvordan disse strategier placerer OLTerne inden for forskellige typer af suverænitætsspil.

Artiklen falder i fire dele: Først introduceres Georg Sørensens typologi over forskellige suverænitætsspil og vores retoriske videreudvikling. Derpå redegøres for valget af analytisk materiale og den anvendte tekstlæsningsstrategi. Tredje del identificerer de grundlæggende argumentatoriske strategier, OLTerne anvender i forhold til Kommissionen: OLTerne italesætter sig primært som placeret i et postkolonialt asymmetrisk suverænitætsspil, hvor de har ret til støtte fra EU uden at skulle bidrage med noget den anden vej. I denne forbindelse optræder bl.a. klimaforandringerne som argument for OLTERNES sårbarhed og afhængighed. I visse tilfælde ikklædes det postkoloniale subjekt postmoderne klæder, når såvel EU som OLTerne italesættes som spillere, der ikke lægger så meget vægt på traditionel suverænitæt, men gerne slår pjalterne sammen ud fra argumenter om fælles værdier og gensidige gevinster. Dette kræver dog i OLTERNES argumentation støtte fra EU. Endelig identificeres i Grønlands svar enkelte eksempler på en positionering i et traditionelt, westfalsk landskab, hvor samarbejde består i konkrete byttehandler baseret på argumenter om noget-for-noget og nulsumsspil. Afslutningsvis konkluderer artiklen, at

Grønland i konstruktionen af de „westfalske“ elementer i sit svar trækker på traditionelle geostrategiske forestillinger kombineret med ideer om uudnyttede ressourcer og muligheder gjort tilgængelige i det arktiske af klimaforandringerne. Disse forestillinger åbner muligheder for Grønland, som ikke er til rådighed for de øvrige OLT'er.

Teori: Suverænitets spil og argumentatoriske strategier

Suverænitetsbegrebet defineres ofte som udtryk for eksklusiv autoritet over et territorium (Philpott 2001, 6). Med denne forståelse må man på den ene side konstatere, at der sker en række væsentlige ændringer af udøvelsen af suverænitetsbegrebet, særligt i EU (Walker 2003; 2008). På den anden side er det tydeligt, at suverænitetsinstitutionen som normativt udgangspunkt for den aktuelle indretning af international politik opretholder sin relevans. I den situation er det centralt at se nærmere på forskellige afvigelser fra traditionel suverænitetsbegreb. Professor i international politik Georg Sørensen (1999) tager netop afsæt i afvigelserne fra konventionel suverænitetspraksis, idet han identificerer *tre* idealtypiske suverænitets spil: Ud over det *westfalske* er der et *postkolonialt* og et *postmoderne* spil. De forskellige typer af suverænitets spil indebærer, som vi vil vise, forskellige fordelinger af pligter, goder og ansvar. Dermed tilbyder Sørensen et frugtbart udgangspunkt for at forstå, hvordan aktører kan argumentere for forskellige typer af relationer, der skal gælde mellem OLT'erne og EU.

Sørensen tager udgangspunkt i tre elementer af suverænitetsbegrebet, som er henholdsvis stabile og varierende. Den vedvarende komponent i suverænitetsbegrebet og -spillene er de *konstitutive regler*, der angiver, hvem der kan være stater i det internationale samfund samt det definitoriske indhold af suverænitetsbegrebet: Anerkendelse af staters konstitutionelle uafhængighed. Ændringer i suverænitets spil sker gennem ændringer i de *regulative regler og normer*, hvor Sørensen fremhæver grundnormerne ikke-intervention og reciprocitet. Ofte sker forandring imidlertid gennem ændring i *empirisk statslighed*⁴, der omhandler strukturen og indholdet af stater/enheders økonomi og polity samt relationen mellem nation og stat (Sørensen 1999, 594-598). Sørensens idealtyper indeholder både overvejelser omkring den idealtypiske stat inden for hver kategori og det idealtypiske spil.

I det *westfalske spil* er de idealtypiske stater moderne og udviklede med en selvstående national økonomi (Sørensen 1999, 599). Politisk har de et effektivt institutionelt maskineri baseret på *rule of law* og folkelig legitimitet som nationalstater. Det *westfalske suverænitets spil* er baseret på ikke-intervention, forstået som en ret og pligt til ikke-indblanding samt selvhjælp, idet staterne er individuelt ansvarlige for at stå for egen sikkerhed og velfærd.⁵

Derudover er spillet baseret på gensidighed, forstået som lige og fair konkurrence ud fra et *noget-for-noget*-princip (Sørensen 1999, 598-600). Mange teoretikere inden for International Politik, måske særligt neorealister, ser det *westfalske suverænitets spil* som det standardspil, der spilles af alle uafhængige stater, men dermed overser de en række væsentlige relationer, der også eksisterer mellem stater i dag (Sørensen 1999, 600).

Det *postkoloniale spil* er, som navnet antyder, opstået, efter at afkoloniseringen skabte en række nye stater. Idealtypisk er spillerne svage stater med substantielle mangler i forhold til statslighed. Ofte er besiddelsen af de basale kriterier om territorium, folk og regering mere formelle end reelle: Der er ikke kontrol med territoriet; befolkningen er splittet, og der er ingen sammenhængende, national økonomi. Ideen om nationen har kun fremstået negativt i forhold til at slippe af med kolonimagten, og da dette projekt først var lykkedes, var der ikke nogen positiv definition af fællesskabet tilbage (Sørensen 1999, 600-602). Det internationale samspil er ikke baseret på selvhjælp, idet de svage postkoloniale stater er afhængige af hjælp fra de udviklede lande. Normen om ikke-intervention sættes under pres ved, at bistandsdonorer får en del indflydelse i disse lande, og i yderste konsekvens ved det internationale samfunds intervention i en *failed state*. Relationerne i det *postkoloniale suverænitets spil* bygger på ikke-reciprocitet, da de postkoloniale stater er afhængige af fordelagtige aftaler (Sørensen 1999, 601).

Det *postmoderne spil* adskiller sig fra det (moderne) *westfalske suverænitets spil* ved at foregå mellem stater i en transnationalt integreret og globaliserede økonomi, hvor det politiske fællesskab ikke længere er eksklusivt bundet til nationalstaten. Den økonomiske globalisering skaber incitamentet for et supranationalt samarbejde da et sådant samarbejde er en måde at genvinde noget af den politiske reguleringsmagt, som er tabt på nationalt niveau grundet globaliseringen (Sørensen 1999, 602). Spillet er derfor baseret på intenst samarbejde mellem stater f.eks. i EU.⁶ Normen om ikke-intervention modificeres, idet „[s]tates bargain with their sovereignty, their territorial authority, in the sense that they allow other states to influence the regulation of their domestic affairs in return for influence over the domestic affair of these other countries.“ (Sørensen 1999, 602). Ligeledes modificeres reciprocitet, da det *postmoderne spil* baserer sig på samarbejde frem for konkurrence og involverer en grad af omfordeling over nationale grænser. F.eks. får fattigere regioner i EU særlig fordelagtig behandling. Dette kan ligne bistandsregimet i det *postkoloniale spil*, men der er en afgørende forskel: Inden for EU er der institutionaliseret mulighed for at kontrollere, hvordan pengene bruges (Sørensen 1999, 603).

Table 1: Idealtypiske suverænitetspil (egen fremstilling fra Sørensen 1999, 598-604)

	Stat, idealtipe	Ikke-intervention	Reciprocitet
<i>Westfalsk</i>	Selv bærende national økonomi. Rule of law og folkelig legitimitet. Nationalstat.	Ikke-intervention som ret og pligt til ikke-indblanding, selvhjælp. Reciprocitet indebærer lige og fair konkurrence, 'noget-for-noget-princip'.	Reciprocitet indebærer lige og fair konkurrence, 'noget-for-noget-princip'.
<i>Postkolonialt</i>	Ingen sammenhængende national økonomi. Ringe eller ingen kontrol over territorium.	Ingen sammenhængende national økonomi. Ringe eller ingen kontrol over territorium.	Ikke-reciprocitet, i stedet præferentielle aftaler.
<i>Postmoderne</i>	Transnationalt integrerede, globaliserede økonomier.	Politisk fællesskab ikke udelukkende bundet til nationalstaten. Legitim intervention i medlemsstaters nationale anliggender.	Grad af omfordeling over nationale grænser og til regioner; præferentiell behandling, men med samarbejde og kontrol.

Fra idealtyper til argumentatoriske strategier

Problemet med Sørensens idealtypiske spil er, at de ikke tager højde for, hvad der sker, når disse forskellige idealtyper mødes. Hvad sker der f.eks. når en stat, der normalt spiller postmoderne spil, skal forholde sig til en aktør, der normalt spiller postkoloniale spil? Suverænitetspil er ikke nødvendigvis knyttet til en bestemt geografisk region eller en bestemt stat eller aktør. Den samme aktør kan spille forskellige spil. Vi har altså brug for at forstå suverænitetspil som relationelle og mere volatile. Vi ser dem i stedet som udtryk for forsøg på at præsentere subjektivitet på en bestemt måde. For at forstå hvordan det sker, må vi have et teoretisk fokus på det diskurs-strategiske element i suverænitetspil. Vi kobler derfor forestillingen om idealtyper og de forskellige goder og byrder, der følger med et bestemt spil, med den argumentationsmodel, der blev udviklet af retorikeren Stephen Toulmin i 1950'erne.⁷

Konkret identificeres de argumentatoriske strategier gennem en afdækning af, hvordan aktører (i dette tilfælde OLTerne) *argumenterer* ved hjælp af en „påstand“, som sandsynliggøres af et „belæg“ og en ofte implicit „hjemmel“ – det bagvedliggende princip, som er forudsætningen for, at argumentet (påstand + belæg) kan vinde modtagerens tilslutning (Toulmin 1958). Vi fokuserer på, hvordan OLTerne underbygger deres krav og ønsker (påstand) i høringsvarene med konkrete belæg, samt hvilke bagvedliggende antagelser om suverænitetsrelationer (i dette tilfælde EU-OLT-relationen), der ligger til grund for, at denne argumentation kan betragtes som meningsfuld og legitim (hjemmel). Hjemlen er særligt interessant, fordi den danner grundlaget for, at en argumentation kan virke overbevisende på modtageren – i dette tilfælde Kommissionen og de forskellige medlemslande: Hjemlen i hvert argument er knyttet til et bestemt suverænitetspil.

Vi identificerer argumenterne for en bestemt suverænitetsrelation ved at se på OLTerne svar på Kommissionens oplæg til reform. Høringsprocessen på baggrund af Kommissionens grønne bog er OLTerne væsentligste

mulighed for at påvirke deres nye position. Kommissionen har udmeldt, at der i grønbogsprocessen ikke er nogle svar, der er givet på forhånd – og grønbogen former sig (som det fremgår af artiklens næste afsnit) på mange måder som en opfordring til OLTerne om at beskrive, hvordan de ser sig selv og deres fremtidige relation til EU. Derfor er OLTerne svar på grønbogen et oplagt analysmateriale, når vi interesserer os for deres subjektivitet. Svarene på grønbogen læses med et fokus på, hvordan OLTerne positionerer sig som aktører, og hvordan de italesætter sig selv og „virkeligheden“. Disse italesættelser udtrykker OLTerne strategier for at overbevise modparterne om rimeligheden i en bestemt fordeling af goder og forpligtelser, og dermed de suverænitetspil, de forsøger at italesætte sig inden for.

Analyse: OLTerne svar på EUs invitation

Grønbogen kan ses som EUs forsøg på at indhente argumenter til at legitimere et skift fra en postkolonial til en postmoderne relation. Den *postkoloniale* relation indebærer et asymmetrisk afhængighedsforhold mellem OLTer og EU, der tildeler OLTerne goder uden forpligtelser. Eksempelvis har OLTerne varer toldfri adgang til EUs indre marked, ligesom OLT-borgere har rettigheder som EU-borgere, når de flytter til EU – mens OLTerne kan indføre told på varer fra EU og lægge begrænsninger på EU-borgernes bosætning, erhverv, ret til at købe ejendom osv. I modsætning til den postkoloniale relation indebærer den *postmoderne* relation et gensidigt forhold med både goder og forpligtelser for OLTerne. Den postkoloniale relation kan primært retfærdiggøres i EUs historiske ansvar, mens den postmoderne baserer sig på, at samarbejdet skal have værdi for begge parter.

Den nuværende EU-OLT-relation er i ifølge Kommissionen et udviklings samarbejde uden gensidighed, fordi det ikke pålægger OLTerne nogen „forpligtelser“. Den nuværende (postkoloniale) relation er derfor ikke i „begge parter interesse“ (Kommissionen 2008, 10). Den drager

ikke fordel af „det potentiale, som de oversøiske lande og territorier har som strategiske forposter for udbredelsen af EUs værdier på verdensplan“ (Kommissionen 2008, 2).

Kommissionen ønsker i stedet en ny relation, der kan karakteriseres som postmoderne, idet den skal baseres på en fælles europæisk identitet og et gensidigt ansvar. OLTerne fremstilles i grønbogen som mere end blot tredjelande, idet „de og EU er medlem af samme familie“ (Kommissionen 2008, 2). OLTerne deler værdier og historie med Europa og udgør EUs „yderste grænseland“ (Kommissionen 2008, 6).⁸ Når OLTerne betragtes som en del af fællesskabet, giver det dem også ansvar og forpligtelser heroverfor. I grønbogen stilles således spørgsmålet om, hvilken strategisk betydning OLTerne har, og hvilke konkrete *pligter*, det bør indebære for dem (Kommissionen 2008, 10). EU efterspørger grundlæggende en mere postmoderne relation (Kommissionen 2008, 13):

Howdan kan partnerskabet mellem de oversøiske lande og territorier og EU gøres mere aktivt og mere gensidigt, i begge parter interesse? Hvilke konkrete pligter kan dette indebære for de oversøiske lande og territorier og den medlemsstat, de er knyttet til (inden for deres forfatningsmæssige rammer)?

Grønbogsprocessen har til formål at få fastlagt den *raison d'être*, der fortsat skal retfærdiggøre en særlig og favorabel relation for OLTerne i forhold til EU. Dette søges i grønbogen lanceret ved at give EU-OLT-relationen en mere postmoderne retning med fælles identitet og gensidigt ansvar. Høringsprocessen og dermed også OLTernes svar har altså til formål at indholdsudfylde denne fremstilling af relationen eller alternativt angive en anden, mere legitim retning for forholdet. I det følgende analyseres, hvordan OLTerne responderer på denne efterspørgsel i deres høringssvar, og dermed hvordan de udnytter det mulighedsvindue, som grønbogsprocessen udgør, til at fremme egne interesser.

Det postkoloniale subjekt med 'ret' til bistand fra EU

Det er et gennemgående træk, at OLTerne argumenterer for, at de har en ret til at modtage hjælp fra EU. Dette kan læses som en postkolonial italesættelse. I nogle høringssvar fremlægger de ligefrem en ønskeseddel, hvor de redegør for egne behov uden at argumentere for eller overbevise modtageren om, hvorfor dette pålægger EU et ansvar:

Anguilla is at a *disadvantage* with regards to the present criteria for allocation of funds, Anguilla *will lose out* with the use of population and the population weighted indicator of GDP. (Anguilla 2008, 1, kursivering tilføjet)

Denne argumentation fremstiller OLTen som svag. Konsekvensen er, at det overlades til EU og moderlande at omsætte OLTernes behov i den videre politiske genforhandling, som grønbogsprocessen er et oplæg til.

Flere OLTers høringssvar indeholder dog forskellige argumenter for, *hvorfor* OLTerne har ret til bistand fra EU. Disse argumenter handler om OLTernes udviklingsbehov (St. Helena 2008, 8) og sårbarhed som udsatte mikroøkonomier, der for manges vedkommende ikke vil være i stand til at opretholde deres moderne samfund med europæisk levestandard uden hjælp fra EU. Denne situation har EU-landene selv været med til at skabe, og de har derfor et historisk ansvar for at vise OLTerne solidaritet.⁹ Samme belæg anvendes til at argumentere for, hvorfor OLTernes handelsadgang til EU bør være *mere* favorabel end AVS-landenes (De Nederlandske Antiller 2008, 7). I Traktaten har medlemslandene forpligtet sig på et formål for EU-OLT-relationen, nemlig „at fremme den økonomiske og sociale udvikling“¹⁰ i OLTerne, hvilket pålægger EU at opretholde sit engagement uden at kunne forlange, at OLTerne f.eks. påtager sig et ansvar til gengæld. Det ville derfor være både inkonsistent og traktatstridigt at løbe fra EUs forpligtelse til at indgå i denne ulige relation.

Flere OLT'er argumenterer for EUs forpligtelse til at støtte OLTerne med henvisning til EU-medlemslandenes uretmæssige handlinger i forhold til henholdsvis kolonisering og klimaforandringer. Fransk Polynesien henviser f.eks. implicit til kolonitiden ved at fremhæve, at det ønsker at mindske sin økonomiske afhængighed af den tidligere kolonimagt Frankrig, alt imens det understreges, at denne ambitiøse politik kræver støtte fra Frankrig såvel som EU (Fransk Polynesien 2008, 3). Her sker en aktivering af den westfalske norm om selvstændighed og uafhængighed. Men det sker inden for en italesættelse af relationen som postkolonial, hvor det er moderlandet og EUs opgave at støtte og facilitere denne øgede uafhængighed. Det Fransk Polynesiske *Conseil Economique, Social et Environnemental* refererer mere eksplicit til den koloniale fortid ved at påpege, at moderlandet og EU står i historisk gæld til Fransk Polynesien, fordi sidstnævnte har lagt territorium til atomprøvesprængninger (Fransk Polynesiske CESE 2008, 1). Fransk Polynesien har på denne måde (ufrivilligt) bidraget til fransk og europæisk sikkerhed, hvilket bør skabe et bånd og en solidaritet mellem parterne, som forpligter EU til at bidrage til Fransk Polynesiens udvikling. Det historisk baserede

argument med bebrejdelser for kolonifortiden udbygges i De Britiske Jomfruøers hørings svar med et krav om, at EU påtager sig et *aktuelt* ansvar for klimaforandringernes negative konsekvenser (f.eks. orkaner og oversvømmelser), som OLTerne er særligt udsatte overfor (De Britiske Jomfruøer 2008, 13). Selvom der måtte være nogle medlemslande, der mener, at EU ikke skal blive ved at betale af på nogle få moderlandes koloniale 'gæld', argumenterer De Britiske Jomfruøer altså for, at alle EU-medlemslande har en forpligtelse til at vedblive at hjælpe OLTerne pga. de nye problemer, som klimaforandringerne forårsager, og som EU-landene bærer et stort medansvar for:

This is the result not of their own actions but of the activities of polluting countries, which include numerous medium-sized and large EU Member States ... *There is a strong moral case for EU countries as a whole to maintain the tradition of solidarity by helping OCTs [OLTer] become more resilient to the potential damage of climate change to their long-term sustainability.* (De Britiske Jomfruøer 2008, 13, kursivering tilføjet)

Medlemslandenes medvirken til den globale opvarmning påfører i dette argument EU et moralsk ansvar for OLTerne's økologiske sårbarhed.

På den måde argumenterer disse OLTer for en fortsættelse af den nuværende postkoloniale udviklingsrelation mellem EU og OLT. Rationalet er grundlæggende parallelt med EUs relation til AVS-landene: AVS-landene og OLTerne har brug for hjælp, og EU har en historisk og/eller moralsk forpligtelse til at give denne hjælp til sine forhenværende kolonier. Men parallellen til AVS-landene går kun på retten til støtte. Flere OLTer fremhæver, at OLTerne bør underlægges mindre bureaukratiske krav end AVS-landene, dels fordi de qua deres størrelse er mere sårbare, men primært fordi OLTerne er tættere knyttet til Europa og har ret til en *endnu tættere relation* end AVS-landene:

[T]he Community's relationship with ACP countries [AVS-landene] has been improved to such a degree that in some cases they are better than those between OCTs and the Community. *As a recognised part of the European family and not independent countries, OCTs should be able to enjoy a preferential relationship with the Community.* (Falklandsøerne 2008, 4, kursivering tilføjet)

Fælles for disse argumenter er, at de fremhæver EUs forpligtelser over for OLTerne, mens de ignorerer mulige OLT-forpligtelser over for EU. Dermed italesætter OLT-

erne relationen som postkolonial på trods af Kommissionens efterspørgsel efter postmoderne argumenter, der også stiller krav til OLTerne. Belæggene om EUs historiske eller aktuelle ansvar over for OLTerne baserer sig på den bagvedliggende hjemmel om at relationen mellem EU og OLTerne er asymmetrisk, og at EU har et grundlæggende ansvar for at hjælpe de sårbare OLTer.

Postkoloniale subjekter i postmoderne klæder

Mange af OLTerne's hørings svar forsøger dog også at imødekomme Kommissionens efterlysning af et mere ligeværdigt partnerskab. I grønbogen antydes to måder, hvorpå OLTerne kan have en særlig værdi for EU som henholdsvis strategiske „forposter“ eller regionale „erfarings- og ekspertisecentre“ (Kommissionen 2008, 11). OLTerne forsøger at indholdsudfylde disse postmoderne visioner, og efterspørger større medbestemmelse for partnerskabet, men formulerer ikke nogle forpligtelser for dem selv.

Flere OLTer fremhæver i deres hørings svar, at de deler europæiske værdier om demokrati, menneskerettigheder, retsstaten, *good governance* og bæredygtig miljøpolitik, hvormed de italesætter en fælles identitet med en postmoderne relation til EU:

These values which the EC seeks to promote to third countries are already part of our society ... [We] are direct links into otherwise remote areas of the globe enabling the EU to influence policies, values and standards. (Falklandsøerne 2008, 1; 5)

Som bærere af de europæiske værdier ... er OLTerne fuldt ud i stand til at bidrage til EUs indflydelse. (Fransk Polynesien 2008, 8, egen oversættelse)

OLTerne mener altså at kunne medvirke til at udbrede de europæiske værdier og dermed EUs indflydelse i andre regioner af verden (Fransk Polynesien 2008, 9). Mayotte hævder ligefrem, at denne rolle som forpost er så værdifuld for EU, at den retfærdiggør frigivelsen af nye økonomiske midler til at finansiere det (2008, 5). Ingen af OLTerne konkretiserer dog, hvordan de vil bidrage til udbredelsen af EUs værdier, taget i betragtning af, hvor relativt isoleret mange af øerne er placeret geografisk. OLTerne forsøger at argumentere for, at der her er tale om en *win-win*-situation, hvor de har noget at tilbyde EU. Men med få undtagelser¹¹ underbygger de ikke denne postmoderne italesættelse ved at vise et engagement og påtage sig et ansvar. I stedet for at uddybe, hvordan OLTerne kunne påtage sig forpligtelser, understreger de blot vigtigheden

af, at det sker frivilligt, og at Kommissionen tager initiativ til at understøtte det. Dermed besvarer de ikke Kommissionens spørgsmål om, hvilke „konkrete pligter“ dette kunne indebære for OLTerne (Kommissionen 2008, 13). De fleste OLTer omtaler dog den potentielle rolle som værdimæssige forposter *helt uden* at berøre muligheden for, at dette kunne indebære en gensidighed i ansvar eller forpligtelser fra OLTerne side. Flere OLTer mener desuden, at de kan være „erfaringscentre“ i forhold til deres nabolande og derigennem udbrede europæiske standarder (eks. Fransk Polynesien 2008, 5; Mayotte 2008, 2). Dette foreslås dog også uden nogen bud på, hvordan OLTerne selv kan bidrage til at realisere denne vision om at udgøre videnscentre i deres respektive regioner. Falklandsøerne vælger endda helt åbent at formulere deres eventuelle potentiale som et spørgsmål til Kommissionen (2008, 2).

Mange af OLTerne efterspørger mere information og en anerkendelse som spillere, der skal høres og inddrages i Bruxelles. Grønland mener f.eks., at man bør lægge en fælles strategi for, hvordan politisk ejerskab og *empowerment* kan sikres for hver OLT (Grønland 2008, 7). OLTerne indholdsudfyldelse af et mere gensidigt partnerskab er dermed baseret på større inddragelse men ikke større forpligtelser for dem.

Nogle af OLTerne forsøger altså at argumentere indenfor den postmoderne italesættelse af den relation, som Kommissionen lancerer i grønbogen. Denne argumentation baserer sig på en påstand om, at OLTerne kan betragtes som ligeværdige partnere, der ikke blot er en byrde for EU men også har noget at tilbyde. Dette underbygges med en række belæg, hvor OLTerne gentager Kommissionens udspil om forposter og erfaringscentre. Men OLTerne indholdsudfylder ikke disse relativt luftige visioner med et konkret ansvar eller forpligtelser, sådan som Kommissionen efterspørger. Tværtimod fastholder de, at det er Kommissionens opgave at undersøge potentialet nærmere og herefter facilitere en virkeliggørelse af det. Argumentationen fremstår derfor inkonsistent, fordi OLTerne på den ene side siger, at de har noget at tilbyde EU og på den anden side faktisk undlader at tilbyde noget og i stedet beder Kommissionen tage ansvaret som i den postkoloniale relation. Dette underminerer den postmoderne italesættelse om, at OLTerne har en værdi for EU og er villig til at indgå i en relation med gensidigt ansvar og forpligtelser. Der er derfor tale om en inkonsistent postmoderne italesættelse – reelt med postkolonialt indhold.

Grønland – et westfalsk subjekt in spe?

Grønland er den eneste OLT, der nok ser sig selv som periferien af det europæiske fællesskab, men som stærk nok til at kunne indgå i et westfalsk noget-for-noget-spil med centret: Grønland præsenterer sig selv som delvist

ligeværdig: „A future model [of the OCT-EC association] should take into account the European strategies vis-à-vis Greenland as an OCT *as well as a strategic partner*.“ (Grønland 2008, 11, kursivering tilføjet) – en strategisk partner, som kan gøre krav på, at EU indgår i en bilateral dialog (Grønland 2008, 7). Baggrunden er, at Grønland beskriver sig selv som i besiddelse af noget, EU gerne vil have – og man placerer sig implicit i en position, hvor man har alternative handlemuligheder end blot at tilbyde det til EU. Hermed beskriver Grønland sig selv som en spiller, der kan forhandle selvstændigt med EU.

Dette sker for det første ved at italesætte et spil, hvor Grønland ønsker at opnå en *loyalitätsbelønning* for at samarbejde med EU frem for andre parter som f.eks. USA. I denne type strategi søger Grønland at opnå goder som belønning for ikke at bevæge sig væk fra centret og hen imod et andet (Parker 2008, 13). Dette fremgår af Grønlands høringssvar, hvor noget af det første, Grønland bruger tid på i sin besvarelse, er at understrege landets geostrategiske vigtighed for EU:

Geo-politics

The strategic importance of Greenland to the EU as a whole lies first and foremost in Greenland's geographical position as a stepping stone between Europe and North America. In that sense, Greenland poses a geopolitical opportunity for the EU. (Grønland 2008, 3, fremhævet i org.)

For det andet påpeger Grønland sine unikke ressourcer, som er attraktive for EU: Grønland er „*the laboratory in relation to the monitoring of the changing climate*“ (Grønland 2008, 2, understreget i org.) og Grønland er „partly *the place to identify new possibilities that arise with the melting of the ice in terms of potential and future shipping routes and maritime traffic*“ (Grønland 2008, 2, understreget i org.). Tilsvarende italesætter Grønland sig som rådende over „an unprecedented energy potential“, hvilket giver Grønland en uomgængelig subjektivitet: „In terms of energy security Greenland can be a future important player and can be a facilitator in this respect.“ (Grønland 2008, 2).

Grønland hævder dermed sig selv som en vigtig spiller, som EU har en interesse i at bibeholde gode relationer til. Grønland mener, at man har tilstrækkelig strategisk vægt til at bruge denne som en *bargaining chip* og forfølge en strategi, hvor man truer med at tilbyde sine strategiske ressourcer til andre samarbejdspartnere.

Dette fremgår af, at man i høringssvaret fremhæver sin harme over EUs forbud mod handel med sælprodukter – og direkte kæder problemstillingen sammen med, at

EU i fremtiden bør overveje, hvordan man handler over for Grønland, hvis man vil bevare et godt forhold og dermed adgang til Grønlands strategiske ressourcer:

This is for Greenland an issue of principles and will be the cause of strong reactions which will not be beneficial to the strong and constructive relationship between the EU and Greenland. (Grønland 2008, 3)

Grønland prøver her at få sine krav igennem ved at presse EU og indirekte true med at fratage EU dets adgang til Grønlands ressourcer, såsom indflydelse i Arktis, der vinder ny strategisk betydning i takt med, at isen smelter. Argumentet for, at Grønland kan italesætte relationen som westfalsk er, at man besidder nogle ressourcer, som EU ikke har råd til at miste adgangen til.

Konklusion: Argumenter om Arktis som ressource

Arktis spiller en væsentlig rolle for Grønlands forhold til EU. Grønland bruger Arktis til at italesætte sin subjektivitet og sit forhold til EU som ligeværdigt. Modsat de øvrige oversøiske lande og territorier præsenterer Grønland sig som mere westfalsk end postkolonial. For at forstå hvordan det sker, har vi videreudviklet Georg Sørensens begreb om tre typer suverænitetsspil: det westfalske, det postkoloniale og det postmoderne. Traditionel teori om international politik har nemlig, pga. sin statscentrisme, svært ved at forstå små ikke-statslige aktører og deres handlemuligheder. Sørensens teoretiske apparat mangler en forståelse af relationerne mellem forskellige suverænitetsspil og deres ikke-materielle karakter. For at løse dette problem videreudviklede vi ideen om suverænitetsspil i en

diskursiv retning. Vi kobede tanken om idealtypiske spil til Toulmins retoriske argumentationsstrategi.

Artiklen undersøgte konkret, hvordan EUs oversøiske lande og territorier (OLTerne) argumenterer for en særlig subjektivitet i forhold til EU gennem en analyse af deres italesættelse af relationen. Vi betegner disse italesættelser af EU-OLT-relationen som strategier, fordi de er udtryk for, hvilke argumenter OLTerne anvender i optakten til genforhandlingen af OLT-ordningen. Tabellen nedenfor opsummerer analysens resultater.

Alle OLTERNES høringssvar har samme målsætning: OLTerne skal vedblive at modtage støtte fra EU. Nogle taler for, at OLTERNES goder og rettigheder skal udvides, mens andre blot fastholder, at den relativt favorable position ikke må forringes under genforhandlingen på trods af OLTERNES høje BNP.

Der er tale om to parallelle strategier, som begge har til formål at sikre OLTERNES fortsatte favorable position med støtte fra EU. På den ene side fastholdes en *postkolonial* italesættelse, som henviser til, at EU har et ansvar for at kompensere for OLTERNES sårbarhed. På den anden side lanceres en relativt passiv 'Vi-venter-på-Kommissionen'-strategi, hvor OLTerne bakker op om Kommissionens postmoderne italesættelse, men lader det – på postkolonial vis – være op til EU og evt. moderlande at konkretisere argumenterne på en meningsfuld og overbevisende måde i den videre genforhandling.

Når man ser nærmere på OLTERNES forsøg på en *postmoderne* italesættelse af relationen, fremstår det inkonsistent. Der er tale om pseudo-argumentation, hvor OLTerne gentager Kommissionens postmoderne argumenter, men ikke indholdsudfylder dem ved at påtage sig et ansvar eller konkretisere nogle forpligtigelser, som de er villige til at påtage sig. Interessant nok protesterer ingen

Tabel 2: Sammenfatning af OLTERNES strategier og argumentation

Strategi	Argumentation		
	Påstand	Belæg	Hjemmel
Fastholde goder og rettigheder samt undgå forpligtelser. Retfærdiggjort vha. postkolonial italesættelse af relationen.	OLTerne har ret til bistand uden forpligtelser eller indblanding.	OLTerne har behov for hjælp, som EU bærer et historisk og aktuelt ansvar for at give.	Postkolonial italesættelse af EU-OLT-relationen som asymmetrisk, der medfører et EU-ansvar for OLTERNES sårbarhed og afhængighed.
Udvide goder og rettigheder samt undgå forpligtelser ved passivt at afvente Kommissionens videre udspil. Retfærdiggjort vha. Kommissionens postmoderne italesættelse af relationen.	EU skal betragte OLTerne som ligeværdige partnere, der har noget at tilbyde.	OLTerne kan udgøre forposter for EU og udvide ekspertise og EU-standarder regionalt og allerede indgår i et gensidigt, institutionaliseret partnerskab med EU, som blot skal styrkes med øget inddragelse.	Postmoderne italesættelse af EU-OLT-relationen som et gensidigt win-win og havende værdi for begge parter, fordi EU har regionale interesser i OLTERNES nærområder.
Grønland: Fastholde goder ved at 'true' EU. Retfærdiggjort vha. westfalsk italesættelse af relationen.	Grønland skal have loyalitetsbelønning for ikke at vælge andre alliance-partnere end EU.	Grønland har geostrategisk værdi for EU i Arktis og som forbindelsesled til Nordamerika, hvilket bringes i fare af EUs manglende respekt.	Westfalsk italesættelse af EU-OLT-relationen som et noget-for-noget nulsumsspil.

OLTer over den postmoderne italesættelse, og de afviser heller ikke, at de er i stand til påtage sig de forpligtelser, som en postmoderne relation medfører. Sandsynligvis fordi de opfatter den postmoderne italesættelse som en mulighed for et nyt *raison d'être* for EU-OLT-relationen, som kan opretholde den favorable position.

Mindre inkonsistent er Grønlands forsøg på en *westfalsk* italesættelse af relationen. Vel ledsages den westfalske italesættelse af postkoloniale italesættelser af relationen andre steder i samme dokument – men det er den westfalske italesættelse, som indleder Grønlands svar på Grønbogen og som dermed sætter betingelserne for, hvordan de efterfølgende postkoloniale argumenter kan læses: Grønland stiller krav til EU om at opretholde bistanden til Grønland, for at EU kan opretholde adgangen til de geostrategiske ressourcer, som Grønland tilbyder. Grønland beskriver altså, hvordan man har noget at handle med i relationen til EU.

Denne italesættelse er mindre inkonsistent – men den er måske også mere risikabel. Hvad nu, hvis EU ikke accepterer den beskrivelse, Grønland leverer af sig selv som en strategisk interesse for EU? Derfor er det helt afgørende, at væsentlige dele af de ressourcer, EU ifølge Grønland kan gå glip af, forskydes til fremtiden: Når isen smelter og de arktiske muligheder (minerale, olie, transportveje) forøges. Dermed er Grønland godt nok stadig afhængig af EUs accept af sin værdi i westfalske byttehandler – men man skriver sig ind i en diskurs om Arktis som den nye *frontier*, der åbner sig og tilbyder sin *bonanza* af nye, tilgængelige ressourcer. I denne diskurs – som finder stigende udbredelse på den nordlige halvkugle (cf. Emmerson 2010) – tildeler klimaforandringerne Grønland en rolle med langt større subjektivitet, end den ofterolle som de fleste OLTer giver sig selv, når de taler om deres sårbarhed over for klimaforandringer.

Referencer

- Adler-Nissen, R & UP Gad** 2010, 'Postcolonial Sovereignty Games in the Margins of Europe', draft introductory chapter to an edited volume on *The Overseas Countries and Territories of The European Union* to be presented at the conference 'Micro-Polities in the Margins of Europe', Nuuk, Greenland, 18-19 April, 2011.
- Adler-Nissen, R & T Gammeltoft-Hansen** 2008 (red.), *Sovereignty Games: Instrumentalizing State Sovereignty in Europe and Beyond*, Palgrave Macmillan, New York.
- Anguilla** 2008, 'Anguilla's Response to Green Paper Questionnaire', *Høringsvar til KOM(2008) 383* (Alle høringssvar til KOM(2008) 383 lokaliseret 08.03.2010 på <http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Contribution-Consultation-3841-Green-paper-on-the-future-relations-between-EU-and-overseas-countries-territories-V2.zip>).
- Baldacchino, G & D Milne** 2006, 'Exploring sub-national island jurisdictions: an editorial introduction', *The Round Table*, vol. 95, issue 386, pp. 487-502.
- Bertram, G** 2006, 'Introduction: The MIRAB model in the twenty-first century', *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 47, no. 1, pp. 1-13.
- Browning, CS & P Joenniemi** 2004, 'Contending Discourses of Marginality: The Case of Kaliningrad', *Geopolitics*, vol. 9, no. 3, pp. 699-730.
- Browning, CS & P Joenniemi** 2008, 'Gibraltar, Jerusalem, Kaliningrad: Peripherality, Marginality, Hybridity', in N Parker (red.), *The Geopolitics of Europe's Identity – Centers, Boundaries, and Margins*, Palgrave MacMillan, New York.
- Caymanøerne** 2008, 'Cayman Islands response to the Green Paper on Future Relations between the EU and the OCTs, Leader of Government Business, Hon. D. Kurt Tibbetts, JP', *Høringsvar til KOM(2008) 383*.
- De Britiske Jomfruøer** 2008, 'European Commission Green Paper on Future Relations between the EU and the Overseas Countries and Territories, COM (2008) 383 final. Response by the Government of the British Virgin Islands, 30.10.2008', *Høringsvar til KOM(2008) 383*.
- De Nederlandske Antiller** 2008, 'Standpunkt Regering van de Nederlandse Antillen. Groenboek Europese Commissie over de toekomstige betrekkingen tussen de EU en de Landen en Gebieden Overzee (LGO)', *Høringsvar til KOM(2008) 383*.
- Emmerson, C** 2010, *The Future History of the Arctic*, PublicAffairs Books, New York.
- Falklandsøerne** 2008, 'Political Considerations for the Falkland Islands in Respect of the EU Green Paper on the Overseas Territories, The Falkland Islands Government, 16.10.2008', *Høringsvar til KOM(2008) 383*.
- Fransk Polynesien** 2008, 'Réflexions sur un partenariat rénové des Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) avec l'Union européenne (UE). La réponse du gouvernement de la Polynésie française. Le Président, 15.10.2008', *Høringsvar til KOM(2008) 383*.
- Fransk Polynesisk CESE** 2008, 'L'avis du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) de la Polynésie française à pour objet l'examen d'une consultation publique sur la renouveau de la relation d'association entre les Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) et l'Union européenne (UE)', *Høringsvar til KOM(2008) 383*.
- Grønland** 2008, 'Greenlandic response to the Green Paper on the future relations between EU and the OCTs Minister for Finances and Foreign Affairs, 17.10.2008', *Høringsvar til KOM(2008) 383*.
- Hannibal, I & K Holst** 2010, Europa's Permanente Paradox? – EUs oversøiske lande og territoriers suverænitets spil i Bruxelles, *speciale*, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Joenniemi, P & N Parker** 2008, 'Power and Marginality in the International System' in N Parker (red.), *The Geopolitics of Europe's Identity – Centers, Boundaries, and Margins*, Palgrave MacMillan, New York.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber** 2008, *Grønbog. De fremtidige relationer mellem EU og de oversøiske lande og territorier*, KOM(2008) 383, 25.6.2008. Kommissionen, Bruxelles.
- Laïdi, Z** 2008, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Lissabontraktaten** 2008, *Lissabontraktaten sammenskrævet med det gældende traktatgrundlag*, Folketingets EU-Oplysning, Christiansborg.
- Mayotte** 2008, 'Délibération de la séance plénière du 29 Septembre 2008 relative à une contribution du conseil général au Livre vert portant à l'avenir des relations entre l'Union européenne et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)', *Høringsvar til KOM(2008) 383*.

McElroy, JL & KB Pearce 2006, 'The advantages of political affiliation: Dependent and independent small-island profiles', *The Round Table*, vol. 95, issue 386, pp. 529- 539.

Ny Kaledonien 2008, 'Contribution de la Nouvelle-Calédonie à la consultation publique lancée par la Commission européenne sur le livre vert concernant l'avenir des relations entre l'Union européenne et les pays et territoires d'outre-mer, Le Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Harold Martin', *Høringsvar til KOM(2008) 383*.

Parker, N 2008, 'A Theoretical Introduction: Spaces, Centers, and Margins', in N Parker (red.): *The Geopolitics of Europe's Identity – Centers, Boundaries, and Margins*, Palgrave MacMillan New York.

Philpott, D 2001, *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*, Princeton University Press, Princeton.

St. Helena 2008, 'Response to the Green Paper', *Høringsvar til KOM(2008) 383*.

Sudre, M 2008, 'Contribution adressée à la Commission européenne sur l'avenir des relations entre l'UE et les PTOM, Présidente de la délégation des députés européens UMP, 17.10.2008', *Høringsvar til KOM(2008) 383*.

Sørensen, G 1999, 'Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution', *Political Studies*, vol. 47, no. 3, pp. 590-604.

Toulmin, SE 1958, *The Uses of Argument*, Cambridge University Press, Cambridge.

Udenrigsministeriet 2009, 'Samlenotat til Folketingets Europaudvalg vedrørende Rådsmøde (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) den 7.-8. december 2009. 26.11.2009'. Lokaliseret 29.01.2010 på http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/f98a4159/2984_29851.pdf.

Walker, N 2003, 'Late Sovereignty in the European Union' in N Walker (red.), *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Portland.

Walker, N 2008, 'The Variety of Sovereignty' in R Adler-Nissen & T Gammeltoft-Hansen (red.), *Sovereignty Games: Instrumentalizing State Sovereignty in Europe and Beyond*, Palgrave Macmillan, New York.

Noter

1. Traktat om den Europæiske Unions Funktionsmåde (Lissabontraktaten 2008).
2. Se dog analysen i Hannibal & Holst (2010), som denne artikel bygger på. Der findes herudover enkelte socio-økonomiske studier, oftest med regionalt fokus, f.eks. Baldacchino & Milne (2006), McElroy & Pearce (2006) og Bertram (2006). Hertil har kategorien en vis juridisk opmærksomhed – senest konferencen: *On Bits of Europe Everywhere: Overseas Possessions of the EU Member States in the Legal-Political Context of European Law* Groningen, Holland 14.-15. december 2009. Herudover findes OLTERNES situation primært belyst i enkelte analyser fra Kommissionen.
3. Grønbøger er et redskab, som Kommissionen ofte anvender som hørings- og diskussionsgrundlag i forbindelse med langsigtede lovgivningsplaner på et politikområde.
4. Sørensen mener, at suveræniteten som institution hovedsageligt undergår forandringer i substantiel/empirisk statslighed (Sørensen 1999, 604). Men når man ser på, hvordan både det postkoloniale og det postmoderne suverænitetsspil er opstået, er det snarere sket med fremkomsten af nogle normer/idéer om hhv. „kolonisering er illegitimt“ og „interdependens garanterer fred“ end ændringer i „statslighed“, der først er kommet senere. Med disse indvendinger placerer vi os tættere på Philpott, der hævder, at det er idéer, der har genereret de store suverænitetsrevolutioner (Philpott 2001).
5. Her adskiller de europæiske lande sig f.eks. fra den westfalske idealtipe, idet de ikke er de ultimative garantere for egen sikkerhed, men er afhængige af USAs beskyttelse (jf. Laïdi 2008).
6. Udviklinger associeret med postmoderniteten begyndte at blive koblet til europæisk integration i midt 1990'erne, hvor f.eks. James Caporaso talte om en postmoderne europæisk orden (Joenniemi & Parker 2008, 46).
7. Adler-Nissen & Gammeltoft-Hansen (2008), Hannibal & Holst (2010) samt Adler-Nissen & Gad (2010) udvikler begreber om suverænitetsspil, som på hver sin måde mere radikalt undergraver det traditionelle suverænitetsbegrebs karakter af enten/eller. Analysen i denne artikel kan imidlertid rummes inden for Sørensens teoretiske ramme.
8. Ydermere lanceres de mere juridiske argumenter om, at OLTERNES har et selvstændigt kapitel i Traktaten, samt at OLT-borgerne er unionsborgere (Kommissionen 2008, 6-7).
9. Præambelen til TEUF bekræfter „den solidaritet, der knytter Europa og de oversøiske lande sammen, og som ønsker disse lande øget velstand i overensstemmelse med grundsatningerne i De Forenede Nationers pagt“ (Lissabontraktaten 2008, 55).
10. Artikel 198 TEUF.
11. De Britiske Jomfruøer fremhæver f.eks. deres forpligtelse „to meet international regulatory standards“ (2008, 2) og deres eget ansvar for miljø og biodiversitet (2008, 7), mens De Nederlandske Antiller er imodekommende over for at implementere EU-standarder, hvis det sker frivilligt (De Nederlandske Antiller 2008, 2).

Is Russia an Arctic Status Quo Power?

Morten Larsen Nonboe phd-studerende, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, email: MLN@ps.au.dk.

Russian foreign policy in the increasingly important Arctic region reflects an ambiguous combination of assertiveness and cooperation in accordance with international law. Against this background, the existing literature on the Arctic tends to polarise around revisionist and status quo interpretations of Russian foreign policy in the region. Based on case studies this article provides support for a modified version of the status quo interpretation which incorporates insights from the revisionist interpretation.

1. Russia and the Arctic

The existing literature on Russian foreign policy in the Arctic is divided into two competing camps. One approach emphasises assertive Russian actions like the Russian flag planting on the seabed beneath the North Pole in 2007 and downplays Russia's adherence to the legal framework in the Arctic region whose economic potential is increasingly highlighted by the effects of global warming (Borgerson 2008: 65-74, Petersen 2008: 47, Baev 2010: 25-26). Ominously, it has been suggested that Russia is merely 'paying lip service to international law' and appears to believe that 'credible displays of power will settle conflicting territorial claims' in the Arctic (Cohen, Szaszdi & Dolbow 2008: 1). Russia's actions in the Arctic have in fact even been linked to a looming 'New Cold War' between Russia and the West (Lucas 2009: 186-187).

Another approach, by contrast, is inclined to dismiss assertive Russian actions like the flag planting or the resumption of Soviet-era strategic bomber flight patrols over the Arctic Ocean and underlines Russia's adherence to the existing legal framework in the Arctic (Rowe 2009:

10, Zysk 2009: 106, Trenin 2010: 10-12, Indzhiyev 2010: 117-118). Specifically, the approach stresses that Russia bases its claims in the ice-covered Arctic Ocean on the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)¹ and has abrogated the Soviet sector principle according to which the Soviet Union unilaterally claimed a triangular sector between the Soviet Union's North-eastern and North-western borders and the North Pole in 1926 (Indzhiyev 2010: 16-20, Kazmin 2010: 15). The approach also highlights Russia's participation in the 'Arctic Five' cooperation with the other Arctic coastal states (Canada, Denmark, Norway, and the United States). The 'Arctic Five' cooperation is based on the UNCLOS and was formally launched at the Ilulissat Summit in May 2008 when the 'Arctic Five' signed the Ilulissat Declaration and committed themselves to an 'orderly settlement of any possible overlapping claims' based on the existing legal framework in the Arctic (Ilulissat Declaration 2008). For these reasons, a Russian observer has posited that Russia's Arctic policy aims to maintain 'the status quo in the Arctic waters which exists from the Soviet period' until Russia achieves UN recognition of its claims (Golotiuk 2008: 3).

The divergent interpretations make it relevant to study Russian foreign policy in the Arctic in further detail. Drawing on the distinction between the ideal types of revisionist and status quo powers in international relations, the existing literature can be synthesised into revisionist and status quo interpretations. The realist premise underlying the distinction between revisionist and status quo powers suggests that all policies seek to either increase or keep power. Accordingly, a state whose foreign policy aims at acquiring more power conducts a revisionist foreign policy, while a state whose foreign policy aims at maintaining the distribution of power pursues a policy

of the status quo (Morgenthau 1973: 40-41). In operationalisable terms, a state's attitude towards the rules of an international system distinguishes revisionist from status quo powers. From this perspective, a revisionist power is discernable from a status quo power by its compliance with the existing international institutions and the framework of international law (Gilpin 1981: 34-36, Johnston 2003: 8-12). Given the importance of the UNCLOS in an Arctic context, adherence to the UNCLOS therefore constitutes an important indicator of whether Russia is best classified as a revisionist power challenging the provisions of the UNCLOS or a status quo power adhering to the existing legal framework.

The present paper aims to test the competing interpretations through case studies of the Russian flag planting in 2007 and the Ilulissat Summit in 2008 which can be treated as 'crucial cases' given their centrality to the competing interpretations (Eckstein 1975: 113-123, Gering 2007: 115-122). The possibility of testing hypotheses using single case studies is disputed for various reasons and case studies entail obvious limitations with respect to external validity (King, Verba & Keohane 1994: 209-211, George, Bennett 2005: 220-222). The 'crucial' case studies can, however, be seen as a 'plausibility probes' which attempt to determine whether the potential validity of the competing interpretations may reasonably be considered great enough to warrant further inquiry (Eckstein 1975: 108-109). The case studies, accordingly, seek to explore the validity of the two competing perspectives on Russian foreign policy in the Arctic and do not attempt to give a full account of Russia's Arctic policy which is beyond the scope of the paper. Conducting the case studies, the paper primarily relies on official statements from the Russian government and news coverage of the selected cases.

2. The Russian Flag Planting on the North Pole Seabed

In the summer of 2007, Russia performed the first ever manned descent to the seabed beneath the North Pole. The descent took place as a part of the expedition *Arktika 2007* which was conducted by the Russian research vessel *Akademik Fyodorov* with the help of the icebreaker *Rossiya*. On 2 August 2007, the deep-submergence vehicles MIR-1 and MIR-2 submerged from the *Akademik Fyodorov* in the morning and reached the North Pole seabed around noon. MIR-1 and MIR-2 collected a number of specimens from the seabed, but most famously the MIR-1 also placed a large Russian titanium flag on the North Pole seabed (McDowell, Batson 2007: 11-13). After the descent, the leader of the expedition, the presidential advisor Artur Chilingarov, forcefully commented that 'there is the law of the sea and there is the right²

of "the first night" (...) the North Pole belongs to Russia' (Moskovskiy komsomolets 2007). The flag planting consequently sparked sharp reactions from the other Arctic coastal states. For instance, then Canadian foreign minister Peter MacKay was quoted saying that 'this isn't the 15th century (...) you can't go around the world and just plant flags and say "we're claiming this territory"' (Current Digest of the Post-Soviet Press 2007). Against this background, the flag planting could be seen as a revisionist attempt to challenge 'the rules of the game' in the Arctic based on the UNCLOS. Nonetheless, classification of the flag planting as a revisionist challenge of the UNCLOS would seem to depend on the certain conditions. Given the operationalisation of a revisionist power as a power challenging the existing legal framework based on the UNCLOS, it seems possible to deduce the following minimum conditions. First, the flag planting expedition would have to reflect continuity with Russia's previous foreign policy in the Arctic. Second, the flag planting would need to have had an international direction to assert Russia's claims vis-à-vis the other Arctic coastal states. Third, high-level decision-makers in Russia would need to have welcomed the flag planting. What follows explores the extent to which the three conditions are satisfied.

2.1 Policy continuity

The origins of *Arktika 2007* are somewhat obscure. Russia has previously organised similar expeditions known as *Arktika 2000* and *Arktika 2005* in order to collect scientific data and prove Russia's claims within the UNCLOS framework (Indzhiev 2010: 37, ITAR-TASS 2005). The continuity between *Arktika 2007* and Russia's previous foreign policy in the Arctic region has also been stressed by the Russian member of the UN Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS), Yury Kazmin. According to Kazmin, 'the political significance of [the flag planting] can be hardly overestimated' since the flag planting 'confirmed that Russia has not abandoned its claim to the continental shelf and the resources of the seabed up to the North Pole (...) and that she shall never revise the limit once outlined' (Kazmin 2010: 27). The continuity between *Arktika 2007* and Russia's previous foreign policy in the Arctic is, nonetheless, far from perfect. In fact, the idea of performing a manned descent to the seabed of the North Pole appears to have been conceived already in 1997 among a group of international explorers led by the Australian Mike McDowell. The original idea was to conduct the endeavour as a passenger-funded expedition using the Russian MIR deep-submergence vehicles, but it proved difficult to find enough passengers willing to pay for the project. For that reason, the

plan did not develop further until the Swedish-German businessman Frederik Paulsen joined the project in 2005 and agreed to 'funding a significant proportion of the costs' in return for a place in one of the MIR submersibles (McDowell, Batson 2007: 8). Still, the organisers had difficulties securing icebreakers and the expedition did not get underway until the prominent Russian polar explorer and presidential Arctic representative, Artur Chilingarov, took over the organisation of the logistics and used his clout 'to fund the remaining cost of mounting the expedition' (McDowell, Batson 2007: 9). With the assistance of Chilingarov, who is also a deputy speaker of the Russian State Duma representing the dominant United Russia party, the expedition was authorised by the Russian government and approved by the Maritime Board under the Russian government. Formally, *Arktika 2007* was organised by the Institute of Oceanography under the Russian Academy of Sciences. The Institute of Oceanography, in turn, delegated the task of carrying out the expedition to the non-commercial Russian Polar Research Foundation which is established by the Russian Association of Polar Explorers headed by Chilingarov. Interestingly, though, officials from the Institute of Oceanography are reported to have refused to comment on the financial sources of the expedition (Current Digest of the Post-Soviet Press 2007, ITAR-TASS 2007d, ITAR-TASS 2007c). All told, the unclear level of government involvement in the organisation and funding of *Arktika 2007* suggests that the first condition of policy continuity is not satisfied.

2.2 Policy Direction

According to Chilingarov, the most important result of *Arktika 2007* was that 'we showed that the Arctic is ours, the Russian Arctic (...) the Arctic has always been Russian and will always be Russian' (Moskovskiy komsomolts 2007). Chilingarov's words could suggest that the flag planting had an international direction and aimed to challenge the other Arctic coastal states. Chilingarov's statements concerning the purpose of the expedition are, however, not entirely consistent. In another interview, Chilingarov has simply called *Arktika 2007* 'a geographic expedition' whose main goal was the descent to the North Pole seabed (Moskovskiy novosti 2007). Moreover, *Arktika 2007* incorporated a number of symbols relating to the dominant United Russia party which seem superfluous outside a Russian context. Apart from Chilingarov, United Russia was represented by another State Duma member, Vladimir Gruzdev, who was also onboard the MIR-1 when the Russian flag was placed on the North Pole seabed. The MIR-1 also left a time capsule on the seabed which contained a United Russia banner. The lead-

ing United Russia member and head of the International Affairs Committee in the Russian Federation Council, Mikhail Margelov, publicly welcomed the capsule with the United Russia banner as 'an excellent PR move by his party colleagues' (Current Digest of the Post-Soviet Press 2007). The domestic direction of *Arktika 2007* is also indicated by the fact that assertive Arctic endeavours have resonance among the Russian public according to opinion polls. More than 70 percent of the respondents in one poll, for example, had an 'encouraging attitude' towards *Arktika 2007*, while 90 percent had no doubts as to the legitimacy of a Russian claim to the North Pole (ITAR-TASS 2007a). The references to United Russia suggest a domestic purpose which is difficult to combine with the second condition of an international direction to assert Russia's claims vis-à-vis the other Arctic coastal states.

2.3 High-level reactions

Arktika 2007 might have developed outside the traditional channels of Russian foreign policy in the Arctic, but the Russian authorities quickly embraced the project once the descent to the North Pole seabed was successfully carried out (Current Digest of the Post-Soviet Press 2007). Then President Putin, for example, personally phoned the participants shortly after the descent to congratulate them (ITAR-TASS 2007c, ITAR-TASS 2007b). The praise from President Putin was seconded by similar statements from other prominent Russian officials like the speaker of the State Duma and leading member of United Russia, Boris Gryzlov (ITAR-TASS 2007e). Even the Russian Patriarch at the time, Aleksiy II, welcomed the descent, commenting that *Arktika 2007* was a historic event which had 'enhanced Russia's prestige' (Kolodkin, Glandin 2007: 15). As another sign of high-level support, Chilingarov was invited for a private meeting at the presidential residence upon his return to Russia and was told that the expedition members had 'accomplished a great deed for our state' (Moscow News 2008). In January 2008, the high-level support was reiterated when President Putin signed a decree awarding the title Hero of the Russian Federation to the crew members of the MIR-1 'for the courage and heroism they showed under extreme conditions and the successfully conducted operation' (ITAR-TASS 2008a).

The enthusiastic official response to *Arktika 2007* notwithstanding, however, high-level Russian officials have also been cautious not to link the flag planting to Russia's claims in the Arctic. At the meeting with Chilingarov at the presidential residence, for instance, President Putin explicitly stressed that the results obtained by *Arktika 2007* should become the basis of Russia's stand during future discussions with the other Arctic coastal

states. In the words of President Putin, 'the fact that the ranges are the continuation of the Russian shelf should be discussed with scientists (...) we should prove it at international organisations' (ITAR-TASS 2008a). Shortly after awarding the Hero of the Russian Federation titles to the MIR-1 crew members, President Putin also made it clear that Russia is collecting evidence in the Arctic precisely because Russia wants to ensure 'an open and objective dialogue' and that Russia will continue its work 'within the framework of existing international procedures' (Shaverdov 2008: 110). Similarly, the flag planting has been downplayed by the Russian Foreign Minister, Sergey Lavrov, who has compared the flag planting to the American flag on the Moon and argued that *Arktika 2007* was part of 'the extensive work that is based on the Convention on the Law of the Sea' (Kolodkin, Glandin 2007: 15). During the Ilulissat Summit in May 2008, Foreign Minister Lavrov made the same point, explicitly denying that the flag planting signals a Russian claim to the North Pole. In Foreign Minister Lavrov's words, Russia does not 'and cannot have any claims to that territory (...) there is the UN Convention on the Law of the Sea and a mechanism of its fulfilment, which also concerns the issue of the continental shelf' (ITAR-TASS 2008b). The third condition is consequently only partially fulfilled since the enthusiastic high-level reactions are accompanied by reassurances of Russia's adherence to the UNCLOS.

Overall, the case study of the Russian flag planting challenges the explanatory power of the revisionist interpretation. Nonetheless, the disharmony between Chilingarov's forceful rhetoric and the official policy line advocated by the presidential administration and the foreign ministry suggests that the revisionist interpretation cannot be rejected entirely. For that reason, the second case study delves into the Ilulissat Summit in 2008 to test the status quo interpretation in further detail.

3. The Ilulissat Summit

In May 2008, the five Arctic coastal states gathered in the Greenlandic town of Ilulissat to discuss the future of the Arctic region. The two-day conference officially known as the Arctic Ocean Conference took place on 27-29 May 2008 and resulted in the Ilulissat Declaration which was widely seen as defusing the Arctic conflict potential. Explicitly mentioning the UNCLOS, the Ilulissat Declaration notes that 'an extensive international legal framework applies to the Arctic Ocean' and that the 'Arctic Five' remain 'committed to this legal framework and to the orderly settlement of any possible overlapping claims' (Ilulissat Declaration 2008). Against this background, Russia's participation at the Ilulissat Summit fits

in well with the status quo interpretation. Even so, classification of Russia as a status quo power on the basis of the Ilulissat Summit would also seem to depend on certain basic conditions. Given the operationalisation of a status quo power as a power adhering to the existing legal framework based on the UNCLOS, the following minimum conditions can be deduced. First, a status quo interpretation would depend on evidence of a positive Russian engagement before the summit. Second, the findings would have to reveal a constructive Russian behaviour during the summit. Third, Russia would need to have communicated its participation domestically and internationally following the summit.

3.1 Pre-summit Engagement

The Ilulissat Summit was convened 'at the invitation of the Danish Minister for Foreign Affairs and the Premier of Greenland' (Ilulissat Declaration 2008). The summit emerged as a continuation of an informal brain-storming session among the 'Arctic Five' which Norway hosted in Oslo in October 2007 and the invitations for the Ilulissat Summit were issued only after informal consultations with Norway (Petersen 2008: 56). Russia, by contrast, was not directly involved in the preparations for the Ilulissat Summit, but has by and large supported the launch of 'Arctic Five' cooperation. In Oslo, for instance, Russia's representatives noted the applicability of an extensive international legal framework to the Arctic Ocean including the UNCLOS and emphasised Russia's commitment to continued cooperation in the Arctic (Norwegian Foreign Ministry 2007). Russia also acted in a cooperative way during the preparations for the Ilulissat Summit. In January 2008, for example, the Danish government presented the participating states with a discussion paper which noted the adequacy of the existing legal framework. Russia accepted the discussion paper and was particularly satisfied with an explicit reference to the UNCLOS (Petersen 2008: 59-61). Russia's cooperation during the initial preparations for the Ilulissat Summit was followed by a highly proactive engagement immediately before the summit. Notably, the Russian Foreign Minister Lavrov visited Copenhagen on his way to Greenland (Rossiyskaya gazeta 2008). According to a Russian newspaper, Foreign Minister Lavrov aimed to reassure his Danish colleague of Russia's cooperative attitude in advance, downplaying Russia's assertive moves in the Arctic and emphasising the importance of the UNCLOS (Vremia novostey 2008). On the whole, the evidence relating to Russia's pre-summit engagement would therefore seem to fulfil the first condition.

3.2 Behaviour during the Summit

The actual negotiations of the Ilulissat Summit took place on 28 May 2008. The first half of the day was devoted to less disputed matters like the effects of climate change and issues pertaining to indigenous peoples in the Arctic. Afterwards, the controversial issue of Arctic sovereignty was discussed during the second half of the day (Rossiyskaya gazeta 2008). The level of diplomatic representation constitutes an instructive starting point when examining Russia's behaviour during the summit. Russia has historically been very conscious about parity in the level of diplomatic representation in general and parity with the United States in particular. Russia's particular emphasis on the relationship with the United States is clearly reflected by the fact that Foreign Minister Lavrov held bilateral talks with the US Deputy Secretary of State, John Negroponte, on the sidelines of the summit (Russian Foreign Ministry 2008a). For these reasons, it is worth noting that Russia like Denmark and Norway was represented by its foreign minister, whereas Canada was represented by the Canadian Minister for Natural Resources and the United States was represented at the level of Deputy Secretary of State. While the absence of the Canadian Foreign Minister reflected his resignation on the eve of the summit, the lower level of American representation appears to have been a conscious choice. Russian observers, in any case, note that the representative of the United States was a less influential figure and the representation by a 'secondary figure' is seen as an indication that the United States did not attach great importance to the summit (Kommersant 2008, Usviatsov 2009: 4). The presence of Foreign Minister Lavrov at the summit despite the level of American representation suggests a constructive Russian behaviour insofar as Russia could have sent one of Russia's eight Deputy Foreign Ministers of whom one is primarily responsible for multilateral diplomacy and climate change related issues (Russian Foreign Ministry 2010). In that way, Russia could have given the impression of complying with the framework of international law and maintained diplomatic parity with the United States simultaneously.

The congruence between Russia's official position at the summit and the wording of the Ilulissat Declaration also indicates a constructive Russian behaviour. The minutes of the negotiations are not publicly accessible, but the Russian position is reflected by a speech which Foreign Minister Lavrov gave at the summit. In the speech, Foreign Minister Lavrov emphasised the common interests uniting the Arctic coastal states and avoided reference to extra-regional actors like Finland, Iceland, and Sweden which are also members of the Arctic Council, but do no border directly on the Arctic Ocean. Specifically,

Foreign Minister Lavrov made it clear that Russia did not share 'alarmist prognoses' of a future 'battle for the Arctic' (Lavrov 2008b). Instead, he explicitly stressed the importance of the UNCLOS and concluded by noting how the Arctic is becoming 'our common home', echoing Gorbachev's vision of a 'common European home' (Lavrov 2008b).

Russia's focus on the Arctic coastal states and the existing legal framework based on the UNCLOS is clearly reflected in the final wording of the Ilulissat Declaration. The declaration repeatedly refers to 'the five coastal states' and their special status in the Arctic and makes a clear distinction between the coastal states and 'other interested parties' (Ilulissat Declaration 2008). Moreover, in keeping with the Russian position, the Ilulissat Declaration emphasises the existing framework of international law and explicitly mentions the UNCLOS (Ilulissat Declaration 2008). The level of Russian representation and the congruence between Russia's official position and the final wording of the Ilulissat Declaration would seem to satisfy the second condition of a constructive Russian behaviour during the summit.

3.3 Communication

Immediately after the summit, Foreign Minister Lavrov spoke at a joint press conference with the other participants. At the conference, Foreign Minister Lavrov called the results of the summit 'substantial and useful' and added that the summit 'showed that we have common interests' (Lavrov 2008a). Notably, the Ilulissat Declaration was said to reflect the resolve of all the participants to solve all potential problems 'on the basis of international law' (Lavrov 2008a).

The day after the summit, the Russian Foreign Ministry issued a short press release on the results of the Arctic Ocean Conference. The press release mentioned the intent of expanding cooperation among the Arctic states and the commitment to legal solutions of any disputes (Russian Foreign Ministry 2008b). The press release was also published in English and French versions which were clearly addressed at an international audience. On the contrary, it has not been possible to identify evidence of similar domestic communication apart from the Russian version of the press release. Likewise, few domestic actors seem to have commented on Russia's participation at the summit.

Again, however, the presidential representative Artur Chilingarov stands out. After the summit, Chilingarov publicly refuted Foreign Minister Lavrov's remarks that Russia has no claims to the North Pole, saying that Foreign Minister Lavrov 'speaks as a diplomat' (Kommersant 2008). Chilingarov stated that Russia did not need to

negotiate further but should simply continue working towards proving its claims. Moreover, Chilingarov warned against waiting until other countries arrive at the North Pole and urged that Russia should summon strength and 'do everything to see that Russia grows through the addition of the North Pole' (Kommersant 2008). The attempt to downplay the importance of the Ilulissat Summit is difficult to overlook considering Chilingarov's close links with the presidential administration and United Russia. The scarce and rather ambiguous communication of the Ilulissat Summit therefore provides little support for the status quo interpretation and suggests that internal disharmony remains a feature of Russian foreign policy in the Arctic.

Overall, though, the case study of Russia's participation at the Ilulissat Summit provides significant support for a status quo interpretation of Russian foreign policy in the Arctic.

4. Conclusion

Status quo and revisionist interpretations both capture important elements of Russian foreign policy in the Arctic. On the one hand, in keeping with the status quo interpretation, the case studies show that the UNCLOS enjoys considerable support within the presidential administration and the Russian foreign ministry which favour international cooperation in the Arctic. Recent events provide additional support for a status quo interpretation of Russian foreign policy in the Arctic. In March 2010, for instance, Russia confirmed the support for the existing legal framework at the 'Arctic Five' follow-up summit in Canada where the 'Arctic Five' reiterated their commitment to an orderly resolution of overlapping claims 'within the extensive international legal framework that applies to the Arctic Ocean' (Canadian Foreign Ministry 2010). The following month, Russia and Norway finally agreed to resolve a long-standing dispute over the maritime border in the Barents Sea (Trenin 2010: 10). Russia's adherence to the UNCLOS was once again demonstrated when the *Akademik Fyodorov* sailed off from St Petersburg in July 2010 to gather additional data to substantiate Russia's claims within the UNCLOS framework (ITAR-TASS 2010a). Most recently, Russian Prime Minister Putin told an international audience in Moscow in September 2010 that he had 'absolutely no doubt that the existing Arctic problems (...) could be solved in the spirit of partnership through negotiations and on the basis of the existing norms of international law' (Putin 2010).

On the other hand, the assertiveness emphasised by revisionist interpretations highlights the fact that Russia

is not a unitary actor. The forceful rhetoric from Chilingarov demonstrates the existence of more assertive views on the Arctic which the Russian leadership sometimes seems to accommodate. Remarkably, even Chilingarov has recently moved to emphasise Russia's adherence to the UNCLOS following the commotion in connection with the flag planting (Moscow News 2008, ITAR-TASS 2010b). Chilingarov is, however, not the only proponent of an assertive Russian stance in the Arctic. Notably, the commander in chief of the Russian navy, Admiral Vladimir Vysotskiy, has warned that while there is presently peace and stability in the Arctic a power-based revision up to the point of armed intervention cannot be excluded in the future (Usviatsov 2009: 3). Noting an increase in the military activities of the NATO members in the Arctic, the secretary of the Russian Security Council and former director of the Federal Security Service (FSB), Nikolai Patrushev, has similarly urged that Russia should 'take action now' to prevent NATO members from driving Russia away from the Arctic (Zyśk 2009: 118).

A modified version of the status quo interpretation incorporating revisionist insights would therefore suggest that Russia is an Arctic status quo power seeking international cooperation despite some domestic support for an assertive stance which can explain the existence of revisionist interpretations.

Bibliography

- Baev, PK** 2010, 'Russian Policy in the Arctic: A Reality Check' in D Trenin & PK Baev (eds.), *The Arctic: A View from Moscow*, Carnegie Endowment for International Peace, Moscow.
- Borgerson, SG** 2008, 'Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming', *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 2, pp. 63-77.
- Canadian Foreign Ministry** 2010, 29 March last update, *Minister Cannon Highlights Canada's Arctic Leadership at Arctic Ocean Foreign Ministers' Meeting*. Available: <http://www.international.gc.ca/media/aff/news-communiqués/2010/120.aspx?lang=eng> [2010, 10 October].
- Cohen, A, Szaszdi, LF & Dolbow, J** 2008, 'The New Cold War: Reviving the U.S. Presence in the Arctic', *The Heritage Foundation, Executive Summary, Backgrounder, No. 2022*.
- Colson, DA** 2003, 'The delimitation of the outer continental shelf between neighboring states', *American Journal of International Law*, vol. 97, no. 1, pp. 91-107.
- Current Digest of the Post-Soviet Press** 2007, *Cold War Goes North – Russia and West Begin Struggle for Arctic*.
- Eckstein, H** 1975, 'Case Study and Theory in Political Science' in NW Polsby & FI Greenstein (eds.) *Handbook of Political Science. Volume 7: Strategies of Inquiry*, Addison-Wesley Publishing Company, Massachusetts, pp. 79-137.
- George, AL & Bennett, A** 2005, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Gerring, J** 2007, *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge University Press, New York.

- Gilpin, R** 1981, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Golotiuk, YV** 2008, "На страже белого безмолвия (Na strazhe belogo bezmolviya/Guarding the White Silence)", *Россия в глобальной политике (Rossiya v global'noy politike/Russia in Global Affairs)*, vol. 3.
- Ilulissat Declaration** 2008, 28 May last update, *The Ilulissat Declaration. Arctic Ocean Conference. Ilulissat, Greenland, 27–29 May 2008*. Available: http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf [2010, 18 November].
- Indzhiev, A** 2010, *Битва за Арктику. Будет ли Север Русским? (The Battle for the Arctic. Will the North be Russian?)*, Яуза (Yauza) & Эксмо (Eksmo), Moscow.
- ITAR-TASS** 2010a, *Scientists To Specify Russia's Continental Shelf Boundaries In Arctic*.
- ITAR-TASS** 2010b, *Уточнение границ континентального шельфа РФ продолжится в Арктике (Utochneniye granits kontinental'nogo shel'fa RF prodolzhitsya v Arktike/Delineation of the continental shelf of the Russian Federation will continue in the Arctic)*.
- ITAR-TASS** 2008a, *Honorary titles, decorations conferred on polar explorers*.
- ITAR-TASS** 2008b, *Russian flag on Arctic seabed doesn't imply territorial claims*.
- ITAR-TASS** 2007a, *Most Russians believe defense of rights in Arctic grounded*.
- ITAR-TASS** 2007b, *Putin congratulates participants in North Pole expedition*.
- ITAR-TASS** 2007c, *Russia [sic] Arctic expedition is just 170 miles from North Pole*.
- ITAR-TASS** 2007d, *Russia [sic] Arctic expedition leaving N Pole after successful dive*.
- ITAR-TASS** 2007e, *Russia's Duma speaker sends greetings to Russian Arctic expedition*.
- ITAR-TASS** 2005, *Russian Arctic fleet flagship reaches North Pole*.
- Johnston, AI** 2003, 'Is China a Status Quo Power?', *International Security*, vol. 27, no. 4, pp. 5-56.
- Kazmin, Y** 2010, 'On the Issue of the Outer Limit of Russia's Arctic Continental Shelf', *International Affairs: a Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*, vol. 56, no.3, pp. 8-30.
- King, G, Verba, S & Keohane, RE** 1994, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press, Princeton.
- Kolodkin, A & Glandin, S** 2007, 'The Russian Flag on the North Pole', *International Affairs: a Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*, vol. 53, no. 6, pp. 6-16.
- Kommersant** 2008, *В узком полярном кругу (V uzkom poliarnom krugu/In a narrow Arctic circle)*.
- Kunoy, B** 2007, 'A New Arctic Conquest: The Arctic Outer Continental Margin', *Nordic Journal of International Law*, vol. 76, no. 4, pp. 465-480.
- Lavrov, S** 2008a, 29 May last update, *Вступительное слово Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на пресс-конференции по итогам министерской встречи пяти прибрежных арктических государств, Илулиссат, Гренландия, 28 мая 2008 года (Vstupitel'noye slovo Ministra inostrannykh del Rossii S.V. Lavrova na press-konferentsii po itogam ministerskoy vstrechi piati pribrezhnykh arkticheskikh gosudarstv, Ilulissat, Grenlandiya, 28 maya 2008 goda/Opening address by Foreign Minister of Russia Sergey Lavrov at joint press conference on the results of the meeting of ministers from the five Arctic coastal states, Ilulissat, Greenland, 28 May 2008)*. Available: http://www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/ BDCEB5A105679F25C325745800347071?OpenDocument [2010, 10 October].
- Lavrov, S** 2008b, 29 May last update, *Выступление Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на конференции пяти прибрежных арктических государств, Илулиссат, Гренландия, 28 мая 2008 года (Vystupleniye Ministra inostrannykh del Rossii S.V. Lavrova na konferentsii piati pribrezhnykh arkticheskikh gosudarstv, Ilulissat, Grenlandiya, 28 maya 2008 goda/Speech by Foreign Minister of Russia Sergey Lavrov at the conference of the five Arctic coastal states, Ilulissat, Greenland, 28 May 2008)*. Available: http://www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/A8F5BBDD03AF84DC325745800314235?OpenDocument [2010, 10 October].
- Lucas, E** 2009, *The New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West*, Palgrave Macmillan, New York.
- McDowell, M & Batson, P** 2007, *Last of the Firsts: Diving to the Real North Pole*, The Explorers Club.
- Morgenthau, HJ** 1973, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York.
- Moscow News** 2008, *Arthur Chilingarov: Russia's Arctic Explorer*.
- Moskovskiy komsomolets** 2007, *Артур Чилингаров: Мы доказали – Арктика наша (Artur Chilingarov: My dokazali – Arktika nashal Artur Chilingarov: We have proved that the Arctic is ours)*.
- Moskovskiy novosti** 2007, *Артур Чилингаров: Мы сделали географическое открытие (Artur Chilingarov: My sdelali geograficheskoye otkrytiye/Artur Chilingarov: We have made a geographic discovery)*.
- Norwegian Foreign Ministry** 2007, 17 October-last update, *The Arctic Ocean – meeting in Oslo, Press release, No.: 128/07, 17 October 2007*. Available: <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/News/2007/The-Arctic-Ocean--meeting-in-Oslo-.html?id=486239&epslanguage=en-GB> [2010, October 9].
- Petersen, N** 2008, 'The Arctic as a New Arena for Danish Foreign Policy: The Ilulissat Initiative and its Implications' in *Danish Foreign Policy Yearbook 2009*, eds. N. Hvidt & H. Mouritzen, Danish Institute of International Studies, Copenhagen, pp. 35-78.
- Putin, V** 2010, 23 September-last update, *Председатель Правительства Российской Федерации В.В.Путин выступил на Международном форуме „Арктика – территория диалога“ (Predsedatel' Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii V.V. Putin vystupil na Mezhdunarodnom forume „Arktika – territoriya dialoga“/Russian Prime Minister V.V.Putin spoke at the International Forum 'The Arctic – territory of dialogue')*, 23 September 2010. Available: <http://government.ru/docs/12304/print/> [2010, 9 October].
- Rossiyskaya gazeta** 2008, *Лавров и Маргрете (Lavrov i Margrete/ Lavrov and Margrethe)*.
- Rowe, EW** 2009, 'Introduction: Policy Aims and Political Realities in the Russian North' in EW Rowe (ed.) *Russia and the North*, University of Ottawa Press, Ottawa, pp. 1-15.
- Russian Foreign Ministry** 2010, 10 October-last update, *Заместитель Министра иностранных дел Российской Федерации (Zamestiteli Ministra inostrannykh del Rossiyskoy Federatsii/Deputy Foreign Ministers of the Russian Federation)*. Available: http://www.mid.ru/bul_newsitem.nsf/kartaflat/03.02 [2010, 10 October].
- Russian Foreign Ministry** 2008a, 29 May-last update, *Press Release: Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov Meets with US Deputy Secretary of State John Negroponte*. Available: http://www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/9C1B11A725DB4256C3257459002329C2?OpenDocument [2010, 10 October].
- Russian Foreign Ministry** 2008b, 29 May-last update, *Сообщение для СМИ: Об участии Министра иностранных дел России С.В.Лаврова в конференции прибрежных арктических государств, Илулиссат, Гренландия, 28 мая 2008 года (Soobs-*

*hcheniye glia SMI: Ob uchastii Ministra inostrannykh del Rossii S.V. Lavrova v konferentsii pribrezhnykh arkticheskikh gosudarstv, Ilulissat, Grenlandiya, 28 maya 2008 goda/P*ress release: *On the participation of Russia's Foreign Minister S.V. Lavrov at the conference of Arctic coastal states, Ilulissat, Greenland, 28 May 2008*). Available: http://www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/157B406B6D52F1FFC3257458002E0D0F?OpenDocument [2010, 10 October].

Shaverdov, A 2008, „Арктика: лед и пламень (Arktika: lied i plamen')/The Arctic: ice and flame“, *Военный дипломат (Voenny diplomat/ Military Diplomat)*, vol. 2, pp. 110-119.

Trenin, D 2010, „The Arctic: A Front for Cooperation Not Conflict“ in *The Arctic: A View from Moscow*, eds. D. Trenin & P.K. Baev, Carnegie Endowment for International Peace, Moscow.

Usviatsov, B 2009, „Кого согреет Арктика (Kogo sogreyet Arktika/ Who will be warmed by the Arctic)“, *На страже Заполярья (Na strazhe Zapoliaryya/ Guarding the Arctic)*, vol. 36.

Vremia novostey 2008, *На айсберги не претендуем (Na aysbergi ne pretenduyem/We lay no claims to the icebergs)*.

Zyśk, K 2009, „Russia and the High North: Security and Defence Perspectives“ in SG Holtsmark & BA Brooke (eds), *Security prospects in the High North: geostrategic thaw or freeze*, NATO Defence College, Research Division, Rome, pp. 102-129.

Notes

1. The UNCLOS specifies the conditions under which coastal states can claim an outer continental shelf beyond a 200-nautical-mile exclusive economic zone which is automatically stipulated in the UNCLOS (Colson 2003: 92-94, Kunoy 2007: 465-470). Russia ratified the UNCLOS in 1997 and became the first state to submit a claim within the UNCLOS framework for an outer continental shelf in the Arctic to the UN Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) in 2001. The CLCS rejected Russia's initial claim because of inadequate scientific evidence, but Russia has been gathering more data ever since in order to submit a new claim in 2013 or 2014 (Kazmin 2010: 27-28).
2. The word 'pravo' both means 'law' and 'right' in Russian.

Global Miljøstyring av Olje- og Gassaktiviteter i Arktis: Et institusjonalisert samarbeid eller en uformell dialog?

Aase Refsnes cand.merc.pol., email: aarefsnes@gmail.com

Et isfritt Arktis har åpnet for økt olje- og gassaktivitet. Artikkelen ser på hvilke styringsmekanismer som blir tatt i bruk for å beskytte det sårbare miljøet. Her er det ikke de formelle, men snarere de uformelle multiaktørsamarbeid som lyder loven.

Introduksjon

De siste årene har situasjonen i Arktis tiltrukket seg enorm oppmerksomhet. Konsekvensene av global oppvarming merkes spesielt i Arktis, hvor temperaturene har steget mye hurtigere enn i resten av verden. Massiv is-smelting har åpnet for økt menneskelig aktivitet, inkludert olje- og gassvirksomhet. Ifølge US Geological Survey er slike aktiviteter forventet å øke i tråd med at 24 prosent av de resterende uoppdagede olje- og gassresurser antas å befinne seg i Arktis. Dessverre medfører økt olje- og gassaktivitet stor risiko for det sårbare marine miljø i regionen, og nødvendiggjør at global styring av virksomheten bør ha høy prioritet.

Såkalte "globale styringsteoretikere" framhever det økende antall ikke-statlige aktører involvert i globale styringsprosesser. Næringslivsaktører, slik som multinasjonale selskaper, har fått stadig større innflytelse i den globale styringen av våre felles problemer. Globale styringsteoretikere som Mikael Wigell (2008), Karin Bäckstrand (2006), samt Marie-Laure Djelic og Kerstin Sahlin-Andersson (2006) understreker at slike multiaktør-samarbeid ofte skjer mellom ulike statlige og ikke-

statlige aktører. Andre globale styringsteoretikere, som Morten Ougaard og Anna Leander (2010) anser multiaktører som en viktig del av globale styringsmekanismer og betrakter ofte slike samarbeid mellom næringslivet, andre ikke-statlige aktører og offentlige institusjoner som løsningen på mange globale problemer. Spesielt for globale miljøspørsmål som ofte ikke har geografiske grenser, ser global styringsteoretikere på multiaktør-samarbeid som en sentral mekanisme for å skape bedre styring.

Min agenda har vært å undersøke i hvor stor grad private næringslivsaktører og offentlige institusjoner samarbeider i styringen av de økende miljøutfordringene man møter gjennom olje- og gassaktivitet i Arktis. Som studietilfelle ("case") har jeg valgt samarbeidet mellom oljeindustrien og Arktisk Råd. Som en del av undersøkelsen vil jeg analysere hvorvidt dette samarbeidet kan karakteriseres som institusjonalisert eller uformelt. Gjennom fire dybdeintervjuer med nøkkelaktører og via dokumentanalyse av sentrale rapporter fra Arktisk Råd, individuelle olje-selskaper og "International Association of Oil and Gas Producers (OGP)", om miljøutfordringene i Arktis, har jeg fått tilgang på relevante data som har bidratt til min analyse.

Denne artikkelen er strukturert på følgende måte. Først vil jeg beskrive global styring i Arktis; deretter global styring og betydningen av multiaktør-samarbeid, før jeg beskriver kort det analytiske rammeverket jeg tar i bruk. Jeg beskriver så hovedfunnene som jeg har kommet frem til før jeg avslutter med min konklusjon.

Global styring i Arktis

Det er flere faktorer å ta i betraktning når man vurderer styringssituasjonen i regionen. Den Arktiske region blir som oftest definert som det geografiske området nord for Polarsirkelen. Siden kun Danmark, Norge, USA, Canada og Russland har Arktisk kystlinje, står de i en særskilt situasjon til å styre havområdene i regionen¹. Men nylig har de territorielle havgrensene i Arktis blitt satt på dagsorden, mye grunnet de forventede olje- og gassressursene i regionen. Samtidig peker rapporter, slik som "Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC: 2007)" og "The Arctic Climate Impact Assessment (ACIA 2004)", på at regionen kan bli isfri i store deler av sommersesongen om kun få tiår. Denne smeltingen vil skape økt tilgjengelighet for menneskelig aktiviteter, både innen olje- og gassområdet og shipping², samt fiske og turisme. Selv om det store "gullrusket"³ ennå ikke er en realitet, åpner reduksjonen i hav-is for mange muligheter.

Det har de siste årtier vært en økende internasjonal verdsettelse av sårbarheten til miljøet i Arktis. Den norske nordområdeeksperten Kristine Offerdal (2007) understreker at det i sårbare, marine arktiske miljø, er sannsynlig at konsekvensene av oljeforurensing vil være både mer alvorlige og mer vedvarende enn i andre områder. Arctic-Oil-and-Gas (2007), en rapport utgitt av Arktisk råd, understreker at faktorer slik som lavt biologisk mangfold og langtlivende organismer bidrar til denne sårbarheten. Hvis olje- og gassaktivitetene når det nivået som er anslått, vil denne utviklingen kunne bidra til enorme miljøødeleggelser i regionen ifølge Arktisk Råd og Offerdal (2007). Erfaring fra oljekatastrofer slik som "Exxon Valdez" og "Deepwater Horizon-ulykken"⁴, har vist de alvorlige miljøkonsekvensene oljekatastrofer kan medføre.

Det er mange risiki og utfordringer som møter olje- og gassindustrien i Arktis. Oljeutslipp utgjør den største trusselen for det Arktiske miljø, men også tungmetaller, opphopning av miljøgifter i næringskjeden, samt uttynning av ozonlaget og klimaendringer bidrar til risikobildet. Både "ACIA-rapporten (2004)" og rapporten "Arctic-Oil-and-Gas (2007)" vektlegger at olje- og gassaktiviteter i isdekkede farvann er utfordrende, mye på grunn av en grunnleggende mangel på strategi, kapasitet og teknologi for effektiv opprydning og begrenning av oljesøl. Også direktøren for AMAP, en sentral arbeidsgruppe i Arktisk Råd rundt olje- og gasstemat, Mr. Reiersen, vektlegger at det ikke eksisterer noe oljevernberedskap som kan håndtere oljeforurensing i områder som er isbelagt. Andre faktorer, som avstand til fastlandet og ekstreme værforhold kan gjøre at oljeforurensing får spesielt store miljøkonsekvenser i Arktis. IuIie Aslaksen og Solveig Glomsød (2006), norske statistikere, peker på at økende ismelting fører til mer flytende is, som kan skade olje- og

gassanlegg. Mr. Reiersen, vektlegger også slike problemer i forbindelse med de nylige olje- og gassaktivitetene på Vest-Grønland, ettersom isfjell som faller i havet kan skape problemer for oljeplattformer og potensielt få store følger for miljøet.

Derfor, hvis olje- og gassaktivitetene når de anslåtte nivåene, vil utviklingen i følge "Arctic-Oil-an-Gas" (2007) kunne medføre alvorlige miljøkonsekvenser i regionen. Offerdal (2007) understreker synspunktet at de nye menneskelige aktivitetene i regionen krever ekstra strenge reguleringer for å ta vare på miljøet. De to forskerne i arktisk juss Timo Koivurova og Erik J. Molenaar (2009) fremhever at styringsmekanismer som kontrollerer olje- og gassaktivitetene er avgjørende for en bærekraftig utvikling i regionen. Andre juridiske forskere, slik som Linda Nowlan (2001) vektlegger at nasjonal lovgivning er et viktig redskap i å styre miljøet i Arktis, men at det eksisterer store forskjeller i slik nasjonal miljølovgivning⁵. Offerdal (2007) understreker at den strategiske betydningen av olje- og gassressurser har ført til motvilje blant de involverte statene i å innføre bindende lovgivning på miljøområdet. Så dermed, hvordan styres disse aktivitetene i Arktis slik at vi kan sikre en bærekraftig utvikling av olje og gass i regionen? Styres aktivitetene på grunnlag av institusjonaliserte ordninger og samarbeidsmekanismer eller er det en tilfeldig, ad. hoc styring som er dominerende?

Et av de globale rammeverkene som styrer miljøet i Arktis er FNs Havrettskonvensjon. Konvensjonen styrer rettighetene og ansvar over havressursene og aktivitetene både under og over havet, inkludert beskyttelse av det marine miljøet. Selv om Offerdal (2007) understreker at bestemmelsene rundt olje- og gassaktiviteter er relativt generelle, understreker de fem Arktiske kyststatene gjennom Illussat Deklarasjonen i 2008 at havrettskonvensjonen er et omfattende juridisk rammeverk og at den dekker beskyttelse av det marine miljøet, inkludert isdekkede områder. Scott G. Borgerson (2008), en amerikansk Arktisk-ekspert derimot, vektlegger at den unike geografiske situasjonen i Arktis gjør at havretten ikke kan brukes fullkomment i regionen.

Arktisk Råd er en aktør som står sentralt i å styre olje- og gassaktivitetene i regionen. Arktisk Råd er et mellomstatlig samarbeid, og de Arktiske statene er medlemmer. Arktisk råd inkluderer også urbefolkningsgrupper og observatører. Hovedmålet til Rådet er å fremme miljøvern i de Arktiske områdene. Arktisk Råd skiller seg fra Havrettskonvensjonen ved å ikke ha noen bindende juridisk myndighet. På tross av at Arktisk Råd ikke har noen spesielle håndhevingsmekanismer, understreker Kristine Offerdal (2007) at det er sannsynlig at Rådet utøver stor innflytelse over de Arktiske statene. Arktisk Råd har aktivt fokusert på miljøfarene rundt olje- og gassaktivite-

ter. Politikken er representert gjennom "Arctic-Oil-and-Gas-2007", som helhetlig har vurdert miljøaspektene ved olje- og gassaktiviteter i regionen. Arktisk Råd har også vektlagt minstestandarder for olje- og gassaktiviteter for å beskytte det marine miljøet, gjennom rapporten "Arctic-Offshore-Oil-and-Gas-Guidelines". Retningslinjene spesifiserer standarder og tilnærminger som er knyttet til OSPAR-konvensjonen. OSPAR er et regionalt, bindende regime hvor stater samarbeider om det marine miljøet i den nordøstlige delen av Atlanterhavet. Selv om Offerdal vektlegger at OSPAR er en av de mest sentrale internasjonale avtalene som adresserer marin forurensing i regionen, dekker konvensjonen bare begrensede deler av regionen.

Koivurova og Molenaar (2009) argumenterer for en generell mangel på helhetlige regelverk for olje- og gassaktivitetene i Arktis, ettersom intet rammeverk gir full dekning av aktivitetene. Andre har stilt spørsmålet om det bør utvikles et enkelt, helhetlig juridisk rammeverk for miljøvern i Arktis. Selv om Linda Nowlan (2001) antyder at en egen avtale kunne spilt en sentral rolle i å fremme bærekraftighet i Arktis, vektlegger Olav Schram Stokke (2007), en norsk forsker med hovedfokus på Arktisk, at en slik bindende avtale ikke ville bedre miljøstyringen i regionen. Stokke peker på at den beste styringsmekanismen er en fleksibel tilnærming, som inkluderer de eksisterende aktørene i Arktis. De sistnevnte forskerne samt initiativtakerne til "The Arctic Governance Project" (Corell et.al 2010), peker alle spesielt på Arktisk Råd som en viktig aktør for å bedre miljøstyringen i regionen. Videre kan man høre på Stokke (2007) som understreker avhengigheten av et godt fundamentert samarbeid mellom de involverte aktørene.

Global Miljøstyring og Multiaktør-samarbeid

Global styringsteori vektlegger betydningen av hvordan nye aktører i økende grad bidrar til å styre våre felles globale spørsmål. Global styringsteori peker på at dagens globale situasjon krever kreative styringsmekanismer som åpner for samarbeid mellom ulike aktører. Særlig i miljøspørsmål, som ofte ikke kan begrenses geografisk, står multiaktør-samarbeid sentralt. Charlotte Streck (2002), ekspert på juridiske og politiske perspektiver rundt klimaendringer, understreker at dette skyldes at de tradisjonelle styringsmekanismer ikke har gitt de ønskede resultatene innenfor global miljøbeskyttelse. Spesielt private næringslivsaktører er blitt pekt ut som sentrale partnere i globale styringsmekanismer. Den globale styringsteoretikeren Mikael Wigell (2008) understreker viktigheten av multiaktør-samarbeid hvor offentlige institusjoner og private aktører går sammen i felles fora for å engasjere seg i konsensus-orientert problemløsning. Ifølge Benedikte Bull (2010), som fokuserer på offentlig-private

partnerskap i FN, blir næringslivsaktører stadig viktigere partnere i samarbeid med offentlige myndigheter, enten via staten eller internasjonale institusjoner. Selv om det eksisterer flerfoldige forskjellige typer samarbeid mellom offentlige og private aktører, er "offentlig-privat partnerskap" og "globale politikknnettverk" de mest vanlige multiaktør-styringsmekanismene. Både Bäckstrand (2008) og Bull (2010) peker på at offentlig-private partnerskap, hvor det offentlige og det private går sammen i frivillige samarbeidsforhold, har blitt et sentralt redskap i global styring. Også globale politikknnettverk tiltrekker seg faglig oppmerksomhet som en ny type styringsmekanisme som inkluderer både offentlig og privat sektor. Disse nettverkene er ansett som åpne, fleksible og transparente strukturer etablert rundt et felles problem. Mikael Wigell (2008) peker på nettverk slik som "World Commission on Dams (WCD), som et eksempel på hvordan multiaktør-samarbeid kan være løsningen på komplekse problemer.

De to globalstyring-forskerne Tanja A. Börzel & Tomas Risse (2001) argumenterer for at begge de nevnte multiaktør-samarbeidene mellom det offentlige og det private er basert på forhold som kan kategoriseres som institusjonaliserte samarbeid (gjennom klare samarbeidsrelasjoner, som klart medlemskap i nettverk eller formelle partnerskap). Majoriteten av styringsteoretikerne vektlegger ikke nødvendigvis institusjonaliserte forhold, men klare vedvarende samarbeidsstrukturer, gjennom partnerskap, slik som Bäckstrand (2008) og Bull (2010) eller globale politikknnettverk, som Wigell (2008). Selv om fleksibilitet i samarbeidet mellom aktørene er vektlagt blant styringsteoretikerne, er det bakenforliggende et ønske om et institusjonalisert samarbeid, ettersom det på ingen måte er ønske om et ad.hoc basert samarbeid. Også styringsteoretikerne Bostrom og Hallstrom (2010), vektlegger viktigheten av multiaktør-samarbeid i å lage politikk gjennom standarder for å lage bedre sosial og miljøvennlig adferd blant næringslivsaktører. Men selv om denne typen samarbeid kan bidra til makt til ikke-statlige aktører, bekymrer Bostrom og Hallstrom seg over den skjøre myndigheten slike samarbeidsmekanismer har og hvordan problemer og dynamikk rundt deltakelse kan skje på den transnasjonale arena. Dette peker også på betydningen av at multiaktør-samarbeidene er institusjonaliserte. Med bakgrunn i denne styringsteorien kan det derfor forventes å observere et institusjonelt samarbeid gjennom klare samarbeidsmekanismer, partnerskap og politikknnettverk i global miljøstyring i Arktis.

Rammeverk

For å undersøke om vi kunne finne et institusjonalisert samarbeid mellom de ulike aktørene, ble det brukt en kombinasjon av to modeller. Den første og viktigste er ba-

sert på “politikk-dialogmodellen”, som er en av hovedmodellene presentert i en rapport til Generalforsamlingen i de Forente Nasjoner (FN) angående samarbeid mellom partnere i privat sektor og organisasjonen. I denne modellen skiller FN tydelig mellom uformelle og formelle samarbeidsstrukturer mellom private aktører og FN. Samarbeidet varierer i deltakelse, engasjement, omfang og formalitet og inkluderer alt fra fullt formelt institusjonell deltakelse til uformelle dialoger og workshoper. Selv om FN er en kompleks organisasjon, bruker jeg denne modellen for å skille mellom formelle og uformelle samarbeidsstrukturer mellom internasjonale institusjoner og private forretningsaktører.

Jeg fundamenterer skillet mellom institusjonelt og ikke-institusjonelt basert på hvordan FN velger å skille mellom formelt og uformelt samarbeid. Dette relaterer jeg til hvordan Oran Young, Arktis-ekspert og styrings-teoretiker, nettopp bruker formelle og uformelle strukturer når han skiller mellom institusjonalisert og ikke-institusjonalisert samarbeid. Institusjonelle styring – og samarbeidsmekanismer er i henhold til Young basert på anordninger som bygger på formelle avtaler, mens ikke-institusjonelle styrings- og samarbeidsmekanismer er basert på sosiale praktiser med uformelle og uskrevne regler og normer. Ut i fra en slik teoretisk definisjon, vil formelle og uformelle modellstrukturer, bidra til å bygge opp om eksistensen av institusjonelle eller ikke-institusjonelle samarbeidsmekanismer.

Også formelle og uformelle samarbeid gjennom globale politikknettverk og frivillige standardiseringsinitiativer er inkludert i “politikk-dialog modellen”. Selv om globale politikknettverk ofte karakteriseres som uformelle, og frivillige standardiseringsinitiativer som formelle, blir det for mange av disse ordningene omvendt når det er snakk om samarbeidsmekanismer. Samarbeide er et vidt konsept. Filosof og samarbeid-ekspert Raimo

Tuomela (1993) vektlegger viktigheten av “felles handling” som essensen i samarbeid, hvor flere aktører deler en “vi-holdning” som inkluderer et felles gode, tanke eller lignende og handler på grunnlag av denne vi-holdningen. Men han understreker også at samarbeid også kan inkludere felles intensjoner, slik som når biler velger å følge felles trafikkregler, selv når det ikke er en direkte felles handling.

Globale politikknettverk er på mange måter uformelle, hvor de i en større politikksammenheng ofte består av at uskrevne regler og normer. Men i lys av det å faktisk analysere *samarbeid*, gjør det klart at *samarbeidet* i seg selv i stor grad er formelt. Det er snakk om en “felles handling”, gjennom deltakelse og medlemskap i allianser og globale politikknettverk, og med felles formelle politikklinj gjennom felles erklæringer, og andre politiske utfall av samarbeid. Frivillige standardiseringsinitiativer, som inkluderer retningslinjer og prinsipper derimot, er tydelig uformelle samarbeidsstrukturer. Den generelle standardiseringslitteraturen fremmer ofte at slike initiativ er formelle, ettersom det inkluderer felles intensjoner, selv om det ikke er en direkte felles handling. Men selv om organisasjoner som den Internasjonale Organisasjonen for Standardisering (ISO) lager standarder som både offentlige og private aktører følger, er majoriteten av retningslinjer som lages, utviklet av en aktør om sin egen sosiale eller miljøvennlige aktivitet. Derfor vil hovedsakelig frivillige standardiseringsinitiativ kategoriseres som uformelle, men med visshet om at hvis aktørene tydelig følger hverandres standarder eller andre uavhengige standarder, kan dette oppfattes som formelt samarbeid ettersom slik samarbeid da er forankret i konkrete skriftlige dokumenter. Jeg har brukt elementene i “politikkdialogmodellen”, til å avgjøre om vi er vitne til et formelt eller uformelt samarbeid mellom Arktisk Råd og olje- og gassindustrien.

Tabell 1. Politikk-dialog samarbeid

Formelle Mekanismer for Deltakelse i Politikk-Dialog	Uformelle Mekanismer for Deltakelse i Politikk-Dialog
<ul style="list-style-type: none"> – Full deltakelse i internasjonale institusjoner – Formell konsulentstatus hos den internasjonale institusjonen – Deltakelse i komiteer og arbeidsgrupper i konkrete spørsmål – Akkreditering på konferanser og hendelser – Medlemmer av nasjonale delegasjoner på multilaterale konferanser på problemområdet – Observatørstatus eller deltakelse på møter 	<ul style="list-style-type: none"> – Parallele hendelser til internasjonale konferanser – Uformelle konsultasjoner, dialoger og “workshops” mellom den internasjonale institusjonen og private aktører på konkrete politikkspørsmål
Globale Politikk Nettverk	Frivillige Standardiseringsinitiativer
<ul style="list-style-type: none"> – Multiaktør-, partnerskapsbaserte styringsnettverk og politikkdialog – Fokus på et konkret globalt problem eller spørsmål – Forskjellige former for hierarki – Vidt medlemskap 	<ul style="list-style-type: none"> – Eksistens av frivillige standardiseringsinitiativer – Enten offentlig eller privat drevet – Inkluderer retningslinjer om atferd

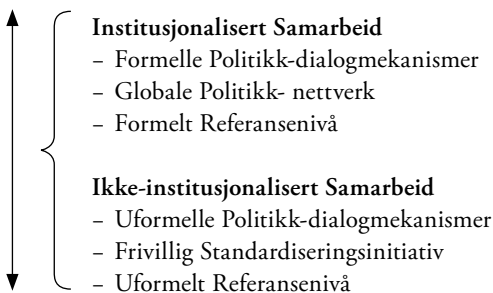
Kilde: FNs Generalforsamling 2001 inkludert egen plassering av globale politikknettverk og frivillige standardiseringsinitiativer.

Elementene som beskriver de formelle og uformelle karakteristika, er beskrevet i tabell 1.

I tillegg til politikk-dialogmodellen, har jeg brukt graden av gjensidig litteraturreferering mellom de involverte aktørene for å evaluere om vi finner et institusjonalisert samarbeid eller ei. Jeg analyserte i hvor stor grad Arktisk råd og olje- og gassindustrien refererte til hverandre i sine hovedpolitikk-dokumenter, ved å skille mellom et formelt og uformelt referansenivå.

Via politikk-dialogmodellen og referansenivået har jeg evaluert om vi har holdepunktet for et institusjonalisert samarbeid. Ved å bruke denne definisjonen og skilnaden, bruker jeg derfor forskjellen mellom formell og uformell til å skille mellom institusjonalisert og ikke-institusjonalisert samarbeid. Dette vises i figur 1.

Figur 1. Grad av samarbeid mellom internasjonale institusjoner og næringslivet



Hovedfunn

Som nevnt, er det mange som argumenterer for at i fellet bærekraftighet og global miljøstyring har utviklet seg mekanismer hvor det offentlige og private samarbeider i å løse globale problemer. Jeg vil her først presentere mine hovedfunn, før jeg vektlegger viktigheten av uformell kontakt mellom de involverte aktørene. Deretter vil jeg argumentere for at vi trenger et bedre rammeverk som inkluderer uformelle styringsmekanismer når man diskuterer global styring. Hovedfunnene mine er som nevnt basert på dybdeintervjuer med de involverte aktørene. Selv om det begrensede antallet av intervjuobjekter reduserer validiteten til resultatene, har jeg intervjuet de mest sentrale aktørene som har arbeidet med å utvikle samarbeidet mellom Arktisk Råd og olje- og gassindustrien.

Manglende Institusjonalisert samarbeid

Ved bruk av politikkdialogmodellen fant vi få tegn på formelle samarbeid mellom Arktisk Råd og olje- og gassindustrien. Blant de mest formelle mekanismene, som full eller konsultativ status, var det ingen tegn på samarbeid.

For andre formelle mekanismer, var det også små tegn på samarbeid. Via "Arctic-Frontiers" konferansen i 2008, var imidlertid både representanter fra olje- og gassindustrien og Arktisk Råd til stede og diskuterte miljøutfordringene til olje- og gassaktiviteter i regionen. Dermed er det tegn på at næringslivsaktører er blitt akkreditert på konferanser, en indikator i politikkdialogmodellen. Også gjennom deltakelse i komiteer og arbeidsgrupper, er det visse tegn på samarbeid. Selv om olje- og gassindustrien ikke er medlemmer av arbeidsgruppene til Arktisk Råd, vektlegger OGP et nært forhold med disse arbeidsgruppene, spesielt "Protection of the Arctic Marine Environment (PAME)". I tillegg har olje- og gassindustrien bidratt ved å kommentere politikkdokumenter fra både PAME og "Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP)", en annen sentral arbeidsgruppe i Arktisk Råd. Dette tyder også på at det er tegn på "deltakelse i komiteer og arbeidsgrupper". Det er også tegn på samarbeid i kategorien "medlem av nasjonale delegasjoner i multilaterale konferanser". Dette skyldes at OGP-representanter var til stede som del av den norske delegasjonen ved Arktisk Råds Ministermøte i 2009. I tillegg er det tegn på formelt samarbeid via kategorien "observasjonsstatus og deltakelse på møter. OGP har søkt om observasjonsstatus i Arktisk Råd, men søknaden er fremdeles under behandling. Men selv om det således er enkelte tegn på formelt samarbeid, er de fleste samarbeidsmekanismene preget av tilfeldige ad-hoc samarbeid, samt personlige bånd mellom de involverte aktørene. Dermed er det vanskelig å karakterisere samarbeidet som formelt. Mangelen på et etablert globalt politikknettverk og et formelt referansenivå mellom Arktisk Råd og næringslivsaktører i olje- og gassindustrien støtter videre opp om at det ikke finnes et institusjonelt samarbeid mellom de involverte aktørene.

Høy Grad av Uformelt Samarbeid

Derimot er det sterke indikatorer på et uformelt, ikke-institusjonalisert samarbeid. Selv om olje- og gassindustrien ikke har parallelle hendelser til Arktisk råds møter eller konferanser, er det klar tilstedeværelse av uformelle konsultasjoner, dialoger og "workshoper" mellom de involverte aktørene om miljøstyring i regionen. Både de overnevnte samarbeidsmekanismene, samt et uformelt samarbeid via frivillige standardiseringsinitiativer bidrar til en høy grad av uformelt samarbeid. Ettersom både Arktisk Råd og OGP har utviklet frivillige miljøretningslinjer for olje- og gassaktivitet, har det oppstått en uformell kontakt mellom aktørene. OGP var endog inkludert i revideringene av Arktisk Råds retningslinjer. OGP har videre tatt Arktisk Råds retningslinjer i betraktning når de har revidert sine egne miljøretningslinjer. I tillegg

støtter det uformelle referansenivået i de primære politikkdokumentene mellom Arktisk Råd og olje- og gassindustrien opp om et uformelt, ikke-institusjonalisert samarbeid.

Viktigheten av Uformelle Samarbeidsstrukturer

Ettersom klare uformelle samarbeidsstrukturer er klart til stede i miljøstyring av olje- og gassindustrien i regionen, åpner jeg for at disse strukturene bidrar til global miljøstyring i regionen. Selv om ikke flere styringsmekanismer, inkludert uformelle, er ensbetydende med bedre styring, synes den uformelle innflytelsen i dette tilfellet å være av betydning. Uformelle møter og konferanser mellom Arktisk Råd og olje- og gassindustrien har således hatt tydelige styringseffekter. På konferansen "Arctic Frontiers" i 2008, diskuterte både olje- og gassindustrien og Arktisk Råd miljøutfordringene rundt nye olje- og gassaktiviteter og industriens perspektiver på aktivitet i regionen. Selv om konferansen ikke førte til bindende eller formelle avtaler, kan slike møter mellom industrien og offentlige aktører skape store styringsresultater. Det kan skje gjennom deltakelse av industriaktørene som viser velvilje til å samarbeide om miljøspørsmål, uformelle diskusjoner gjennom konferansen og ved å sette miljøstyring av olje- og gassaktiviteter i Arktis på agendaen. Gjennom slike plattformer kan de involverte aktørene gjøres klar over tilstedeværelsen og interessene til de andre aktørene. Det er mulig at slike uformelle arenaer kan bidra til at OGP's observasjonsstatus blir evaluert på en annen måte enn hvis de ikke hadde deltatt på slike uformelle møter og konferanser. Gjennom slike uformelle samarbeid kan også mer formelle nettverk mellom aktørene bli etablert og medføre mer vedvarende bånd mellom offentlige og private aktører i miljøstyringen av olje- og gassaktivitetene i Arktis. I tillegg til de uformelle møtene og dialogene skapes, både gjennom utviklingen av frivillige retningslinjer og standarder hos Arktisk Råd og OGP, samt samarbeidet i disse standardiseringsprosessene, klare styringseffekter. Disse standardene er faktisk hovedpolitikkdokumentene til både Arktisk Råd og OGP. Når det gjelder miljøstyring av olje- og gassaktiviteter i Arktis, gir kunnskap og anerkjennelse av slike retningslinjer fra de ulike aktørene viktige styringseffekter. Videre vises det at når OGP blir inkludert i workshoper i regi av Arktisk Råd og sågar bidrar i revideringen av Arktisk Råds retningslinjer, samt ved OGP's bevissthet om Arktisk Råds retningslinjer, at uformell kontakt skaper styringsresultater. Dette kunne nok ha vært enda bedre hvis Arktisk Råd i større grad hadde rettet sine retningslinjer mot industriaktører og ikke bare nasjonale myndigheter. Da ville det vært enklere for industrien å bruke disse retningslinjene aktivt i

sine egne standarder og prinsipper. Uansett, siden Arktisk Råds retningslinjer bare er frivillige for nasjonale myndigheter, kan de private standardene og retningslinjene til OGP ha en stor rolle i global miljøstyring av olje- og gassaktivitetene i Arktis ved at de er mer forpliktende. Dette gjør at prinsipper som "føre var prinsippet" og "forurenser betaler prinsippet", også kan få mer betydning ved at inngår i retningslinjene til OGP, og ikke bare i Arktisk Råds retningslinjer.

Det uformelle samarbeidet som foregår mellom de to ulike miljøretningslinjene og styringsarenaene kan også ha potensiale til å utvikle seg til et mer formelt samarbeid. De nåværende samarbeidsmekanismene kan bli de første stegene til å utvikle felles retningslinjer eller følge andre eksterne standarder, hvor det vil være en "felles handling", som potensielt ville kunne bidra til store styringseffekter. Mer formell kontakt vil også kunne føre til at de frivillige standardene blir enklere å "håndheve" og gjøre det enklere å evaluere de faktiske retningslinjene. Uansett bidrar det eksisterende uformelle samarbeidet mellom retningslinjene til de involverte aktørene på en god måte til å skape global miljøstyring i Arktis.

I tillegg til å skape direkte styringseffekter, kan uformelt samarbeid mellom aktørene bidra til å skape normer når det gjelder miljøstyring av olje- og gassaktiviteter i Arktis, som igjen kan skape styringseffekter. Ifølge de globale styringsteoretikerne Margaret P. Karns og Karen A. Mingst (2004) er utviklingen av normer, samt normer som bakgrunn for styring en sentral del i global styring av våre felles problemer. Normer blir gjerne definert som "en standard for anstendig adferd fra aktører innen en gitt identitet" og slike definisjoner åpner for utviklingen av nye aktører, interesser og kategorier ifølge normteoretikerne Martha Finnemore og Kathryn Sikkink (1998). De karakteriserer evolusjonen og innflytelsen av normer, og har videre utviklet en normlivssyklus, som består av en trestegsprosess. De skiller mellom fremveksten av normer, aksept av normer og norminternalisering. Ved å benytte seg av et slikt rammeverk er det mulig å få innsikt i hvor mye de forskjellige fasene av normutvikling kan påvirke adferd og føre til styringseffekter. Vi kan dermed også muligens se hvordan det uformelle samarbeidet mellom Arktisk Råd og olje- og gassindustrien skaper normer. Ifølge Kenneth W. Abbott og Duncan Snidal (1998), kjente juridiske og politiske teoretikere, kan fremveksten av normer både bli påvirket av stater og internasjonale institusjoner, men også av private næringslivsaktører. Det er klart at de frivillige standardene og retningslinjene utformet av både Arktisk Råd og OGP, og den uformelle kontakten mellom disse retningslinjene, bidrar til å etablere nye normer for en bedre miljøstyring av olje- og gassak-

tiviteter i regionen. Siden begge aktørene også lager slike retningslinjer, er det også et tegn på aksept av de etablerte normene. Dette kan føre til at andre aktører følger etter, og implementerer slike normer. En slik aksept for normer kan så i stor grad føre til styringseffekter. De frivillige standardene kan også bidra til mer spesifikke standarder som fører til bedre miljøadferd, slik som “føre var prinsippet” og “forurensar betaler prinsippet”. I tillegg til at olje- og gassaktivitet i Arktis er en relativ ny utvikling, vil stor mediedekning av aktivitetene, gjøre det sannsynlig at nye normer og retningslinjer vil bli utviklet. Det er nemlig bare de siste årene at Arktisk Råd, olje- og gassindustrien og andre ikke-statlige aktører har satt fokus på problematikken. Spesielt hvis olje- og gassaktivitetene når det nivået som er ventet, er det trolig at flere retningslinjer og rammeverk vil oppstå, som igjen kan ligge til grunn for etableringen av nye normer.

Behov for et Bedre Rammeverk

På bakgrunn av de potensielt store styringseffektene av uformelt samarbeid mellom de involverte aktørene, er det nødvendig at uformelt samarbeid blir inkorporert og får en større plass i multiaktør offentlig-private partnerskap. Det er tydelig en mangel i global styringsteori og multiaktør-teori at man ikke fokuserer så mye på uformelle samarbeid mellom offentlige og private aktører. Det er viktig for global styringsteori å kunne oppdage, evaluere og analysere de uformelle samarbeidsstrukturene, ettersom de både kan lage effektive styringsmekanismer og være fundamentet til mer formelt samarbeid. Hvis vi inkluderer uformelt samarbeid i likningen, er det mulig å oppdage nye samarbeidsstrukturer. Dette kan påvirke hvordan vi ser på næringslivet som partnere i global styring og hvordan uformelt samarbeid bidrar til å lage styringseffekter. Ved å inkludere uformelle strukturer, kan de også gi indikasjoner på når uformelle samarbeid utvikler seg til å bli formelle samarbeid. Det kan lære politikaktørene å lage mer effektive styringsmekanismer. Kritikken er basert på den begrensede forklaringsvevnen til formelle samarbeidsstrukturer som allerede eksisterer innenfor multiaktør- og global styringsteori sånn som “offentlig-private partnerskap” og “globale politiknettverk”. Begge disse samarbeidsmekanismene er basert på avtaler om partnerskap, hvor samarbeidsforholdet er formelle gjennom medlemskap og andre prosedyrer. Hoveddelen av debatten om private aktører og deres nye rolle i global styring har vært begrenset til institusjonelle “offentlig-private partnerskap” og “globale politiknettverk” (Pattberg 2005). Det burde imidlertid også være rom for å inkludere alle “nye” former for multiaktør-samarbeid mellom offentlige og private aktører inn i multiaktørteorien. Spesielt forskere som vektlegger disse nye

“nettverkene” og “multiaktørforumene” som del av global styring og viktighetene av næringslivet i global styring, bør inkorporere disse aspektene.

Det er noen teoretikere som har begynt å inkludere uformelle strukturer. Benedikte Bull (2005) åpner opp for ny forskning når hun understreker at næringslivet kan ta del i multiaktør-samarbeid gjennom mange ulike styringsformer. Også Morten Ougaard og Anna Leander (2010) benytter nye uformelle teknikker når de evaluerer samarbeidsmekanismer i global styring. De vektlegger viktigheten av “Corporate Social Responsibility (CSR)”, og andre former for samarbeid mellom offentlige og private aktører. De peker på at gjennom privat standardsetting, næringslivets selvreguleringer samt CSR policy, prøver private aktører å nå de samme målene som offentlige styringsmakter innenfor sosial- og miljøspørsmål. Næringslivsaktører som fokuserer på slike prinsipper kan dermed bli ansett som en slags partner i global styring.

Andre forskere har også fokusert på uformelle samarbeidsstrukturer. De har vektlagt betydningen av frivillige standardinitiativer, slik som “UN Global Compact” og “OECD Guidelines for Multinational Corporations”. Gjennom slike retningslinjer skriver næringslivsaktørene under på å følge fastlagte prinsipper og standarder. Videre, via slike standarder, vil næringslivsaktører passivt fremme den samme politikken som potensielle offentlige partnere. For eksempel har de fleste olje- og gasselskapene som opererer i Arktis skrevet under på “UN Global Compact”. Gjennom denne avtalen har olje- og gasselskapene forpliktet seg til å følge standarder som “føre var prinsippet”, som også er en av hovedprinsippene i miljøretningslinjene til Arktisk Råd. Slike teoretiske bidrag kan være verdifulle i å analysere multiaktør-samarbeid sammen med private styring og CSR spørsmål som del av global styringsteori.

Også gjennom den generelle globale styringsteorien har uformelle strukturer stått sentralt. Oran Young (1997) understreker at det bør settes større fokus på samarbeid hvor statlige og ikke-statlige aktører interagerer med hverandre på mange komplekse måter. En slik kompleks kanal er gjennom uformelt samarbeid. Kommisjonen for Global Styring (1995) definerte global styring til å inkludere hvordan individer og institusjoner, både offentlige og private, styrer våre felles problemer. Kommisjonen vektlegger også at global styring som en prosess hvor diverse interesser er tatt i betraktning og samarbeidsmekanismer blir brukt. Dette inkluderer både formelle institusjoner, samt uformelle avtaler. Også i andre definisjoner av global styring, inngår uformelle samarbeidsstrukturer. Ifølge de kjente teoretikerne i internasjonal politikk, Robert O. Keohane og Joseph S. Nye (2000) definisjon av global styring, skjer styring via

både formelle og uformelle prosesser og institusjoner. Rosenau (1995), en av de første teoretikerne til å sette "governance without government" på kartet, vektlegger også betydningen av både nye og institusjonelle mekanismer og regimer. Dette indikerer at han verdsetter uformelle og nylige etablerte samarbeidsmekanismer. Også Margaret P. Karns og Karen A. Mingst understreker betydningen av uformelle strukturer i global styring, selv om det er vanskelig å alltid klargjøre hva teoretikere mener med termer som "mekanismer" og "prosesser". Også teoretikere innenfor multiaktør-samarbeid, støtter i teorien opp om uformelt samarbeid. Andre teoretikere som Wolfgang Reinicke og Francis Deng (2000) peker på at global styring har hovedsakelig fokusert på formelle, etablerte politikkprosesser. Disse teoretiske definisjonene av global styring støtter at uformelt samarbeid også må bli implementert i en helhetlig tilnærming til global styring.

Mine funn i Arktis, samt det påbegynte teoretiske arbeid om uformelt samarbeid, støtter oppunder behovet for utviklingen av et mer helhetlig rammeverk. Dette rammeverket burde være basert på multiaktør-samarbeid og hvordan uformelle samarbeid mellom offentlige og private aktører får styringseffekter. Ettersom private næringslivsaktører også lager standarder for miljøvennlig adferd, er det viktig at disse interaksjonene blir analysert. Dette vil kunne skape en bedre, og mer effektiv måte å styre våre globale problemer på.

Et annet spørsmål er i hvilken grad dette område er nytt og om det i fremtiden vil kunne utvikle seg et større samarbeid mellom aktørene. Ettersom det på nåværende tidspunkt er lite offshore olje- og gassaktivitet i Arktiske strøk og siden det allerede finnes uformelle samarbeidsstrukturer mellom Arktisk Råd og olje- og gassindustrien, kan det tyde på at samarbeidsstrukturene er i utvikling, og at vi i fremtiden vil kunne bli vitne til mer institusjonaliserte samarbeid mellom offentlige og private institusjoner på dette området.

Global Miljøstyring i Arktis vs. Global Miljøstyring

Kan vi bruke erfaringen fra global styring i Arktis til å vurdere andre styringsproblemer som oppstår i vår globale verden? Siden global miljøstyring av olje- og gassaktiviteter i Arktis kun er et tilfelle, har den selvfølgelig begrenset forklaringsvevne i global styringsteori. Allikevel mener jeg at erfaring fra miljøstyring av olje- og gassaktivitet i regionen kan bidra i den globale styringsdebatten. Først og fremst sier den imidlertid mye om styring i Arktis. Styringen av olje- og gassaktiviteter i regionen er et nytt temaområde. Videre er Arktis i seg selv en region hvor det er lite erfaring med styring. Men den Arktiske region er bare en blant mange andre regioner, som hoved-

sakelig består av vann og stater, og er styrt via både nasjonal og internasjonal lovgivning. Olje- og gassutvinning involverer også våre felles ressurser, noe som innebærer at god styring er essensielt for bærekraftig utvikling i regionen. Det er mange aktører som har interesse for regionen, noe som antyder at det er utmerkede vilkår for global styring. Dermed er det mulig at resultatene og konklusjonene fra Arktis kan bli anvendt for andre tilstøtende problemområder. Det er mulig at det også kan si noe om global miljøstyring, eksempelvis styring av andre regionale havområder og andre offshoreområder, samt også olje- og gassaktivitet på land. Globaliseringsforskerne David Held og Anthony McGrew (2002) karakteriserer global styring som et fenomen med variabel geometri og vektlegger at den politiske betydningen og reguleringskapasiteten i disse avtalene varierer betraktelig fra problem til problem og geografisk område. Dette stemmer overens med Arktis-eksperten Oran Young (1997), som observerer at kravene for å styre og løse globale problemer er forskjellige for ulike spørsmål og problemområder. Derfor, kan det hende at det geografiske området rundt Arktis, problemet med å regulere olje- og gassaktiviteter eller vanskeligheter med å styre miljøproblemer, gjør at erfaringene fra Arktis bare har delvis relevans til andre områder. Men Arktis eller miljøproblemer i olje- og gassindustrien er imidlertid ikke vidt forskjellige fra andre områder, ettersom både regionalisering og spørsmål om bærekraftighet i global styring er vanlige problemstillinger. Dette gjelder også styring av olje- og gassaktiviteter, så vel som andre ressurser. Og selv om nylige geopolitiske konflikter har oppstått rundt regionen, og gjort det vanskeligere å samarbeide, er dette også status quo i andre regioner og "konfliktområder".

Imidlertid kan noen aspekter ved global miljøstyring av olje- og gassaktiviteter i Arktis betegnes som spesielle. For det første er olje- og gassindustrien en av de største og mest lønnsomme industrier i verden. Oljeselskapene er gigantiske og har ofte større økonomier enn gjennomsnittlige industrialiserte stater. Selv om "business" er en del av global styring, er noen av disse selskapene blitt så mektige at de kan velge å løse problemet uten å samarbeide med offentlige institusjoner. For det andre, er sikkerhetsaspekter i internasjonal politikk ofte ekskludert fra global styring og ofte er det sagt at i områder rundt geopolitikk er det makt som er hoveddrivkraften. Men fremdeles argumenterer Arktis-eksperten Oran Young (1997) at i økonomiske spørsmål gir dette muligheter for gjensidig gevinst og genererer derfor insentiver for samarbeid. Derfor, selv om det bare er et "case", skiller ikke de miljøproblemene vi møter i olje- og gassindustrien seg mye fra andre globale problemer. Som konsekvens, er det gode muligheter for at resultatene, bidragene og konklus-

sjonene fra dette tilfellet dermed kan bidra til å belyse styring i andre områder og regioner.

Konklusjon

Arktis er en region som gir olje- og gassindustrien spesielle utfordringer når det gjelder å beskytte miljøet. Selv om global oppvarming har åpnet opp for menneskelig aktivitet i regionen, er havet fremdeles delvis dekket av is. Sammen med et ekstremt klima gir dette ekstra miljøutfordringer for olje- og gassindustrien. Selv om det eksisterer styringsmekanismer igjennom Havrettskonvensjonen, OSPAR-konvensjonen og Arktisk Råd, er det fremdeles ikke noe regime som fullstendig dekker alle aspekter ved miljøstyring av olje- og gassaktiviteter i Arktis. Siden det marine miljø i regionen er veldig sårbart, er global styring meget viktig. Selv om global styringsteori indikerer at man gjerne finner institusjonelt samarbeid mellom offentlige og private aktører, har jeg ikke funnet noe institusjonalisert samarbeid mellom Arktisk Råd og olje- og gassindustrien. Derimot har jeg klargjort at det finnes høy grad av uformelt samarbeid mellom aktørene. Spesielt gjennom uformelle dialoger, møter og konferanser, samt samarbeid med frivillige standardiseringsinitiativer trer dette frem. Jeg har videre påpekt at slik uformelle samarbeid kan både skape klare styringseffekter, samt bidra til å etablere normer, som igjen kan bidra til styringseffekter. Siden disse uformelle mekanismene står sentralt, er det viktig å inkorporere uformelle mekanismer i et mer helhetlig rammeverk når man skal analysere global styring eller samarbeid mellom offentlige og private aktører. Siden global styringsteori via multiaktørteorier ikke kan forklare global styring i Arktis, har den kanskje overvurdert utstrekningen av slikt samarbeid. Siden regionen, og miljøstyring i forbindelse med olje- og gassaktiviteter er noe unikt, er det også mulig at en i global styringsteori har overvurdert utstrekningen av tilsvarende institusjonalisert samarbeid i lignende regioner eller problemområder. Men siden Arktis bare er en "case", er det vanskelig å konkludere noe for sikkert. Men uansett synes det viktig å inkludere uformelle samarbeidsmekanismer mellom offentlige og private aktører i global styringsteori. Ved å evaluere og analysere disse uformelle styringsmekanismerne kan vi avdekke om slike samarbeid kan være mer effektive enn formelle samarbeid eller om de kan føre til slike formelle samarbeid. Vi kan også muligens observere flere samarbeid mellom næringslivsaktører og offentlige aktører hvis vi inkluderer flere slike former for uformelle samarbeid.

Litteraturliste

- Abbott, K W & Snidal, D** 1998, 'Why States Act Through Formal International Organizations', *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, no.1, pp. 3-32.
- Arctic Climate Impact Assessment (ACIA)** 2004. *Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Change Assessment*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines** 2009, *Arctic Council, Protection of the Arctic Marine Environment (PAME)*, <http://arctic-council.org/filearchive/Arctic%20Offshore%20Oil%20and%20Gas%20Guidelines%202009.pdf>, accessed 30/6-2010.
- Arctic Oil and Gas** 2007, *Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP)*, Oslo.
- Bäckstrand, K** 2006, Multi-Stakeholder Partnerships for Sustainable Development: Rethinking Legitimacy, Accountability and Effectiveness', *European Environment*, vol. 16, pp 290–306.
- Borgerson, SG** 2008, 'Arctic Melt-down – The Economic and Security Implications of Global Warming', *Foreign Affairs*, vol. 87, nr. 2, pp. 67- 77.
- Boström, M & Hallström, KT** 2010 'The Fragile Authority of Multi-Stakeholder Standard Setting'. Paper prepared for the SGIR conference Stockholm.
- Bull, B** 2010, 'Rethinking Multilateralism: Global Governance and Public – Private Partnerships in the UN' in M Ougaard. & A Leander (red.) *Business and Global Governance*, Routledge, London.
- Börzel, T & Risse, T** 2005, 'Public-Private Partnerships – Effective and Legitimate Tools of International Governance?' in E Grande, & LW Pauly, 2005, Complex sovereignty: reconstituting political authority in the twenty-first century, University of Toronto Press, Toronto.
- Commission of Global Governance** 1995, *Our Global Neighborhood*, Oxford University Press, New York.
- Corell, H, Corell, R et al** 2010, 'Arctic Governance in an Era of Transformative Change: Critical Questions, Governance Principles, Ways Forward- Report of the Arctic Governance'.
- Djelic M-L & Sahlin-Andersson, K** 2006, *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Finnemore, M & Sikkink, K** 1998, "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, vol. 52, no. 4, pp. 887-917.
- Glomsrød, S and Aslaksen I** 2006, 'The Economy of the North', Statistisk Sentralbyrå, Oslo/Kongsvinger.
- Held, D & McGrew, A** 2002, *Governing Globalization – Power, Authority and Global Governance*, Polity Press, Cambridge.
- Ilulissat Declaration**, http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf (accessed 07.06.2010).
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)** 2007, *Climate Change: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Karns, MP & Mingst, KA** 2004, *International Organizations – The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO.
- Keohane, RO & Nye, JS** 2000, 'Introduction' in JS Nye & JD Donahue (reds.), *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Koivurova, T, Molenaar, EJ** 2009, 'International Governance and Regulation of the Marine Arctic: Overview and Gap Analysis', World Wildlife Fund International Arctic Programme, Oslo.
- Nowlan, L** 2001, *Arctic Legal Regime for Environmental Protection*, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge.

- Offerdal, K** 2007, 'Oil, gas and the environment' in SO Stokke & G Honneland, *International Cooperation and Arctic Governance*, Routledge, London.
- Ougaard, M & Leander, A** 2010, *Business and Global Governance*, Routledge, London.
- Reinicke, W Deng, F et al** 2000, Critical Choices; The United Nations, networks, and the future of global governance, International Development Research Center, Ottawa.
- Rosenau, JN** 2005, 'Governance in the twenty-first century' in R. Wilkinson (ed.), 2005, *The Global Governance Reader*, Routledge, London.
- Stokke, OS** 2007, 'A legal regime for the Arctic – Interplay with the Law of the Sea Convention' *Marine Policy*, vol. 31, no 4, pp. 402-408.
- Streck, C** 2002, 'Global Public Policy Networks as Coalitions for Change' in DC Esty & MH Ivanova, *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, New Haven, Yale School of Forestry & Environmental Studies.
- Tuomela, R** 1993, 'What is Cooperation', *Erkenntnis*, vol. 38, no 1, pp. 87-101.
- United Nations General Assembly** Towards Global Partnerships: Cooperation Between the United Nations and All Relevant Partners, in Particular the Private Sector, Report of the Secretary-General, 9 October 2001, available online at http://www.un.org/partnerships/Docs/partnershipreport_a-56-323.pdf.
- United States Geological Survey** 2008 (USGS) *Fact Sheet* <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/13049/fs2008-3049.pdf>, accessed 21/6-2010.
- Wigell, M** 2008, 'Multi-Stakeholder Cooperation in Global Governance', *Helsinki Process Publication Series*, nr. 7, Finnish Institute of International Affairs

- Young, OR** 1997, *Global governance: drawing insights from the environmental experience*, MIT, Cambridge, Mass.
- Young, OR** 2009, 'The Arctic in Play: Governance in a Time of Rapid Change', *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 24, no.2, pp. 423-442.

Intervjuer

- International Association of Oil and Gas Producers**, OGP/Heide Mairs/Exxon Mobil, Utført 30/7-2010
- Parker, James G.** Independent Oil and Gas Environmental Consultant, Utført 10/7-2010
- Reiersen, Lars Otto.** Director Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Arctic Council Working Group, Utført 05/7-2010
- Young, Oran.** Arktis- ekspert og styringsteoretiker, utført 21/7-2010

Noter

1. Ilulissat Declaration 2008
2. Se mer – Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report – Arctic Council/PAME
3. "Gold rush" terminologien er ofte brukt – se <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4354036.stm>
4. Også kalt BP-oljeutslippet og oljekatastrofen i Mexico-golfen
5. Deler av de forskjellige nasjonale lovene om miljø i Arktis er beskrevet i "A Summary of Legal Instruments and National Frameworks for Arctic Marine Conservation", utgitt av CAFF og Arktisk Råd

ØNSKER DU OVERBLIK OVER DE STØRSTE SAMFUNDSORIENTERTE FORFATTERSKABER?

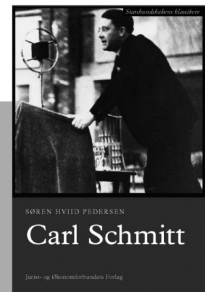
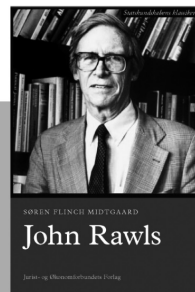
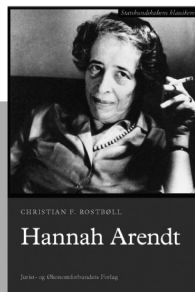
'Statskundskabens Klassikere'

er en ny bogserie, der kort og præcist guider dig igennem de væsentligste bidrag til vores moderne forståelse af politik. Få ren besked om, hvordan *Arendt* forsøgte at genskabe menneskets politiske eksistens, hvilken epokegørende betydning *Rawls* retfærdighedsprincipper har haft og få overblikket over *Schmitts* tese om liberalismen og demokratiet som hinandens modsætninger.

Nye, spændende titler i serien er på vej – få besked på Djoef-forlag.dk.



JURIST- OG
ØKONOMFORBUNDETS
FORLAG



Geopolitikkens geografi

Henrik Gutzon Larsen Lektor, Institut for Planlægning, Aalborg Universitet, email: hgl@plan.aau.dk.

Strange, that it is through geopolitics that geography – so often ... the neglected orphan of social theory – comes back into a social scientific understanding of the world (Harvey 2010, 210).

Geografi har tilsyneladende fået en renæssance i analyser af mellemstatslig og global politik. Men geografi er ikke et umælede fundament for politik. Geografi er i sig selv politisk. Som et bidrag til den tværfaglige dialog tegner artiklen konturerne af geopolitikkens lange og ofte omstridte historie, og opridsrer nogle centrale dimensioner i den nutidige forståelse af geopolitik og geografi.

Geografiens hævn

Geografiens hævn, "the revenge of geography". Så enkelt og umiddelbart forførende forklarer Robert D. Kaplan (2009) nutidens og fremtidens storpolitiske problemer. 1990'ernes „væbnede liberalisme“ og de ny-konservatives idealisme har spillet fallit. I stedet må vi atter vende os til den politiske realisme, og "of all the unsavory truths in which realism is rooted, the bluntest, most uncomfortable, and most deterministic of all is geography" (Kaplan 2009, 98). Her nytter ikke politisk teori. Ifølge Kaplan skal vi søge til tidligere tænkere som Alfred Mahan (1840-1914), Nicholas Spykman (1893-1943) og især Halford Mackinder (1861-1947), der alle forsøgte at forklare storpolitik som grundlæggende bestemt af geografiske faktorer:

If you want to understand the insights of geography, you need to seek out those thinkers who make liberal humanists profoundly uneasy – those authors who thought the map determined nearly everything, leaving little room for human agency (Kaplan 2009, 98).

Kaplan er på ingen måde den eneste, der gennem de seneste årtier har fundet vej til geografien som en vigtig faktor i storpolitik. Det kan naturligvis kun glæde en geograf. Men det er bemærkelsesværdigt, at den akademiske og offentlige debat alt for ofte kobler direkte tilbage til de geopolitiske klassikere – eller helt forbigår mere end et århundredes videnskabelige debat om sammenhænge mellem geografi og politik. Som flere iagttagere har bemærket, er der opstået en *ny-klassisk geopolitik*. I denne lille artikel vil jeg foretage en systematisk og historisk introduktion til geografers syn på geopolitik og det geografiske rum i håbet om, at den kan bidrage til den tværfaglige dialog. Særligt vil jeg inddrage nyere forståelser af geografi, der på afgørende vis udfordrer tankegangen i den klassiske forståelse. Jeg tager her udgangspunkt i erkendelsen af en ny-klassisk geopolitik, der også omfatter politologer knyttet til International Politik. Mit ærinde er dog ikke at opstille en systematisk kritik af politologers geopolitik.

Ny-klassisk geopolitik

Allerede i midten af 1980'erne bemærkede Leslie Hepple (1986), at der var sket en bemærkelsesværdig opblomstring af storpolitiske analyser, der direkte brugte ordet „geopolitik“, eller som mere usagt indskrev sig i den geopolitiske tradition. Henry Kissingers brug af ordet spillede i den forbindelse en rolle. Siden har Mark Bassin påpeget, at der også i Frankrig, Rusland og Tyskland er opstået en ny-klassisk geopolitik, der markerer „a return to the traditional models and spirit of classical geopolitics“ (Bassin 2004, 624). Nick Megoran (2010) anfører, at betegnelsen „ny-klassisk geopolitik“ bør beholdes nutidige analyser, der udtrykkeligt knytter an

til den „klassiske geopolitik“. Robert Kaplans artikel om „geografiens hævn“ er her et tydeligt eksempel. Men det er også ny-klassisk geopolitik i denne smalle forståelse, når politologen Sten Rynning med hjælp fra Mackinder fastslår, at USA's udenrigspolitik „opstår inden for en fast ramme – den geopolitiske“, der er hævet over specifikke ideologier og politikker:

Pointen i dette er *ikke*, at realister, liberalister og neokonservative handler ens. Det gør de ikke. Men de har samme overordnede prioriteter, som vi kan forstå ud fra en geopolitisk ramme, nemlig at etablere brohoveder ind mod Euro-Asien og fastholde Mellemøsten som amerikansk interesseområde (Rynning 2006, 78-79).

Virginie Mamadouhs definition af ny-klassisk geopolitik er dog nok mere brugbar og dækkende

Neoclassical geopolitics correspond to what the layman expects geopolitics to be: it is about the effects of geographical location and other geographical features on the foreign policy of a state and its relations with other states. It is also concerned with the strategic value of geographical factors (resources, access to the sea, etc.) (Mamadouh 1998, 238).

I dette perspektiv er det ikke den udtalte forbindelse til den klassiske geopolitik, der er væsentlig. Det er snarere måden at inddrage geografi i storpolitiske analyser, som karakteriserer den ny-klassiske geopolitik. Når Thomas Barnett (2004) tegner et verdenskort, der identificerer et „ikke-integreret mellemrum“ som fundamentet for fremtidens sikkerhedspolitik, indskriver han sig for eksempel i den klassiske geopolitik. Og om end mere nuanceret, kan vi også finde eksempler nærmere de hjemlige kyster. Geografisk afstand spiller således en central rolle hos Hans Mouritzen (1998) og Barry Buzan & Ole Wæver (2003). Problemet er i den forbindelse ikke, at geografi bliver tillagt betydning. Min anke er snarere, at mange udøvere af ny-klassisk geopolitik stort set forbigår den lange debat om samspil mellem geografi og politik, de måske noget uforvarende træder ind i. Dermed reproducerer den ny-klassiske geopolitik mange af de problemer, der kendetegnede den klassiske tradition, og den ender ofte med en forsimplet forståelse af geografi. Lad os først se nærmere på den klassiske geopolitik.¹

Klassisk geopolitik

Ordet *geopolitik* tilskrives svenskeren Rudolf Kjellén (1864-1922), der havde et mangesidigt virke som profes-

sor i statskundskab og konservativ politiker, men som også underviste i geografi og forfattede geografibøger (Holder 1992). I en tid, hvor biologi havde høj akademisk status, betragtede Kjellén staten som en „livsform“. Det vil sige, at han så en mere eller mindre direkte analogi mellem staten og biologiske organismer. I sit teoretiske hovedværk, *Staten som livsform* (1916), beskrev han således fem dele af statsorganismen: „geopolitik“ (geografi), „etnopolitik“ (etnicitet), „økonomipolitik“ (økonomi), „sociopolitik“ (sociale forhold) og „regeringspolitik“ (regeringsform). Geopolitik var her „läran om staten som geografisk organism eller företeelse i rummet: alltså staten som land, territorium, gebit eller, mest prägnant, *rike*“ (Kjellén 1916, 39). Kjellén var inspireret af geografen Friedrich Ratzel (1844-1904), der især er berøgt for begrebet „Lebensraum“, og det var ikke mindst gennem oversættelser af Kjelléns bøger til tysk, at „geopolitik“ i mellemkrigstiden særlig blev knyttet til kredsen omkring Karl Haushofer (1869-1946) og *Zeitschrift für Geopolitik*.

Det er den delvise kobling til naziregimet, der har gjort geopolitik til et følsomt begreb. Det gjaldt også i Danmark, hvor Gudmund Hatt (1884-1960) på grund af „tyskvenlige“ geopolitiske analyser under besættelsen blev afskediget fra sit professorat i kulturgeografi ved Københavns Universitet.² For journalisten Nicolai Blædel, der som udtalt antinazist skrev med stor styrke, havde Hatt gennem geopolitikken vovet sig „ud i denne med Videnskabens Navn smykkede tyske Agitation“ og gjort „Videnskaben til en Skøge“ (Blædel 1946, 569-70). Hatt var dog ikke nazist, men reaktionen afspejler en ikke ualmindelig betragtning i samtiden. Allerede under krigen gjorde især amerikanske geografer et ihærdigt forsøg på at distancere „videnskabelig“ geografi fra „pseudovidenskabelig“ geopolitik. Isaiah Bowman, der selv havde gjort en del væsen af storpolitikens geografi, betragtede slet og ret geopolitik som „an apology for theft“ (Bowman 1942, 658). Nyere forskning har imidlertid vist, at naziregimet var mindre påvirket af de tyske geopolitikere, end det tidligere blev antaget, og der var også væsentlige ideologiske forskelle (Bassin 1987). De tyske geopolitikere var dog udtalte imperialister og nationalister. Men de idéer om geografisk ekspansion, der ofte forbindes med dem, fandtes hos alle stormagter (Walter 2002). Det var et forhold, småstats-geopolitikeren Gudmund Hatt opfattede. I en artikel, der først blev trykt som „Hvad er Geopolitik?“ i *Berlingske Aftenavis*, skrev han:

Geopolitik drives som Videnskab især i Tyskland. Men i Praksis har de britiske Statsmænd været Verdens mest indsigtfulde Geopolitikere, allerede længe før Ratzel og Kjellén begyndte at skrive Bøger (Hatt 1940, 174).

Selvom politisk-geografiske tænkere i særlig Storbritannien og USA med al magt forsøgte at undgå „geopolitik“ som andet end et skældsord, var de præcis så nationalistiske og imperialistiske, som deres tyske samtidige. Det er derfor ikke et tilfælde, at geografer i de senere år har flyttet det kritiske blik til den direkte eller indirekte imperialism, der kom til udtryk hos de „gode“ geografer. Det gælder for eksempel Halford Mackinder og Isaiah Bowman. Flere ser i den forbindelse foruroligende paralleller til nutidig (geo)politik (f.eks. Kearns 2009; Smith 2003).

Trods mange forskelle, kan der udledes tre sammenhængende elementer i den klassiske geopolitik. For det første hævdede de klassiske geopolitikere, at geografiske faktorer på afgørende vis bestemmer udfaldet af politik. Det er det, der i dag kaldes rumdeterminisme (eller geografisk determinisme). Typisk kunne det dreje sig om kontinenternes og oceanernes størrelse, form og indbyrdes forhold, men også topografiske spørgsmål, som det ikke mindst kom til udtryk i diskussioner af såkaldte „naturlige grænser“. Et klassisk eksempel er Mackinders (1904) idé om Eurasien som „historiens geografiske krumtap“. I en senere udgave af denne tankegang, betegnede han det indre Eurasien som „Hjertelandet“ og selve Eurasien som „Verdensøen“. Mackinder (1919, 194) håbede, at en „engel“ ville hviske Vestmagternes forhandler i Versailles den deterministiske pointe:

Who rules East Europe commands the Heartland:
Who rules the Heartland commands the World-
Island:
Who rules the World-Island commands the World.

Kontrollen over bestemte geografiske områder bestemte med andre ord storpolitikken. Geopolitikernes determinisme var sjældent fuldkommen, men efterlod – ofte en kende ulogisk – et vist rum for menneskelig indvirkning. Men i sidste instans bestemte geografien. I en anden kendt sentens formulerede Mackinder det således: „Man and not nature initiates, but nature in large measure controls“ (Mackinder 1904, 422). Her, som i mange andre tilfælde, dækker „natur“ og „geografi“ stort set det samme.

For det andet mente de klassiske geopolitikere, at geografiske faktorer repræsenterede en objektiv virkelighed. For geografer handlede det nok til en vis grad om at fastslå betydningen af deres fag, ikke mindst som et nyt universitetsfag. Men også uden for kredsen af fagbevidste geografer tiltrak geografiens tilsyneladende forklaringskraft. Politologen Nicholas Spykman mente således, at „geography does not argue. It simply is“ (Spykman 1938, 236). For det tredje, og på sin vis sammenfattende, lå der i disse idéer en forestilling om, at forklaringer knyttet til

geografi kunne hæve sig over ideologi og politik. Det kom for eksempel til udtryk hos Gudmund Hatt, som i sit forsvarsskrift til Den ekstraordinære Tjenestemandsdømstol fra december 1945 skrev:

Den politiske Geograf studerer upersonlige Kræfter. ... Det er hans Opgave at forklare Staternes Magtpolitik ud fra de givne geografiske Forhold, idet han mener, at Staternes Magtpolitik i væsentlig Grad beror netop paa geografiske Forudsætninger. ... Ideologiernes Betydning kan let overvurderes. Ideologierne forgaar, medens Lande og Folkeslag bestaar.³

Det er ikke mindst en kritisk vurdering af disse forhold, der på forskellig vis også kommer til udtryk i den nyklassiske geopolitik, der danner grundlag for de fleste nutidige geografers tilgang til geopolitik.

Kritisk geopolitik

Det var især fra en poststrukturalistisk vinkel, at geografer i løbet af 1990'erne gav sig i kast med geopolitik. Denne såkaldte „kritiske geopolitik“ har klare paralleller til den poststrukturalistiske drejning i international politisk teori, for eksempel til Richard Ashley (1987) og Rob Walkers (1993) kritik af det (ureflekterede) geografiske fundament i traditionel international politisk teori. Det er formodentlig også på dette felt, at geografer og politologer i nyere tid fundet størst fælles fodslag. Det er dog værd at bemærke, at det i første omgang ikke mindst var igennem Immanuel Wallersteins ganske strukturalistiske verdenssystemanalyse, at geografer i slutningen af 1970'erne og starten af 1980'erne atter nærmede sig geopolitik. Peter Taylors lærebog i politisk geografi var i den forbindelse af stor betydning.⁴ Men jeg vil her fokusere på den kritiske geopolitik, der i højere grad tager livtag med den klassiske geopolitik.

Simon Dalby, en af forgangsmændene i den kritiske geopolitik, har i en central artikel beskrevet målet som analyser af „the politics of the geographical specification of politics“ (Dalby 1991, 274). Den lidt kryptiske programmerklæring dækker over et projekt, der på den ene side forholder sig kritisk til nedarvede „sandheder“ om samspil mellem geografi og politik, og som på den anden side også ser denne form for nedarvet tankegods som magtfuldt i både udøvelsen og erfaringen af politik. Klaus Dodds formulerer det således:

For the critical geopolitical writer ... the really important task is interpreting theories of world politics rather than repeating often ill-defined assumptions and understandings of politics and

geography. Challenging conventional categories of international and global politics is part and parcel of a critical evaluation of the role of geographical knowledge and its influence on social and political practices (Dodds 2005, 29-30).

For den kritiske geopolitik er geografien ikke en given eller fast ramme for politik. Geografi, som den bruges i politisk teori og praksis, er i sig selv politisk. Dette argument knytter sig til den „relationelle rumforståelse“, som er omtalt i næste afsnit. Men først skal vi se lidt nærmere på det kritisk-geopolitiske projekt, der i høj grad blev sat på sporet af Gearóid Ó Tuathail og John Agnew. I tråd med den poststrukturalistiske strømning, betragtede de geopolitik som en diskursiv praksis, der „rumliggør“ (eller „geograficerer“) storpolitik:

Geopolitics, we wish to suggest, should be critically re-conceptualized as a discursive practice by which intellectuals of statecraft ‘spatialize’ international politics in such a way as to represent it as a ‘world’ characterized by particular types of places, peoples and dramas (Ó Tuathail & Agnew 1992, 192).

Ó Tuathail og Agnew argumenterer på den baggrund, at geopolitik ikke blot er en praksis, der findes i en lille kreds af strategiske tænkere. Det at beskrive et storpolitisk problem er at praktisere geopolitik, for en sådan beskrivelse vil uundgåeligt – men ofte uudsagt – normalisere et bestemt verdensbillede. Ó Tuathail og Agnew påpeger i den forbindelse, at geopolitik kan være både „formel“ og „praktisk“. *Formel geopolitik* refererer her til de grupper af intellektuelle, der kan forbindes til mere eller mindre udtalte geopolitiske teorier. Denne form for geopolitik omfatter både de klassiske og de ny-klassiske geopolitikere. Og selvom de sjældent helt vil være ved det, udfører de kritiske geopolitikere også formel geopolitik, som dog har et kritisk snarere end et statsunderstøttende sigte. *Praktisk geopolitik* er dog ifølge Ó Tuathail og Agnew langt mere udbredt. Den praktiseres af statsmænd (og -kvinder), politikere, militærfolk og andre politiske praktikere. Præsident Bushs fremmaning af „Ondskabens Akse“ falder ind under denne kategori. Allerede Gudmund Hatt havde i øvrigt øje for geopolitikens praktiske og formelle side:

Fremragende Statsmænd har drevet praktisk Geopolitik alle Dage. Men Staternes Skæbne er af saa afgørende og almindelig Interesse, at de nødvendigvis maa beskæftige ogsaa andre Hjerner end dem, der er sat til at lede Staterne.

Ogsaa nogle videnskabelige Hjerner fanges ind af de Problemer, der vedrører Statens Liv (Hatt 1940, 178).

De kritiske geopolitikere har også erkendt en tredje geopolitisk praksis, *populær geopolitik*, som typisk drejer sig om de forestillinger om „fremmede“ folk, steder og farer, der udgår fra massemedierne (se f.eks. Ó Tuathail 1999 og Sharp 1993).

Geopolitik produceres således i mange former og sammenhænge. Blandt andet derfor er det afgørende, at geografi ikke betragtes som et mere eller mindre „naturligt“ fundament for politik. Geografien i geopolitiske argumenter skal i stedet betragtes som indlejret i specifikke lokale, nationale og transnationale sammenhænge. Men det er også helt centralt at erkende, at geopolitiske argumenter især opnår deres magt ved at reducere lokal kompleksitet til et ofte forførende simpelt verdensbillede. Ó Tuathail og Agnew formulerede det således: „geopolitical reasoning works by the active suppression of the complex geographical reality of places in favor of controllable geopolitical abstractions“ (Ó Tuathail & Agnew 1992, 195). Den kolde krigs geopolitik var for eksempel i store træk kendetegnet ved, at sikkerhedspolitiske problemer kunne reduceres til et simpelt geografisk spørgsmål: Øst eller Vest?

Gearóid Ó Tuathail (1996) har siden udviklet en mere udpræget poststrukturalistisk udgave af denne tilgang, der har opnået en vis opmærksomhed i international politisk teori, og særlig i årene omkring årtusindskiftet blev denne kritiske geopolitik udmøntet i en mængde bøger og artikler. John Agnew har på sin side bevæget sig i retning af en mindre poststrukturalistisk „historisk geopolitik“, som han har forfulgt i analyser af skiftende geopolitiske verdensordner (Agnew & Corbridge 1995; Agnew 2005). Og som Marcus Power og David Campbell (2010) påpeger i en nylig oversigt, har kritisk geopolitik i det hele taget udviklet sig til et ganske alsidigt felt. Men trods de mange forskelle, er de fleste geografer i dag samlet i en kritisk opposition til såvel den klassiske som den ny-klassiske geopolitik.

Den udenforstående vil nok med en vis ret spørge: hvor er geografien i alt dette? Der er immervæk ganske langt fra Halford Mackinders håndfaste „Hjerteland“, som de fleste vil genkende som geografisk, til de „rumliggørende“ diskurser, der optager mange kritiske geopolitikere. En del af forklaringen ligger i det ikke ubetydelige – men i mange sammenhænge usagte – forhold, at for geografer er geografi ikke blot geografi.

Geografers geografi

„Geografi“ er genstand for en omfattende og mangesidig litteratur.⁵ Jeg vil her især lægge vægt på David Harveys bidrag til debatten. Harvey, der utvivlsomt er den mest indflydelsesrige nulevende geograf, har udviklet sit geografiske perspektiv gennem fire årtier. Heldigvis har han for nylig sammenfattet sine tanker i nogle forholdsvis tilgængelige skrifter, som jeg her vil bruge som grundlag.⁶ Udgangspunktet for Harveys geografiforståelse er erkendelsen af tre grundlæggende måder at anskue det geografiske rum – den absolutte, den relative og den relationelle rumforståelse. Disse perspektiver skal ikke opfattes som konkurrerende „skoler“. Der er snarere tale om ofte udtalte måder, som geografer og andre betragter geografi på. Den relationelle rumforståelse er dog et udtalt perspektiv, og erkendelsen af det absolutte og relative rumbegreb er i høj grad det kritiske udgangspunkt for dette perspektiv. Jeg skal her afholde mig fra de koblinger til klassisk og moderne filosofi, der ofte bringes på banen i diskussionen af det geografiske rum. I stedet vil jeg skære ind til benet og knytte spørgsmålet om rumbegreber til diskussioner af mellemstatslig og global politik.

Det *absolutte rum* er det, de fleste vil opfatte som „geografi“. Det vil sige det tredimensionelle rum, vi umiddelbart sanser, og som kan opmåles og kortlægges. Ting og hændelser kan her stedfæstes (længde- og breddegrad), og afstande kan udmåles (meter). Der er med andre ord tale om absolut lokalisering og absolut afstand. Dette er naturligvis en særdeles nyttig måde at betragte det geografiske rum, og det absolutte rumbegreb anvendes da også med stor succes i kortlægning og navigation. Disse færdigheder er ikke blot af central betydning i et moderne hverdagsliv; de er også af afgørende betydning for militærvæsen og handelsliv. Det er derfor ikke underligt, at den strategisk-orienterede klassiske geopolitik især trak på det absolutte rumbegreb. Halford Mackinder benyttede netop kort til at illustrere sit geopolitiske argument om det indre Eurasien som historiens geografiske omdrejningspunkt. Det absolutte rumbegreb kommer dog ikke blot til udtryk i kort; det kan også udtrykkes i tekst og tale. Gudmund Hatts geopolitik frembyder et eksempel:

Den styrke, hvormed et Magtcentrum kan gøre sig gældende, aftager udefter. Stort set vil Intensiteten i det Kraftfelt, der omgiver et Magtcentrum, staa i omvendt Forhold til Kvadratet paa Afstanden (Hatt 1943, 46).

Denne argumentation minder slående om Hans Mouritzens (1998) modellering af sammenhængen mellem magt og afstand i mellemstatslig politik. Det er også en absolut

rumforståelse, der kommer til udtryk når Barry Buzan og Ole Wæver introducerer afstand som en central parameter i sikkerhedsstudier. Med forfatterens egne ord: “since most threats travel more easily over short distances than over long ones, security interdependence is normally patterned into regionally based clusters: security complexes” (Buzan & Wæver 2003, 4). De „regionale sikkerhedskomplekser“, Buzan og Wæver kortlægger, har i øvrigt både i udformning og ikke mindst i den geografiske tænkning slående ligheder med Saul B. Cohens geopolitik (f.eks. Cohen 1963; Cohen 1991).⁷ Disse udtryk for ny-klassisk geopolitik indeholder mange interessante elementer. Det er også prisværdigt, at særlig Buzan og Wæver ikke alene forlader sig på abstrakt teoretisering, men de også giver sig i kast med detaljerede regionale analyser. Men set med geografiske øjne er det grundlæggende problem, at en absolut rumforståelse alt for let udmønter sig i geografisk determinisme: geografiske faktorer som afstand, lokalisering og udbredelse får en selvstændig forklaringskraft.

Det *relative rum* træder på sin vis et skridt bort fra dette problem, men løser det ikke. Blandt geografer vandt det relative rumbegreb især udbredelse i løber af 1960'erne, hvor geografer, som andre samfundsvidenskabsfolk, blev optændt af behavioristiske ambitioner om at opstille almenyldige forklaringer. Det absolutte rumbegreb, der især kom til udtryk i den såkaldte regionalgeografi, var i den forbindelse alt for beskrivende og stedspecifik. I stedet lagde særlig de økonomisk-orienterede geografer vægt på at opstille universelle og kvantificerbare modeller, der kunne forklare lokalisering og bevægelse i det geografiske rum. I Danmark kom denne ambition tydelig til udtryk i Leon Dueholm og Chris Jensen-Butlers (1974) geografiske lærebog. Steder var ikke længere i sig selv interessante. Det var det relative forhold mellem steder, for eksempel mellem fabrik og marked, der var vigtigt. Det relative rumbegreb sætter således absolut afstand i forhold til noget andet, typisk tid (meter/minutter) men også omkostninger (meter/kroner). Der er med andre ord tale om relativ afstand. Igen er denne geografiforståelse åbenlyst nyttig i mange henseender, for eksempel i planlægning og logistik. Og særlig i form af teknologi indeholder det relative rumbegreb også en vis samfundsmæssig dynamik.

Det relative rumbegreb var ikke så fremtrædende i den klassiske geopolitik. Men det simrede ofte under overfladen. Når Halford Mackinder (1904) lagde vægt på det indre Eurasien, var det netop fordi han mente at en teknologisk udvikling havde flyttet den geostrategiske fordel fra havbaseret til landbaseret magt: med jernbaner kunne Rusland opnå den mobilitet, der tidligere især var til det maritime Storbritanniens fordel. Gudmund Hatt (1943, 46) indså ligeledes, at „jo bedre Samfærdselsfor-

holdene er, desto langsommere vil Intensiteten i Kraft-feltet aftage“. I dag erkender Barry Buzan og Ole Wæver (2003, 46) tilsvarende, at en supermagt har magt til at „transcendere geografis logik“ og tilsidesætte det „regionale imperativ“. Spørgsmålet om hvordan „globaliseringen“ berører afstand lurer også i analysen. Men som det også var tilfældet for deres forgængere, får denne indsigt ikke afgørende betydning for udformningen af et grundlæggende absolut geografisk verdensbillede. Det er på sin vis sigende, at Buzan og Wæver (2003, 484) vil „udfylde kortet“ med regionale sikkerhedskomplekser. Faren for geografisk determinisme ligger derfor stadige snublende nær. Leslie Hepple har sammenfattet problemet som den *naturalistiske fejlslutning* i den klassiske (og dermed også den ny-klassiske) geopolitik. Det vil sige:

an excessively direct linking of ‘permanent geographical factors’ with policy, with ‘technology’ transforming these ‘natural’ relations, but with little discussion of the social and political assumptions and models that are always involved in social constructions such as geopolitics (Hepple 1986, S33).

Det er idéen om det *relationelle rum*, der for alvor tager favntag med dette problem. Men det er også her, at sagerne for alvor bliver komplicerede – og stærkt om-diskuterede. Det illustreres af det forhold, at det relationelle rumbegreb i løbet af 1970’erne blev udviklet af historisk-materialistiske geografer som David Harvey, men også af fænomenologisk-orienterede geografer. Der var således lagt op til betydelig uenighed, der endda voksede yderligere, efterhånden som poststrukturalisme i løbet af 1980’erne også fik tag i mange geografer. Trods disse betydelige forskelle, er fortællerne for det relationelle rumbegreb forenet i at afvise den fuldstændige eller delvise afkobling af geografi fra historie og samfundsmæssige forhold, der kendetegner det absolutte og det relative rumbegreb. I det relationelle rumbegreb er geografi (rum), ligesom historie (tid), en integreret dimension af alle samfundsmæssige processer, og hverken geografi, historie eller det samfundsmæssige har i den forbindelse forrang. Der er med andre ord tale om et relationelt forhold mellem det sociale, det rumlige og det historiske. Edward Soja (2010, 70) har for nylig beskrevet dette som en „triple dialectics“; vi kunne måske tale om en „treening dialektik“.

Det er på den baggrund, at man skal forstå de fleste nutidige geografers næsten intuitive afstandtagen fra det geografiske rationale i den klassiske geopolitik og dens ny-klassiske aflægger. For den klassiske geopolitik er

netop kendetegnet ved, at politik og historie betragtes som helt eller delvist bestemt af geografiske faktorer. Det betyder ikke, at hverken det absolutte eller det relative rumbegreb er „forkert“. Begge har tværtimod deres praktiske nytte. Men i samfundsmæssig analyse må der anlægges en relationel geografiforståelse. Ellers ender vi alt for let med stærkt problematiske forklaringer. For hvis politiske og historiske udviklinger knyttes til antagelser om en given geografi, gøres analysen i bund og grund både upolitisk og ahistorisk – og dermed deterministisk. Der var engang, hvor grænsen mellem Frankrig og Tyskland var en geopolitisk brudflade i Europa, men som historien og den politiske udvikling har vist, er dette ikke en geografisk nødvendighed. Geografi er vigtig, men geografiske forhold ses som grundlæggende indlejret i en historie af politiske kampe om udformningen af den konkrete (materielle) såvel som den abstrakte (diskursive) verden.⁸

Geografis virkelige hævn

Trods den sigende forstavelse er geopolitik hverken som ord eller akademisk felt forbeholdt geografer. Den form for akademisk „livsrums politik“ ligger mig fjernt, og geopolitik har under alle omstændigheder altid været en ganske flydende betegnelse og praksis. Men jeg håber i denne lille artikel at have antydnet, at når det kommer til geopolitik og i en videre forstand samspil mellem geografi og politik, kan geografer tilbyde mindst to ting. For det første, fordi geopolitik og beslægtede betragtningsformer længe har været fagets smertensbarn, har geografer efterhånden opbygget en omfattende kritisk forståelse af disse spørgsmål. Denne litteratur bliver desværre ofte helt eller delvist overset. Blandt andet derfor forfalder ny-klassisk geopolitik stadig til de problematiske forklaringer, der kendetegner klassisk geopolitik. For det andet, og i nogen grad på den baggrund, har geografer etableret ganske nuancerede begreber og teorier til at forstå såvel geografi som sammenhænge mellem geografi og politik. Denne litteratur er på ingen måde entydig. Men trods de mange forskelle, peger den brogede gruppe omkring den relationelle rumforståelse på både muligheder og faldgruber i den samfundsvidenskabelige anvendelse af geografi. På den ene side understreger litteraturen således, at geografi er et grundlæggende element i alle samfundsmæssige forhold, også storpolitik. På den baggrund giver det for eksempel god mening, når Barry Buzan og Ole Wæver (2003) lægger vægt på regionale forskelle. Men samtidig åbner en ureflekteret anvendelse af geografiske faktorer en række faldgruber, der videnskabeligt og i sidste instans også politisk kan være problematiske. Mest ligetil, og tilsyneladende stadig svært tillokkende, er fristelsen til at give simple, gerne fysiske geografiske faktorer en afgø-

rende samfundsmæssig betydning; det vil sige, at forfalde til en variant af den „naturalistiske fejlslutning“. Det er på sin vis det der sker, når Buzan og Wæver konstruerer et verdensbillede baseret på absolut afstand, deres „regionale sikkerhedskomplekser“. Der findes dog langt mere problematiske eksempler på geografisk determinisme i den ny-klassiske geopolitik. Når Robert Kaplan (2009) taler om „geografiens hævn“, marcherer han stolt – eller rettere videnskabeligt dumdrigt og politisk problematisk – ind i en grim udgave af geografisk determinisme. Og det er her geografiens virkelige hævn lurer, nemlig at man overser, at den tilsyneladende faste geografiske virkelighed er et foranderligt produkt af mentale såvel som materielle samfundshistorier.

Referencer

- Agnew, J** 2005, *Hegemony: The New Shape of World Power*, Temple University Press, Philadelphia.
- Agnew, J & Corbridge, S** 1995, *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*, Routledge, London.
- Ashley, RK** 1987, 'The geopolitics of geopolitical space: towards a critical social theory of international politics', *Alternatives*, vol. 12, nr. 4, pp. 403-434.
- Barnett, TPM** 2004, *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century*, G. P. Putnam's Sons, New York.
- Bassin, M** 1987, 'Race contra space: the conflict between German Geopolitik and National Socialism', *Political Geography Quarterly*, vol. 6, nr. 2, pp. 115-134.
- Bassin, M** 2004, 'The two faces of contemporary geopolitics', i *A Murphy m.fl. "Is there a politics to geopolitics?"*, *Progress in Human Geography*, vol. 28, nr. 5, pp. 619-640.
- Blædel, N** 1946, *Forbrydelse og Dumhed*, H. Hagerup, København.
- Bowman, I** 1942, 'Geography vs. geopolitics', *Geographical Review*, vol. 32, nr. 4, pp. 646-658.
- Buzan, B & Wæver, O** 2003, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Clifford, N, Holloway, SL, Rice, SP & Valentine, G** (red.) 2008, *Key Concepts in Geography* (2. udgave), Sage, London.
- Cohen, SB** 1963, *Geography and Politics in a World Divided*, Random House, New York.
- Cohen, SB** 1991, 'Global geopolitical change in the post-cold war era', *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 81, nr. 4, pp. 551-580.
- Dalby, S** 1991, 'Critical geopolitics: discourse, difference and dissent', *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 9, nr. 3, pp. 261-283.
- Dodds, K** 2005, *Global Geopolitics: A Critical Introduction*, Pearson, Harlow.
- Dodds, K** (red.) 2009, *Geopolitics*, 4 bind (Sage Library of International Relations), Sage, London.
- Ducholm, L & Jensen-Butler, C** 1974, *Humangeografi*, Gjellerup, København.
- Flint, C & Taylor, PJ** 2007, *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality* (5. udgave), Pearson, Harlow.
- Hansen, F & Simonsen, K** 2004, *Geografiens videnskabsteori*, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg.
- Harvey, D** 2006, *Spaces of Global Capitalism*, Verso, London.
- Harvey, D** 2009, *Cosmopolitanism and the Geographies of Freedom*, Columbia University Press, New York.
- Harvey, D** 2010, *The Enigma of Capital*, Profile Books, London.
- Hatt, G** 1940, *Kampen om Magten: Geopolitiske Strejfflys*, Berlingske Forlag, København.
- Hatt, G** 1943, *Fra Landsbyen til Verdensriget*, Forlaget Globus, København.
- Hepple, LW** 1986, 'The revival of geopolitics', *Political Geography Quarterly*, vol. 5, nr. 4, pp. S21-36.
- Holdar, S** 1992, 'The ideal state and the power of geography: the life-work of Rudolf Kjellén', *Political Geography*, vol. 11, nr. 3, pp. 307-323.
- Hubbard, P & Kitchin, R** (red.) 2010, *Key Thinkers on Space and Place* (2. udgave), Sage, London.
- Hubbard, P, Kitchin, R & Valentine, G** (red.) 2008, *Key Texts in Human Geography*, Sage, London.
- Kaplan, RD** 2009, 'The revenge of geography', *Foreign Policy*, nr. 172, pp. 96-105.
- Kearns, G** 2009, *Geography and Empire: The Legacy of Halford Mackinder*, Oxford University Press, Oxford.
- Kjellén, R** 1916, *Staten som liffsform*, Hugo Gebers Förlag, Stockholm.
- Larsen, HG** 2009, 'Gundmund Hatt 1884-1960', i *H Lorimer & C Withers* (red.), *Geographers: Biobibliographical Studies*, vol. 28, Continuum, London.
- Larsen, HG** 2011, "The need and ability for expansion": conceptions of living space in the small-state geopolitics of Gudmund Hatt', *Political Geography*, vol. 30, nr. 1, pp. 38-48.
- Lund, J** 2007, "At opretholde Sindets Neutralitet": Geografen Gudmund Hatt, det ny Europa og det store verdensdrama, i *JT Lauridsen* (red.), *Over stregen – under besættelsen*, Gyldendal, København.
- Mackinder, HJ** 1904, 'The geographical pivot of history', *The Geographical Journal*, vol. 23, nr. 4, pp. 421-437.
- Mackinder, HJ** 1919, *Democratic Ideas and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*, Constable and Company, London.
- Mamadouh, VD** 1998, 'Geopolitics in the nineties: one flag, many meanings', *GeoJournal*, vol. 46, nr. 4, pp. 237-253.
- Megoran, N** 2010, 'Neoclassical geopolitics', *Political Geography*, vol. 29, nr. 4, pp. 187-189.
- Mouritzen, H** 1998, *Theory and Reality of International Politics*, Ashgate, Aldershot.
- Ó Tuathail, G** 1996, *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Ó Tuathail, G** 1999, 'Understanding critical geopolitics: geopolitics and risk society', *The Journal of Strategic Studies*, vol. 22, nr. 2/3, pp. 107-124.
- Ó Tuathail, G & Agnew, J** 1992, 'Geopolitics and discourse: practical geopolitical reasoning in American foreign policy', *Political Geography*, vol. 11, nr. 2, pp. 190-204.
- Parker, G** 1985, *Western Geopolitical Thought in the Twentieth Century*, Croom Helm, London.
- Parker, G** 1998, *Geopolitics: Past, Present and Future*, Pinter, London.
- Power, M & Campbell, D** 2010, 'The state of critical geopolitics', *Political Geography*, vol. 29, nr. 5, pp. 243-246.
- Rynning, S** 2006, 'USA's udenrigspolitik i geopolitisk perspektiv', *Udenrigs*, vol. 61, nr. 3, pp. 71-81.
- Sharp, J. P.** 1993, 'Publishing American identity: popular geopolitics, myth and The Reader's Digest', *Political Geography* vol. 12, nr 6, pp. 491-503.
- Smith, N** 2003, *American Empire: Roosevelt's Geographer and the Prelude to Globalization*, University of California Press, Berkeley.
- Soja, EW** 2010, *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis.

- Spykman, NJ** 1938, 'Geography and foreign policy II', *The American Political Science Review*, vol. 32, nr. 2, pp. 213-36.
- Stokke, K** 1999, *Politisk Geografi*, Tano Aschehoug, Oslo.
- Walker, RBJ** 1993, *Inside/Outside: International Politics as Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Walter, D** 2002, 'Grossraum (large space) concepts and imperial expansion', *Geopolitics*, vol. 7, nr. 3, pp. 61-74.

Noter

1. Parker (1998) og Ó Tuathail (1996) har udfærdiget gode introduktioner til geopolitikens historie fra henholdsvis en reflekteret traditionel og en post-strukturalistisk position. Stokke (1999) byder på kortfattede og eksemplarisk klare introduktioner til idéer om såvel geopolitik som geografi. Centrale bidrag til den klassiske og nyere geopolitik er optrykt i Dodds (2009).
2. Gudmund Hatt betragtede – med nogen ret – sig selv som tidens eneste danske geopolitiker. Joachim Lund (2007) har undersøgt Hatts virke og skæbne i forbindelse med den tyske besættelse. Selv har jeg, om end også med besættelsen som et vigtigt historisk omdrejningspunkt, analyseret Hatts geografiske og geopolitiske idéer i et længere perspektiv (Larsen 2009; Larsen 2011).
3. Gudmund Hatt, „Redegørelse fra Tiltalte“, 10. december 1945, Auditøren for Den ekstraordinære Tjenestemandsdømstol, Sager, T.225, Rigsarkivet (Hovedekstrakt, side 75 og 95). Hatt brugte – med et godt mål af opportuniste – „politisk geografi“ og „geopolitik“ som synonyme. Både før og nu har geografer forsøgt at skelne mellem disse to begreber (f.eks. Parker 1985, 1). I dag benytter de fleste geografer dog „geopolitik“ om det underfelt af den politiske geografi, der især beskæftiger sig med mellemstatslig og global politik. På grund af den omtumlede og konfliktfyldte historie, bruges ordet dog med en vis varsomhed.
4. Peter Taylors *Political Geography* udkom først i 1985. Bogen er siden blevet revideret flere gange, blandt andet for at afspejle ændringer i verdenspolitikken. De seneste udgaver er skrevet i samarbejde med Colin Flint (Flint & Taylor 2007). Taylor spillede også en central rolle i etableringen af tidsskriftet *Political Geography Quarterly* (siden 1992 *Political Geography*), der, sammen med tidsskriftet *Geopolitics*, er et centralt omdrejningspunkt for geografers arbejde med geopolitik.
5. Litteraturens bredde kommer for eksempel til udtryk i forlaget Sages omfangsrige antologier om geografiske nøglebegreber, -tænkere og -tekster (Clifford, Holloway, Rice & Valentine 2008; Hubbard & Kitchin 2010; Hubbard, Kitchin & Valentine 2008).
6. Se henholdsvis Harvey (2009, 133-165) og Harvey (2006, 119-148). Med inspiration fra filosofen Henri Lefebvre, anlægger Harvey en yderligere dimension, der udbygger og nuancerer hans version af den relationelle rumforståelse. For overskuelighedens skyld vil jeg dog ikke gå nærmere ind i denne diskussion. (En nogenlunde tilgængelig dansk introduktion til Lefebvres geografiske tænkning findes i Hansen & Simonsen (2004), Kapitel 9.)
7. Saul B. Cohen var en af de få amerikanske geografer, der i de første to-tre årtier efter krigen beskæftigede sig med geopolitik. Cohens artikel fra 1991 blev først præsenteret som hans „presidential address“ til The Association of American Geographers. Det burde illustrere geopolitikens renæssance, også blandt geografer. I Cohens tilfælde er der dog tale om geopolitik i et ny-klassisk format.
8. Jeg hælder her til John Agnews „historiske geopolitik“, der lægger vægt på både det materielle og det diskursive, ikke mindst i forbindelse med analysen af skiftende geopolitiske verdensordner (f.eks. Agnew & Corbridge 1995).

Geopolitik, naturlige grænser og 'kartopolitik' i Arktis

Jeppe Strandsbjerg Adjunkt, Department for Business and Politics, Copenhagen Business School, email: js.dbp@cbs.dk.

In this contemporary clash of scientific knowledges, legal regimes and offshore technologies, the uncertain spatialities of the Circumpolar Region are being reconfigured (Powel 2008, 827).

Hvad sker der med vores forståelse af geopolitik i Arktis, hvis vi udfordrer antagelsen om, at geografien er en naturlig given baggrund for politik? Artiklen argumenterer for, at geopolitik ikke kun handler om konflikt mellem stater, men i lige så høj grad handler om at etablere en bestemt social geografi, som spiller sammen med en bestemt måde at organisere samfund på. Det kommer til udtryk i Arktis i kontroverser mellem stater og folkeret på den ene side og oprindelige folk og deres levevis på den anden.

Introduktion

Der har været skrevet meget om olie og geopolitik i Arktis gennem de senere år. Siden den famøse russiske flagplantning på havbunden ved Nordpolen i 2007 har det ikke skortet på dramatiske avisoverskrifter, som beskriver de Arktiske staters konkurrence om at kontrollere Nordpolen og de råstoffer, man forventer at kunne finde der. Under den kolde krig udgjorde Arktis en central geopolitisk arena for det amerikanske og russiske atomberedskab (Roucek 1983, 463). Nu har kombination af forventninger om store indtjeningsmuligheder og de uafklarede jurisdiktionsspørgsmål, der er opstået som følge af FNs Havretskonvention,² genfødt det geopolitiske spøgelse i Arktis.

Pressen især – både den danske og den internationale – har fokuseret på konfliktpotentialet og geopolitikkens genfødsel. De arktiske stater derimod har været optagede af at nedtone konfliktpotentialet og i stedet understrege det fredelige samarbejde, der foregår i Arktis. Når diskus-

sionen udfoldes som et spørgsmål om konflikt eller samarbejde, bliver geopolitik forstået som et forhold mellem stater. Og med et sådant fokus er der, som artiklen vil vise, ikke meget der tyder på, at Arktis ikke kan reguleres i fordragelighed mellem de arktiske stater. Imidlertid vil jeg argumentere for, at hvis vi undersøger de geografiske antagelser, der ligger til grund for den statsorienterede forståelse af geopolitik, så får vi forståelse af, at geopolitik i Arktis handler om mere end blot konkurrence mellem stater. Hvis vi udvider begrebet geopolitik og antager et mere socio-geografisk perspektiv, kan vi se, at kontroverserne om Arktis i høj grad handler om de geografiske præmisser for international ret og staters praksis overfor oprindelige folks livsform og deres rettigheder. Som sådan er artiklens budskab, at den geopolitiske kamp i Arktis ikke blot drejer sig om forholdet mellem de forskellige arktiske stater, men at der samtidig udspiller sig en konflikt mellem forskellige måder at forstå det geografiske rum på. Med andre ord bør vi inkludere spørgsmålet om, hvad geografi er, og hvordan det relaterer sig til et samfund – eller forskellige livsformer – for at få det fulde billede af arktisk geopolitik i dag.

Artiklen trækker på Kritisk Geopolitik (se fx Agnew & Corbridge 1995; Ó Tuathail 1996), der har undersøgt den forståelse af forholdet mellem politik og geografi, som traditionelt har været implicit i International Politik disciplinens blik på verden. Den folkeretslige baggrund for, at geografi og kortlægning er blevet centrale størrelser i Arktis, ligger i §76 i FNs Havretskonvention. Den giver mulighed for, at kyststater kan kræve ejerskab over ressourcer på og under havbunden, indenfor det der kaldes kontinentalsokkelen, ud til 350 sømil fra statens basis-

linje,³ dvs. juridiske kystlinje. Populært sagt, har konventionens §76 åbnet for suverænitetsspørgsmålet, om hvem der 'ejer' Nordpolen. Indenfor Havretskommissionens rammer bliver svaret på suverænitetsspørgsmålet styret af kortlægning og tilvejebringelse af data. Til at beskrive processen om kortlægning og ejerskab introducerer jeg begrebet 'kartopolitik', som refererer dels til en proces, hvor kortlægning spiller en afgørende rolle for det politiske, dels til de politiske konsekvenser af en bestemt måde at kortlægge geografisk rum på.

Det centrale ved kontinentalsokkelprocessen er, at man politisk er blevet enige om at lade landskabet afgøre jurisdiktionsspørgsmål. Ved at opstille geografiske betingelser for hvornår en stat kan gøre krav på en udvidet kontinentalsokkel, har man så at sige flyttet den geopolitiske kamp over i den videnskabelige arena. Derfor er det relevant at se på relationen mellem videnskab og politik og undersøge nærmere, hvordan den teknisk-videnskabelige del af kontinentalsokkelprojektet spiller sammen med de politiske processer. Nedenstående vil jeg diskutere, hvordan man kan betragte kontinentalsokkelprojektet som et forsøg på at etablere naturlige grænser. Denne diskussion vil trække på Bruno Latours videnssociologi, og den vil danne grundlag for den efterfølgende diskussion af forholdet mellem forskellige sociale geografier. Den primære skillelinje her går mellem det politiske spil mellem stater baseret på folkeretten på den ene side, og oprindelige folk på den anden. De oprindelige folk er her repræsenteret af Inuit Circumpolar Council (ICC), som eksplicit har formuleret en alternativ social rumforståelse i et forsøg på at vise, hvordan en tilsyneladende videnskabelig og objektiv rumforståelse i samspil med international lov udgør en trussel for Inuits måde at leve på.

Artiklen præsenterer et tværfagligt og kritisk argument, som søger at udvide forståelsen af, hvad geopolitik er og herigennem udvide forståelsen af, hvordan vi skal se på de geopolitiske processer, der finder sted i Arktis. Den eksisterende litteratur har en generel tendens til relativt isoleret at behandle enten udenrigs- eller sikkerhedsmæssige problemstillinger (fx Jørgensen and Rahbek-Clemensen 2009; Petersen 2009), teknisk videnskabelige problemstillinger (fx McDorman 2002; Macnab 2008; Proells 2009), folkeretslige problemstillinger (fx Oude Elferink and Rothwell 2001; Jensen 2008), eller spørgsmål vedrørende oprindelige folk (fx McIver 1997; Shadian 2010). Folkeretten udgør ganske vist et fælles omdrejningspunkt for flere af disse emner, men det ændrer ikke ved, at der er en tendens til at holde de berørte temaer adskilt eller, at de geografiske antagelser sjældent udfordres.

Nærværende artikels bidrag er at knytte de nævnte dimensioner sammen gennem en kritisk analyse af de

geografiske antagelser, der ligger til grund for dem. Det medfører en todelt analyse; den første del fokuserer på relationen mellem sikkerhed og videnskab; dvs. er det militære kapabiliteter eller videnskabelige data, der kommer til at afgøre suverænitetsspørgsmål i Arktis? Den anden del fokuserer på relationen mellem videnskab og kultur; dvs. hvilke implikationer har det videnskabelige rationale bag kontinentalsokkelprojektet set i forhold til de oprindelige folk i Arktis? Som sådan følger artiklen kritiske geopolitiske analyser af Arktiske forhold.⁴ Her har geografen Klaus Dodds kritisk analyseret international politik i både Antarktis (2002) og i Arktis (2010). Ligeledes har geograferne Phil Steinberg og Hannes Gerhardt beskæftiget sig med sammenhængen mellem geografi og suverænitetsspørgsmål i Arktis (Gerhardt et al. 2010). Endelig skal Sanjay Chaturvedi (1996) nævnes, idet han var en af de første, der foretog en kritisk geopolitisk analyse af polarområderne. Denne artikel adskiller sig primært fra disse bidrag ved sit fokus på kortlægning og anvendelsen af begrebet kartopolitik.

Artiklen er opdelt i tre afsnit; først præsenterer jeg begrebet kartopolitik i relation til den kritiske geopolitik. Det leder frem til en diskussion af den statsfokuserede geopolitik i Arktis. Jeg argumenterer for, at begrebet kartopolitik giver en mere præcis begrebslig forståelse af suverænitetspolitik i Arktis ved at flytte fokus fra militær magt og sikkerhedspolitik til kortlægning og vidensproduktion i samspil med folkeret. Herefter kommer vi til analysens anden del, hvor jeg analyserer den geopolitik, der opstår ved et fokus på forskellige sociale rumligheder. På baggrund af interviews⁵, rapporter og policy-dokumenter identificerer jeg en øget spænding mellem en konventionel social geografi, der understøtter statspraksis og international ret på den ene side og en alternativ social geografi knyttet til Inuits oprindelige livsform på den anden. Konklusionen på den samlede analyse er, at det samspil mellem videnskab og international ret, som muliggør en fredelig løsning på suverænitetsspørgsmål mellem stater i Arktis, samtidig spiller en vigtig rolle i den grundlæggende geopolitisk konflikt mellem forskellige opfattelser af, hvordan politik og kultur relaterer sig til geografi.

Geopolitik og Kartopolitik

For mere end 15 år siden skrev geografen John Agnew i artiklen *The Territorial Trap*: "It has been the geographical division of the world into mutually exclusive territorial states that has served to define the field of study" (Agnew & Corbridge 1995, 78). Som Agnew selv udtrykker det, var artiklens hensigt at fremprovokere en diskussion af IP disciplinens skjulte geografiske antagelser (Agnew 2010, 779). Pointen er, at IP disciplinen, i hvert fald på det

tidspunkt Agnew skrev, meget sjældent diskuterede geografi og rumbegrebet, men i stedet opererede med skjulte antagelser om geografien og gjorde territoriebegrebet til et uproblematisk geografisk fundament for stater.⁶ Som sådan var Agnews argument med til at bane vejen for det, der blev kendt som Kritisk Geopolitik.

Lidt forsimplet kan den kritiske geopolitik forstås på den måde, at man kritisk undersøger geo-siden af geopolitik. Begrebet består naturligvis af to led, og det defineres ofte som værende læren eller teorier om sammenhængen mellem geografi og politik. Men de oprindelige geopolitiske analyser, som begyndte at dukke op omkring forrige århundredeskifte, søgte at bruge geografien til at skabe et videnskabeligt grundlag for at studere staten og interstatslige forhold (Lund 2007). Geografien i den sammenhæng blev set som en naturgivet og objektiv størrelse. Således tilvejebragte geografien objektive betingelser for den førte politik. Men dette billede falder naturligvis sammen, hvis geografien ikke længere kan ses som en objektiv eller given størrelse. Således anfører den kritiske geopolitik, at bestemte former for geografisk tænkning hænger nøje sammen med en bestemt verdensopfattelse, som implicit leder til en bestemt politik.

Målet for den Kritiske Geopolitik er, at vi ved at dekonstruere den geografiske viden ændrer fundamentet for den førte politik. Vi er således inde at pille ved den naturvidenskabelige – eller objektive – rumforståelse, som ligger til grund for en rationalistisk tilgang til geopolitikken. Herved gøres geopolitik til en politisk praksis, som producerer en bestemt socio-politisk rumlighed. Og på den måde bliver det geografiske rum både analysens omdrejningspunkt samtidig med, at den optræder som et politisk og ikke et videnskabeligt fænomen. Opsummere, har Gearoid Ó Tuathail defineret geopolitik som “the politics of writing global space” (1996, 18).

I sin oprindelige formulering var det eksplicit Ó Tuathails mål at komme ud over rene diskursive og meget abstrakte rumforståelse, som hidtil havde præget kritiske røster indenfor IP (1996, 170-78). Imidlertid har den Kritiske Geopolitik, som det er blevet påpeget af geografen Nigel Thrift (2000), bevæget sig i en diskursanalytisk retning, hvor geografien tenderer mod at blive reduceret til tekstlige konstruktioner. Og at se verden som et diskursivt fænomen hjælper ikke forståelsen af, hvorledes og dermed hvorfor geografien formes og spiller sammen med forskellige magtrelationer. I stedet anbefaler Thrift, at vi fokuserer på materiel praksis som kortlægning, opmåling, folketælling mm. for at opnå en mere detaljeret forståelse af, hvordan rum bliver konstrueret (2000, 380-83).

Thrift er inspireret af den franske sociolog Bruno Latour, og jeg følger et lignende spor. Kritisk Geopolitik har stillet de rigtige spørgsmål, men der findes mere til-

fredsstillende svar på spørgsmålet om geografens sociale karakter ved at følge Latour end den Foucault inspirerede kritiske geopolitik. Latour er berømt for sin aktør-netværk teori (ANT) (1988; 1993; 2005). Hans perspektiv stiller spørgsmål om, hvorfor vi kan omtale klipper, floder, skær, øer, have osv. som geografi? Hvordan er alle disse fænomener blevet samlet i en enkelt videnskategori? Den grundlæggende pointe er, at det, der normalt betragtes som naturligt og objektivt, altid skal konstrueres socialt for at opnå den enhedskarakter, der gør, at man fx kan omtale geografisk rum som en lukket størrelse. Hans analytiske forskrifter følger en metode, der ligger tæt op ad etnografien. Man skal følge de enkelte aktører, der er involveret i de vidensprocesser, vi undersøger. Og den helt store forskel fra diskursanalysen er, at man med Latour ikke er begrænset til et diskursivt univers. Tværtimod åbnes analysen ved at inddrage den fysiske – eller den ikke-menneskelige i Latours terminologi (1999b, 174-215) – verden. Således omfatter rummet som social konstruktion både de fysiske genstande, vi normalt tænker på som naturlige, og de menneskelige praksisser, vi normalt tænker på som sociale. Ved at inddrage Latour's videnssociolog i den kritiske geopolitiske analyse kommer vi således frem til et fokus, der understreger videnskabelig praksis frem for diskursive videnskategorier.

At rummet er en social konstruktion er ikke noget nyt indenfor sociologien, men det har været et relativt marginaliseret tema. Allerede Emile Durkheim (1976) påpegede, at forskellige samfund konstruerede rum på forskellige måder. Vi skal altså være opmærksomme på, hvorledes bestemte rumopfattelser spiller sammen med forskellige samfundsformer. Dvs. den måde, det geografiske rum konstrueres som værende virkeligt gennem kartografi og andre repræsentative praksisser, er med til at bestemme, hvordan det geografiske rum kan organiseres rent politisk. Hermed bliver aktiviteter som kortlægning geopolitiske handlinger i sig selv. Begrebet kartopolitik dækker således over, hvordan rum bliver konstrueret og organiseret gennem videnskabelig praksis. Det handler ikke kun om at kortlægge og på anden vis tilvejebringe viden om det geografiske rum. Men *måden* det gøres på, er afgørende for, hvordan man kan organisere sig politisk. Det vil sige, at den måde, vi producerer viden på, allerede har kodet det geografiske rum på en måde, der sanktionerer nogle sociale organisationsformer og handlinger frem for andre.

Den rationalistiske og abstrakte rumopfattelse, som kom til udtryk gennem geometrisk – eller moderne – kortlægning, udviklede sig i et tæt parløb med den moderne statsdannelse. Den moderne stat var således afhængig af en bestemt måde at kortlægge verden på; en måde som var baseret på en evne til at beregne og repræsentere

rumlige koordinater ved hjælp af geometri (Strandsbjerg 2008; Crampton 2010; Elden 2010). Således handlede den klassiske geopolitik om stater og deres indbyrdes konkurrence. Men hvis vi med den kritiske geopolitik stiller spørgsmål ved den kartografiske selvforståelse og ved den naturgivne geografi, så handler den geopolitiske kamp ikke i første omgang om fordelingen af rum, men om hvordan rummet fremstår og spiller sammen med sociale organisationsformer. Herved udbredes det konflikt-spektrum, vi kan få øje på ved en geopolitisk analyse.

Geopolitik og naturlige grænser i Arktis

Her i analysens første del fokuserer jeg på geopolitik som et spørgsmål om konflikt og samarbejde mellem stater. Jeg argumenterer ukontroversielt for, at samarbejde er et mere sandsynligt scenarie end konflikt. Målet med analysen er imidlertid at identificere de faktorer, som muliggør den fredelige løsning af suverænitetetsproblemet. Faktorerne udgør et samspil mellem ideen om naturlige grænser, videnskab og politik. Dette leder frem til den anden del af analysen, der ser på videnskabens geopolitik.

Arktis udgjorde sammen med Antarktis de sidste uudforskede områder på kloden omkring det forrige århundredeskifte og udgjorde en scene for en ny etnologisk type opdagelsesrejser som Knud Rasmussen og Fridtjof Nansen (Hastrup 2010). På trods af deres rejser igennem de polare egne forblev Arktis et utilgængeligt område opfattet som et lukket land. Netop denne fornemmelse af lukkethed har været med til at gøre Arktis så interessant. Med overskrifter som 'Canada joins rush to the Arctic' og 'The Scramble for the seabed' har toneangivende aviser⁷ underbygget forestillingen om et uberørt område, som nu bliver tilgængelig for 'almindelig' politik og økonomisk praksis.

Kombinationen af smeltende havis, som åbner hidtidigt utilgængelige områder, og drømme om adgang til værdifulde råstoffer har sparket liv i forestillinger om en ny sort guldfeber og kampen om at komme først til det nye land. Netop derfor resonerede Artur Chilingarovs flagnedsætning på Nordpolen i sommeren 2007 med revitaliseringen af (post-)koloniale fantasier, hvor Chilingarovs ubåd havde erstattet den hvide opdagelsesrejsende, som ved flagplantning og andre symbolske suverænitetshandlinger gjorde krav på *terra nullius*. Det må have været tilfældet for Canadas (daværende – nu forsvarsminister) udenrigsminister, Peter MacKay: „This isn't the 15th century. You can't go around the world and just plant flags and say 'We're claiming this territory'” (citeret i Potts and Schofield 2008, 161). Det skal noteres, at Rusland ikke gjorde krav på Arktis, og som sådan var begivenheden ikke væsensforskellig fra amerikanernes flag på månen. Alligevel fulgte en del bastante meldinger efterfølgende.

På det retoriske plan har især Canada været relativt militaristiske og aggressive i deres udtalelser; premierminister Stephen Harper kørte en meget udadfarende Arktisk linje i sin valgkamp. Sommeren 2007 udtalte han, at “Canada has a choice when it comes to defending our sovereignty in the Arctic; either we use it or we lose it, [and] make no mistake this government intends to use it. Because Canada's Arctic is central to our identity as a northern nation. It is part of our history and it represents the tremendous potential of our future”.⁸ Samtidig har samtlige Arktiske kyststater annonceret, at de i en eller anden udstrækning vil opgradere deres militære tilstedeværelse; og igen fører Canada an med planer om at opbygge en bevæbnet isbryder flåde⁹ og forstærke deres 'Arctic Rangers'. Sidst har nyheden om, at de vil udstationere veteraner fra Afghanistan i Arktis, vækket mediernes interesse.¹⁰ Hertil er der kommet nogle efterhånden notoriske udtalelser fra Rusland, om at Arktis er Russisk, og man har set med bekymring på Ruslands hensigter (Petersen 2009). En typisk reaktion eksemplificeres af Potts og Schofield: “there is no doubt that symbolic planting of the Russian flag at the North Pole served to invest a legitimate process with geopolitical weight and significance. In particular, Russia's action was greeted with great fanfare in the domestic political context and illustrates a more robust posture internationally” (Potts and Schofield 2008, 158). Kombinationen af selvhævdende nationalistiske ytringer om retten til Arktis og opbygningen af militære kapaciteter resonerer fint med den klassiske geopolitikens forståelse af en organisk sammenhæng mellem territoriet, nationen og evnen til at manifestere sin magt.¹¹

Men som reaktion på den geopolitiske polemik og den sensationssøgende pressedækning tog Danmark og Grønland initiativ til et møde mellem de såkaldte Arctic 5 – de fem stater omkring Ishavet – som førte til Ililussat erklæringen i maj 2008, hvor alle stater erklærede deres tilslutning til et fredeligt samarbejde i Arktis indenfor Havretskonventionens rammer:

Notably, the law of the sea provides for important rights and obligations concerning the delineation of the outer limits of the continental shelf, the protection of the marine environment, including ice-covered areas, freedom of navigation, marine scientific research, and other uses of the sea. We remain committed to this legal framework and to the orderly settlement of any possible overlapping claims [...]. The five coastal states currently cooperate closely in the Arctic Ocean with each other and with other interested parties. This cooperation includes the collection of scientific data concerning the continental shelf, the

protection of the marine environment and other scientific research. We will work to strengthen this cooperation, which is based on mutual trust and transparency, inter alia, through timely exchange of data and analyses (Ilulissat erklæringen 2008).

Det betyder, at alle lande erklærer, at de vil følge folkeretten og lade FN's kontinentalsokkelkommission afgøre de maritime grænser for nationale krav på retten til råstofudvinding. Ved at følge folkeretten har staterne samtidig erklæret, at de vil lade det geopolitiske spil om maritim jurisdiktion afgøre af kortlægning og videnskab frem for militær kapacitet og magtpolitik.

Baggrunden for, at suverænitetsspørgsmål er blevet så vigtig del af Arktisk politik, ligger som nævnt i FN's Havretskonvention, hvor stater har mulighed for at gøre krav på det, der kaldes en udvidet kontinentalsokkel. Nøglen til det er §76 i Havretskonventionen. Den definerer de omstændigheder, under hvilke stater kan udvide deres suveræne rettigheder til havs. UNCLOS introducerer begrebet Economic Exclusive Zone, eller økonomisk eksklusivzone (øez), som er knyttet til ideen om landes kontinentalsokler. Begrebet refererer til et område, hvor de enkelte stater suverænt kan kræve eneret til udnyttelse af råstoffer i undergrunden men kun har begrænset mulighed for at kontrollere sejlads fra andre lande. Imidlertid lever kontinentalsokkelen et dobbeltliv i konventionen, idet den både eksisterer som et juridisk og et geografisk¹² objekt i loven. Alle kyststater har uden videre ret til en øez på 200 sømil fra deres basislinjer. Det vil sige, kontinentalsokkelen defineres juridisk uden at tage stilling til, hvordan landmassen rent faktisk fortsætter ud i havet. På den anden side giver §76 mulighed for, i det omfang den geografiske kontinentalsokkel fortsætter længere end 200 sømil, at de respektive lande kan indgive krav til FN om at få anerkendt en udvidet kontinentalsokkelzone og hermed udvide deres jurisdiktion, hvad angår retten til at udvinde råstoffer.¹³ Her optræder kontinentalsokkelen som et geografisk fænomen. Det vil sige, at den almene kontinentalsokkel defineres juridisk, og spørgsmål om udvidelse bliver gjort til et spørgsmål om kortlægning og analyse af havbunden. Hermed bliver geografien, eller naturen om man vil, kriteriet for at udvide sine grænser. Det betyder principielt, at udvidelsen af grænser i Arktis bliver gjort til et spørgsmål om videnskabelig opmåling. Således bliver traditionel geo-politik afløst af karto-politik, hvor tilvejebringelsen af videnskabelige data afgør legitimiteten af suverænitetskrav.

Det staterne altså bliver enige om, når de erklærer deres tilslutning til UNCLOS' ord og ånd, er at lade geografien afgøre suverænitetsspørgsmål i forhold til at

kontrollere de submarine ressourcer. Det rejser to spørgsmål. Det første går på, hvordan man lader naturen 'tale' i spørgsmålet om suveræniteten. Det vender vi tilbage til i det følgende afsnit. Det andet spørgsmål går på, om staterne simpelthen rykker striden om Arktis over i den videnskabelige arena. Det er der ikke meget, der tyder på. Arbejdet med kortlægning og dataindsamling er i langt højere grad præget af samarbejde end af konflikter. Der er et udpræget og koordineret samarbejde mellem Canada og Danmark med hensyn til dataindsamling. Men også med Rusland er der samarbejde; ved den første danske LOMROG (Lomonosov Ridge of Greenland) ekspedition nord for Grønland i 2007 var man afhængig af hjælp fra en Russisk isbryder. Hvis Rusland ville have modsat sig indsamling af data til støtte for et dansk krav, kunne de blot have afslået at yde denne støtte. Ydermere kan det nævnes, at den anden LOMROG ekspedition 2009 havde følge af en russisk søopmåler. Og endelig, hvis man ser på det bredere politiske samarbejde i Arktis, spiller Rusland en toneangivende rolle i Arktisk Råd, hvor de presser på for et øget og bindende samarbejde i forbindelse med fx 'Search and Rescue' (SAR) beredskab. Det tyder således ikke på, at de Arktiske stater konkurrerer eller modarbejder hinanden i den videnskabelige arena. Hvis det er korrekt, så har de arktiske stater besluttet sig for, at lade landskabet tale i grænsespørgsmålet, og hermed rejses spørgsmålet hvordan man gør det.

Op igennem det 17. og 18. århundrede blev ideen om naturlige grænser mere udbredt i Europa (Sahlins 1989). Tankevækkende skete dette i takt med, at kartografien blev udviklet og blev et gradvist vigtigt redskab for politiske ledere og forståelsen af politisk territorium (Buisseret 1992; Strandsbjerg 2008; Biggs 1999). Det understreger, hvordan en specifik viden om det geografiske rum medierer eller betinger den måde rummet organiseres på politisk. Historisk var det fx først i det øjeblik, at Pyrenæerne kortlægges og erkendes som en sammenhængende bjergkæde, at den bliver udpeget som en naturlig grænse mellem Frankrig og Spanien (se Sahlins 1989 for en uddybning af argumentet).

Bjergkæder, floder mm. er tydelige objekter i landskaber, men den submarine kontinentalsokkel er ikke en man umiddelbart kan se eller erfare. Den juridiske kontinentalsokkel følger imidlertid den samme logik, om at man kan udpege naturligt forekommende landskabsformationer og bruge dem som en naturlig standard for grænsedragning. Og som konsekvens heraf overfører man den politiske beslutning om grænser til en videnskabelig analyse af landskabet. I modsætning til den klassiske geopolitik forankring i den enkelte stat og dens interesser – hvorved de naturlige grænser blev mere naturlige for

nogle stater end for andre – fremstår UNCLOS' betingelser for en udvidet kontinentalsokkel som en universel standard. Alle stater, der ratificerer UNCLOS, accepterer kontinentalsokkelen som en legitim betingelse for at kunne udnytte maritime ressourcer samtidig med at afgørelsen, om hvorvidt de naturgivne betingelser er til stede, er placeret hos et internationalt uvildigt organ under FN: Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS).

For at koblingen mellem geografi, lov, og suverænitæt kan lede til enighed om grænsedragning, kræver det imidlertid, at videnskaben kan tale med én stemme. Dette er nødvendigt for, at naturen kan fremstå som en standard. Det vil sige, at de videnskabelige opmålinger må fremstå entydige og alment accepterede. Dette synspunkt fremføres af en leder i Nature Geoscience, hvor det anerkendes, at geologien som faglig disciplin er blevet politiseret, og at det eneste modsvar er solide data: „if the science that underlies its recommendations stands the test of time will the shelves' outer limits established under UNCLOS be globally respected as the one and only valid demarcation line“ (Proelss 2009, 309). Det viser, at muligheden for at trække legitime grænser er knyttet til ideen om, at der kan tilvejebringes objektiv viden om geografien. Hvis enten naturen i sig selv, eller repræsentationen af den, fremstår flertydig bliver videnskaben til gengæld politiseret.

Selv hvis vi accepterer, at et entydig videnskabeligt billede kan etableres, er der stadig usikkerhed indenfor havrettens præmisser. Potts & Schofield skriver det meget direkte (2008, 163):

The question of extended continental shelf claims in accordance with Article 76 of the LOSC is undoubtedly both legally and scientifically fraught and numerous „complexities and ambiguities“ associated with Article 76 have been identified, as well as problems in respect of the way in which the Commission works.

Potts & Schofield henviser her til, at der mangler standarder for, hvornår data er tilstrækkelige, og hvordan de skal analyseres og præsenteres. Herudover er der uklarhed omkring, hvilken juridisk status CLCSs anbefalinger har. Det er anbefalinger og har ikke bindende karakter (McDorman 2002).

Det er dog ikke usandsynligt, at de arktiske stater kan blive enige om at acceptere kommissionens anbefalinger som gældende. Canada, Danmark og Rusland har nemlig en fælles interesse i at kunne dokumentere, at Lomonosov ryggen, som råstøfmæssigt er den mest interessante, er en del af deres kontinentalsokler. Alligevel ligger der en mulighed for, at politiske hensyn, som

ikke følger UNCLOS's ånd, kommer til at spille en rolle igen. Og der, hvor døren bliver genåbnet for geopolitik i klassisk forstand, er efter CLCS er kommet med sine anbefalinger. Det overses ofte, at det folkeretlige grundlag for at udvide kontinentalsokkelen, udelukkede går på en demarkation mellem internationalt farvand og en national jurisdiktion. Det omhandler altså en afmærkning af hvilke områder, der er fælles, og hvilke områder, der er nationale. Efter der er taget stilling til eventuelle udvidelser af kontinentalsokkelen, skal de enkelte lande forhandle om den indbyrdes grænse. Det vil for Danmarks vedkommende sige, at man efterfølgende både skal forhandle med Canada om den vestlige grænse og muligvis med Rusland om den 'nordlige' grænse, hvis kommissionen accepterer den danske indstilling til en udvidet kontinentalsokkel nord for Grønland.

På trods af disse usikkerheder er der foreløbigt ikke noget, der tyder på, at man ikke skulle kunne blive enige. Rusland har udvist interesse for at få klarlagt sine grænser i forhold til de andre Arktiske stater. Eksempelvis er den længerevarende grænsedisputts med Norge i Barentshavet for nylig blevet løst. Og hvis man sammenligner med kontroverser om kontinentalsokkelkrav i det Sydkinesiske Hav ånder al fred og idyl i Arktis.¹⁴

Formålet med ovenstående analyse har været at vise, hvordan UNCLOS har flyttet konflikten om geografisk kontrol ud af et traditionelt sikkerhedspolitik-domæne og over i et videnskabeligt domæne. Diskussionen, centreret om begrebet kartopolitik, har således illustreret et skift i den geopolitiske forståelse fra sikkerhed til videnskab. Dette skift er baseret på en tradition om naturlige grænser. Det kræver, at man via videnskaben kan få naturen til at tale med én stemme. Ovenstående har jeg diskuteret nogle af de usikkerheder, der står tilbage, når man forbliver indenfor en videnskabelig diskurs og fastholder, at geografien i princippet kan fungere som en objektiv standard for grænsedragningen. I det følgende vil vi gå til den anden del af analysen, der argumenterer for, at selvom de Arktiske stater kan samarbejde og fastlægge grænserne i fred og fordragelighed, foregår der stadig en geopolitisk kamp i Arktis. Jeg argumenterer for, at ideen om naturlige grænser, som den udspiller sig under folkeretten, konstruerer det geografiske rum på en måde, som tilgodeser staterne, men gør det sværere for de oprindelige folk, der bor i Arktis at praktisere deres livsform. Her flytter vi det analytiske fokus fra relationen mellem sikkerhed og videnskab til relationen mellem videnskab og kultur.

Videnskabens Geopolitik

Argumentet i det ovenstående er, at der er en nøje sammenhæng mellem, hvordan man tænker geografi, og hvordan man tænker geopolitik. En objektiv verdensfor-

ståelse og en uproblematiseret forståelse af naturen som et entydigt objekt, der kan afdækkes gennem videnskaben, låser vores forståelse af, hvordan verden ser ud og begrænser vores konfliktfokus til et, der begrænser sig til relationer mellem stater. Ved at introducere begrebet kartopolitik flyttes konfliktfokus mod forskellige måder at tænke, bruge og politisere rum. Hermed når vi andet led i analysen, som analyserer forholdet mellem videnskab og samfundskultur.

I en af sine diskussioner om videnskabens rolle i samfundet parafraserer Bruno Latour satirisk Clausewitz' berømte udsagn: „science is politics pursued by other means“ (1999a, 273). Hermed leder han os frem mod et argument om, at videnskaben ikke kun er objektiv men, at det, der fremstår som sandt, også er et resultat af politiske kampe; alliancer mellem forskere, aftagere, finansieringskilder etc. Det betyder, at alle de videnskabskategorier, som vi anvender til at orientere os i verden med, må betragtes som socialt konstruerede. Og det gælder også for de to grundlæggende kategorier tid og rum. Det betyder ikke, at rumbegrebet fremstår som en arbitrær størrelse, men snarere at begrebsliggørelsen af naturen spiller sammen med videnspraksis, som opstår i et samspil med geografien; for eksempel gennem kortlægning. Kort bliver i princippet fremstillet som et resultat af et møde mellem en bestemt måde at tænke og beregne rum på og mødet med de ikke-menneskelige faktorer, som skal måles. Begge faktorer har indflydelse på den rummelige virkelighed, der bliver etableret i dette netværk mellem menneskelige og ikke-menneskelige aktører.

Det betyder, at det geografiske rum aldrig er en naturlig eller given størrelse men i stedet skal forstås som et fænomen, der etableres igennem vores gensidige interaktion med vores fysiske omgivelser; både med hensyn til hvordan vi bruger – og kender til – vores omgivelser. Med et sådant perspektiv, bliver den rolle, naturen spiller i relation til vores samfundsofbygning, direkte relateret til vores måde at tilvejebringe viden om den på. Argumentet i det følgende er, at Havretskonventionen, som følge af den måde den definerer betingelserne for den naturlige grænsedragning, forudsætter en bestemt måde at interagere med det geografiske rum på. Som konsekvens heraf kan den siges at forudsætte en partikulær geografisk virkelighed, som ikke nødvendigvis harmonerer med andre livsformer. I dette tilfælde forudsætter UNCLOS en rumlig virkelighed, der er abstrakt, kan måles og beregnes ved hjælp af geometri, og opererer med en distinktion mellem hav og land.

Det nuværende internationale politiske regime baseret på suveræne territorialstater har sin rod i det 15. århundredes politiske udvikling. Det bygger på en juridisk distinktion mellem land, der bliver underlagt suveræn

kontrol, og vand, som ikke er beboet men fremstår som ressource depot og et transitrum (Steinberg 2001). Inuit omkring Arktis har via deres internationale interesseorganisation ICC gjort krav på en anden rumforståelse:

Life in the Arctic is dependent on movement, and [...] sea ice is integral to this movement. The Inuit have been a nomadic people living in the Arctic since ancient times: their entire culture and identity is based on free movement on the land. Inuit rely on free movement in order to eat, to obtain supplies for traditional clothing and art, and generally to keep their rich cultural heritage alive. Inuit temporarily move out from settlements to harvest resources that are sometimes bartered or traded. This movement takes place on the sea ice that surrounds and connects Inuit communities“ (ICC 2008, i).

Hermed bliver is fremført som en hybrid mellem land og vand og gjort til en gyldig kategori, som ikke umiddelbart kan forenes med folkeretten.¹⁵ Netop derfor stiller ICC spørgsmålstegn ved, hvor legitimt det er, at opdele Inuit brugsland i forskellige suveræne jurisdiktioner. ICC gør opmærksom på, at mange af de områder, folkeretten betragter som hav, er befolket idet, der er tale om en geografi, som bliver brugt til transport, jagt mm. Som konsekvens stiller de spørgsmålstegn ved de geografiske antagelser bag folkeretten. Som ICC formand Aqqaq Lyng udtrykker det: „Der er mange juridiske ting, som vi gør levende [...] og det er måske derfor, forskellen på den gængse jura og vores forståelse af tingenes virkelige sammenhæng ikke rigtig kan følges.“¹⁶

Konkret er Inuit bekymrede for, at de Arktiske staters fokus på grænsedragning i Arktis vil gøre det sværere for Inuit at opretholde deres traditionelle livsform, hvor store dele af Arktis betragtes som fælles områder. I 2009 publicerede ICC en erklæring om suverænitet. I den forbindelse udtalte den daværende formand for ICC, Patricia Cochran, at

[o]ur declaration addresses some of these questions from the position of a people who know the Arctic intimately. We have lived here for thousands and thousands of years and by making this declaration, we are saying to those who want to use Inuit Nunaat [Inuits hjemland] for their own purposes, you must talk to us and respect our rights.“¹⁷

Dette fremstår som et klart udtryk for en utilfredshed med den måde, det geopolitiske spil om grænsedragning i Arktis overser oprindelige folks tilstedeværelse i – og brug af – den arktiske geografi.

Denne konflikt om geografi får en ekstra dimension i sammenhæng med Grønland. På grund af Grønlands status som delvist autonom del af det danske rigsfællesskab kompliceres spørgsmålet om, hvorvidt ICCs erklæring kan ses som et oprindeligt folks modstand mod stater, hvor de er i mindretal, eller om der er noget andet på spil. I dette temanummer diskuterer både Gerhardt og Gad et al. Inuits politiske status i Arktis. I min analyse bliver denne diskussion om politisk status knyttet til et fundamentalt spørgsmål om geografi. Og spørgsmålet er, om Grønlands status som en statslignende aktør er foreneligt med ICCs kulturbaserede krav om en anden forståelse af samspillet med naturen? Umiddelbart ville det kræve, at man skulle kunne forene en anden geografiforståelse og praksis sammen med international ret, og det er svært at forestille sig, hvordan sådanne hybride kategorier ville kunne gøres kompatible med folkeretten.

Der er tydelige tegn på, at i takt med, at Grønland søger at udnytte sine råstoffer og i højere grad fokusere på økonomisk udvikling, kommer der flere konflikter mellem befolkningen og det grønlandske selvstyre. Korresponderende med ICCs generelle krav på fælles brugsret over (dele af) det arktiske område, er der ikke privat ejendomsret over land i Grønland. Man kan ikke eje land. Det er en radikal afvigelse fra, hvordan de fleste økonomier i verden fungerer, og det giver problemer i forhold til at inddrage internationale private aktører i processen med råstofudvinding. Hvordan giver man for eksempel et internationalt mineselskab ret til at udvinde ressourcer i et afgrænset område, hvis der ikke er privat ejendomsret? Og hvordan forener man befolkningens hævdunde ret til at samle og jage det, jorden kan give, med et mineselskabs legitime interesser i at kræve eksklusivret til koncessionsområder? Man prøver at løse dette gennem lovgivning, men det tyder ikke umiddelbart på, at det sker tilfredsstillende. Der har allerede været en del polemik, om hvorvidt selvstyret underminerer folkets traditionelle kollektive ejerskab over jorden ved at give efterforsknings- og udvindingskoncessioner til multinationale mineselskaber.¹⁸ Fra landsstyret antyder man, at det i en vis udstrækning er nødvendigt at tilpasse sig,¹⁹ mens ICC antyder, at selvstyret er ved at sælge ud af det, Grønland har kæmpet for i mindst 30 år.²⁰

Spørgsmålet er naturligvis nu, i hvilken udstrækning man kan gøre videnskab, kortlægning mm eneansvarlig for den verserende konflikt. Selvom det er mere diffus end diplomatiske ytringer eller sikkerhedspolitisk prak-

sis, er der ingen tvivl om, at den videnskabeligt funderede kartografi spiller en rolle i det geopolitiske spil. Den videnskabelige kortlægning er med til at producere en kartografisk virkelighed, som er blottet for referencer til mennesker og forskellige måder at bruge det geografiske rum på. På landkortet fremstår territoriet som tomt og manipulerbart. På den baggrund kan strategiske beslutninger tages i stil med: 'Her er den optimale placering for en flybase' eller 'her er der mange rubiner, så her lægger vi en mine'. I den proces overser man ofte eksisterende og alternative livsformer. Der er naturligvis ingen determinisme involveret, men der er et samspil mellem forskellige kartografier og forskellige opfattelser af, hvad der er den rigtige politik. I takt med at den kortlægningsbaserede virkelighed vinder indpas i alt fra international grænsedragning over landsplanlægning til brug af GPS til hverdagsnavigation integreres en bestemt social rumlighed på mange niveauer med politisk og hverdagspraksis. Herved forstærkes modsætningen mellem sociale rumligheder, og videnskabelig praksis spiller sin egen særegne men signifikante rolle i den proces.

Konklusion

I indledningen rejste jeg en problemstilling om geopolitik i Arktis. Hvor de fleste analyser og diskussioner om geopolitik fokuserer på relationen mellem stater, så giver det geopolitiske objektivet et helt andet billede, når man problematiserer geo-siden af geopolitik. Ved at introducere begrebet kartopolitik har jeg fokuseret på betydningen af videnskabelig praksis, som skal danne grundlag for en suverænitetsafklaring på basis af FN's Havretskonvention. Det er denne kombination af videnskab, lov, og idéen om kontinentalsokkelen som en naturlig grænse, der har gjort det muligt, at flytte spørgsmålet om territorial kontrol ud af den konventionelle geopolitiske arena og over i et regime styret af rets- og kortlægningsprincipper. Det blev afdækket i analysen første del. Anden del fokuserede på, hvorfor det alligevel er vigtigt at diskutere geopolitik i Arktis. Det selvsamme rets- og videnskabsregime, som muliggør fredeligt samarbejde mellem stater mht. suverænitetsafklaring, bliver en del i en – geografisk set – mere fundamental konflikt om geografi og den rumlige virkelighed. Således fokuserede anden del af analysen på den geopolitiske kamp mellem forskellige livsformer, som det kommer til udtryk i ICCs udtalelser mod folkeretten og mod det grønlandske selvstyres politik.

Den politiske løsning på den her beskrevne spænding mellem sociale geografier består ikke i at tage stilling til den men derimod at anerkende, at konflikten er til stede i Arktis; at der udspiller sig en geopolitisk kamp mellem forskellige sociale geografier. Derved er det ikke

længere muligt at afvise alternative rumopfattelser som uvidenskabelige eller mindre vigtige. Hvis naturen – med Latour – ikke længere kan iscenesættes som en objektiv baggrund for den politisk handlen, må forskellen mellem sociale geografer opfattes som politisk frem for en, der kan afgøres videnskabeligt. Modsætningen skal altså anerkendes og gøres politisk legitim.

Den overordnede pointe er således, at geopolitik handler om mere end konflikt-samarbejde mellem stater, og at selv når alle staterne går ud og siger, at de samarbejder, så er der stadig en kamp, der handler om geografi. Denne erkendelse er særligt relevant i en dansk sammenhæng, hvor det er et relativt snævert fokus, der er blevet lagt på geopolitik i Arktis. Det fortæller os, at diskussionen om geopolitikens relevans og eventuelle tilbagekomst bliver nødt til at fokusere bredere end en snæver forståelse af politisk konkurrence mellem stater om at kontrollere vigtige ressourcer og/eller så stort et territorium som muligt. Artiklen her har argumenteret for et skift i fokus fra det traditionelt *politiske* til det *geografiske* og derved et skift mod i højere grad at koncentrere sig om, hvordan den geografi, der ligger som fundament for international politik, bliver konstrueret.

Litteratur

- Agnew, JA and S Corbridge** 1995, *Mastering Space: hegemony, territory and international political economy*, Routledge, London.
- Agnew, J** 2010, 'Still Trapped in Territory?' *Geopolitics* vol, 15, no. 4, pp. 779 – 784.
- Biggs, M** 1999, 'Putting the State on the Map: cartography, territory, and European state formation', *Comparative Studies in Society and History*, vol. 41 no. 2, pp. 374-405.
- Buisseret, D** 1984, 'The Cartographic Definition of France's Eastern Boundary in the Early Seventeenth Century', *Imago Mundi*, vol 36, pp. 72-80.
- Buisseret, D** 1992, *Monarchs, ministers and maps the emergence of cartography as a tool of government in early modern Europe*, University of Chicago Press, Chicago.
- Chaturvedi, S** 1996, *The Polar Regions: a political geography*, Wiley in association with the Scott Polar Research Institute, Chichester.
- Crampton, JW** 2010, 'Cartographic Calculations of Territory', *Progress in Human Geography*, vol. 1-12, DOI: 10.1177/0123456789123456.
- Dalby, S** 2010, 'Recontextualising Violence, Power and Nature: the next twenty years of critical geopolitics?' *Political Geography*, vol. 29, no. 5, pp. 280-288.
- Dodds, K** 2002, *Pink ice: Britain and the South Atlantic Empire*, IB Tauris, London.
- Dodds, K** 2010, 'Flag planting and finger pointing: The Law of the Sea, the Arctic and the political geographies of the outer continental shelf', *Political Geography*, vol. 29, no. 2, pp. 63-73.
- Durkheim, E** 1976, *The Elementary Forms of the Religious Life*, Allen and Unwin, London.
- Elden, S** 2010, 'Land, Terrain, Territory' *Progress in Human Geography*, DOI: 0309132510362603
- Gerhardt, H, PE Steinberg et al** 2010, 'Contested Sovereignty in a Changing Arctic', *Annals of the association of American Geographers*, vol. 100, no. 4, pp. 992-1002.
- Hastrup, K** 2010, *Vinterens hjerte Knud Rasmussen og hans tid*, Gad, København.
- Ilulissat-erklæringen** 2008, Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Grønland, 27-29 maj 2008.
- Jensen, Ø** 2008, 'Kontinentalsokkelens avgrensning udenfor 200 nautiske mil: Norske og russiske perspektiver i de nordlige havområder', *Internasjonal Politikk*, vol. 66, no. 4, pp. 563-590.
- Joyner, CC** 1991, 'Ice-covered regions in international law', *Natural Resources Journal*, vol. 31, pp. 213-242.
- Jørgensen, HJ & J Rahbek-Clemmensen** 2009, *Hold hovedet koldt*, Dansk Institut for Militære Studier, København.
- Latour, B** 1988, *The pasteurization of France*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Latour, B** 1993, *We have never been modern*, Harvester Wheatsheaf, London.
- Latour, B** 1999a, 'Give me a laboratory and I will raise the world...' in M Biagioli (ed.) *The Science Studies Reader*, Routledge, London, pp. 258-76.
- Latour, B** 1999b, *Pandora's Hope: essays on the reality of science studies*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Latour, B** 2005, *Reassembling the Social: an introduction to actor-network-theory*, Oxford University Press, Oxford.
- Lund, J** 2007, "At opretholde Sindets Neutralitet": Geografen Gudmund Hatt, det ny Europa og det store verdensdrama', i JT Lauridsen (red.), *Over stregen – under besættelsen*, Gyldendal, København.
- Macnab, R** 2008, 'Submarine Elevations and Ridges: wild cards in the poker game of UNCLOS article 76', *Ocean Development and International Law*, vol. 39, pp. 223-34.
- McDorman, TL** 2002, 'The role of the Commission on the Limits of the Continental Shelf: a technical body in a political world', *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 17, no. 3, pp. 301-24.
- McIver, J** 1997, 'Environmental Protection, Indigenous Rights and the Arctic Council: Rock, Paper, Scissors on the Ice', *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 10, pp. 147-168.
- Ó Tuathail, G** 1996, *Critical Geopolitics*, Routledge, London.
- Olsvig, S** 2010, 'Magt og Medindflydelse i Grønland', *Sermitsiaq* nr. 8-2010, udgivet den 26. februar.
- Oude Elferink AG and DR Rothwell** 2001, *The law of the sea and polar maritime delimitation and jurisdiction*, Nijhoff, Hague.
- Petersen, N** 2009, 'The Arctic as a New Arena for Danish Foreign Policy: the Ilulissat Initiative and its implications', in N Hvidt and H Mouritzen (eds.), *Danish Foreign Policy Yearbook*, Danish Institute of International Studies, København.
- Potts, T & C Schofield** 2008, 'Current Legal Developments: the Arctic', *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 23, pp. 151-76.
- Powell R** 2008, 'Configuring an "Arctic Commons"?' *Political Geography*, vol. 27, no. 8, pp. 827-32.
- Proelss, A** 2009, 'Governing the Arctic Ocean', *Nature Geoscience* no. 2 (May), pp. 310-3.
- Roucek, JS** 1983, 'The geopolitics of the Arctic.', *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 42, no. 4, pp. 463-471.
- Sahlins, P** 1989, *Boundaries: the making of France and Spain in the Pyrenees*, University of California Press, Berkeley.
- Shadian, J** 2010, 'From States to Politics: Reconceptualising sovereignty through Inuit governance', *European Journal of International Relations*, DOI: 1354066109346887.

Steinberg, PE 2001, *The social construction of the ocean*, Cambridge University Press, Cambridge.

Strandsbjerg, J 2008, 'The Cartographic Production of Territorial Space: Mapping and State Formation in Early Modern Denmark', *Geopolitics*, vol. 13, no. 2, pp. 335-58.

Strandsbjerg, J 2010, *Territory, Globalisation and International Relations: the cartographic reality of space*, Palgrave, Basingstoke.

Thrift, N 2000, 'It's the Little Things', in K Dodds & D Atkinson (eds.) *Geopolitical Traditions: a century of geopolitical thought*, Routledge, London, pp. 380-387.

Noter

1. Jeg vil gerne rette en stor tak til Janus Hansen, Sara Katrine Nissen, Politikens redaktion samt den anonyme reviewer, som alle er kommet med kritiske og konstruktive forslag til forbedringer af artiklen.
2. Jeg anvender termerne Havretskonvention, FNs Havretskonvention og UNCLOS på skift. De refererer alle til United Nations Convention on the Law of the Sea. UNCLOS omtales også nogle gange som LOSC (http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf, sidst besøgt 11. januar 2011).
3. Der er forskellige kriterier for, hvordan ydergrænsen for den udvidede kontinentalsokkel kan beregnes. Se kontinentalsokkelprojektets hjemmeside for en forklaring af de forskellige metoder <http://a76.dk/facts/background/kontinentalsokkel.html>.
4. I den sammenhæng er det værd at nævne to igangværende forskningsnetværk i Norge og Storbritannien. GeoPolitics in the High North er et større projekt finansieret af det norske forskningsråd, som følger en relativ konventionel forståelse af geopolitik, men inddrager mange temaer. Det britiske Polar Geopolitics følger en kritisk geopolitisk tilgang (<http://www.geopoliticsnorth.org/index.php> & <http://www.polargeopolitics.com>).
5. Jeg har i løbet af efteråret 2010 foretaget ca. 15 formelle og uformelle interview med repræsentanter fra Grønlands selvstyre (embedsmænd, medlemmer af Inatsisartut (lovgivende) og Naalakkersuisut (udøvende)), ICC, den danske statsforvaltning og det danske kontinentalsokkelprojekt. Jeg henviser kun til specifikke interview ved direkte citat.
6. Se Strandsbjerg (2010) for en uddybning af denne diskussion.
7. Financial Times August 9 2007, the Economist May 16 2009
8. Bl.a. citeret i „Harper on Arctic: 'Use it or lose it', <http://www.canada.com/topics/news/story.html?id=7ca93d97-3b26-4dd1-8d92-8568f9b7cc2a>, sidst besøgt 23/11/2010.

9. Se f.eks. „Backgrounders: Arctic/offshore patrol ships“, http://www.navy.forces.gc.ca/cms/3/3-a_eng.asp?id=617, sidst besøgt 26/09/2010.

10. „Canadian troops heading to Arctic after Afghan mission“, <http://www.nationalpost.com/news/Canadian+troops+heading+Arctic+after+Afghan+mission/3707032/story.html>, sidst besøgt 23/11/2010.

11. Se artikel af Henrik Gutzon Larsen i nærværende nummer for en mere detaljeret indføring i geopolitikens historie.

12. Det ville være mere korrekt at omtale det som geologi eller geomorfologi, men for at undgå begrebsforvirring mht. den overordnede diskussion om geopolitik og geografens rolle beholder jeg den overordnede term geografi.

13. Den økonomiske eksklusivzone giver flere rettigheder mht fiskeri, forskning mm. Ydermere kompliceres de juridiske omstændigheder omkring øer af, at rettighederne mindskes, når man bevæger sig ud i den udvidede zone hinsides de 200 sømil. For indværende fokuserer jeg på råstoffer, fordi det er dynamikken og logikken i samspillet mellem loven og geografien, som er det centrale her.

14. Sammenlign for eksempel med Kinas totale afvisning af Malaysias og Vietnams krav i det Sydkinesiske Hav, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_mysvnm_33_2009.htm, sidst besøgt 24/11/2010.

15. Is har en uklar status i folkeretten men jvf. Christopher C. Joyner så skal havis utvetydigt betragtes som havområde (1991, 224). Se også (Gerhardt, Steinberg et al. 2010) som argumenterer for en sammenhæng mellem den materielle geografis uklare status og de mange uafklarede suverænitetsproblemer, som findes i Arktis.

16. Interview med ICC Chair Aqqaq Lyng, Nuuk, Grønland, 18/11/2010.

17. April 29 2009 <http://northernwaterways.com/news/?p=1323>, sidst besøgt 24/11/2010.

18. Der var for eksempel en sag i 2007, hvor en gruppe af rubinsamlere blev bortvist af myndighederne. Det rejste efterfølgende debat om inuits rettigheder til landets ressourcer i forhold til den måde, råstofferne bliver håndteret på af Råstofdirektoratet under Grønlands selvstyre (se for eksempel Sermitsiaq, uge 34, 2007. Se også kronik af Sara Olsvig (2010) som rejser en lignende problemstilling).

19. Interview med landsstyreformand Kuupik Kleist, Nuuk Grønland, 18/11/2010.

20. Interview med ICC Chair Aqqaq Lyng, Nuuk, Grønland, 18/11/2010.

▷ **BØGER**



BOGANMELDELSER

63

Henrik Berggren, 2010

Oluf Palme – aristokraten der blev socialist.

Klas Eklund, 2010

Sveriges statsministrar under hundra år: Olof Palme

66

Jeppe Strandsbjerg, 2010

Territory, Globalization and International Relations:
The Cartographic Reality of Space

68

J. Samuel Barkin, 2010

Realist Constructivism: Rethinking International Relations Theory

Politik er at ville

Henrik Berggren, 2010

Oluf Palme – aristokraten der blev socialist.

Politikens Forlag,

676 sider, kr. 400

Klas Eklund, 2010

Sveriges statsministrar under hundra år: Olof

Palme

Albert Bonniers Forlag,

128 sider, SEK 900 (hele serien)

I året, hvor det svenske socialdemokrati har oplevet sin hidtil dybeste krise, er udkommet to velturnerede men meget forskellige biografier om den sidste af de store svenske socialdemokrater, Oluf Palme, hvis politiske livsværk næsten er overskygget af mordet på ham og den skanda leombruste efterforskning af det. Begge biografier viger bevidst uden om dette fortærskede tema og går i stedet efter det, som gik forud – hvorved de også hver på deres måde bidrager om ikke til opklaringen af mordgåden, så til en dybere forståelse af, hvorfor Oluf Palme vakte så stærke følelser og fik så ekstreme modstandere. Det er påfaldende, at de to vidt forskellige biografiske anslag fremkalder billeder, der i høj grad er sammenfaldende, og læseren lades tilbage med en tilfredsstillende følelse af, at de to vidnesbyrd, der begge er venlige men bestemt ikke ukritiske, er grundlæggende troværdige, når drejer sig om det, der for begge er hovedsagen: kortlægningen af Oluf Palmes politiske univers.

Biografi og samfund

Den svenske historiker og journalist Henrik Berggren tager – langt – afsæt i det Sverige, Palme udgik fra, og som han prægede så markant i 1960'erne, 70'erne og første halvdel af 80'erne. Berggren lægger stort an. Det er selve transformationen af Sverige i efterkrigstiden og ikke mindst udviklingen af svensk politik, der er fortællingens *drive*. Den brede fortælling handler om det svenske *folkehems* forvandling til en moderne statsbåret velfærdsstat, der udfordres fra både højre og venstre i slutningen af 1960'erne, netop da Oluf Palme træder ud fra landsfaderen Tage Erlanders skygge og selv bliver Sveriges ledende politiker – på godt og ondt. Berggren forankrer denne fortælling bredt i svensk historie, kultur, økonomi og politik og giver et indlevet, sympatisk og skarpsindigt portræt af det moderne og socialdemokratiske Sverige. Tværs gennem denne historie om landet, folket og vel-

færdsstaten løber fortællingen om den unge, begavede og dynamiske Oluf Palme, der finder sin tilværelses mening i mødet med den store svenske politiker Tage Erlander, der i 1953 gør den kun 26 årige himmelstormer til sin personlige sekretær og snart alter ego med mandat til at blande sig i alle statsministerens anliggender – og med energi til at gøre det. Fra da er Oluf Palme aldrig langt fra magtens centrum, som frem til 1969 har skikkelse af Tage Erlander, der var statsminister uafbrudt fra 1946 til 1969 – en rekord blandt demokratiske lande.

Hele denne konstruktion er, som en politisk biografi skal være: mere optaget af det politiske end af det personlige og med skarpt fokus på de strukturelle udviklingstræk, hvor politikeren Palme trådte i dynamisk forhold til sin samtid og kom til at sætte sit personlige præg på den. Det handler lige som meget om Sverige som om Palme, og vi får mere at vide om den svenske folkesjæl, end om Oluf Palmes sjæleliv. Det er veldrejet og godt fortalt – men det, der gør bogen svær at lægge fra sig, er det dristige greb, hvormed Berggren overkommer den svaghed i hans kildemateriale, at Palme er svær at nærme sig, når han ikke var *på* – hvad han var rigtig tit. Berggren står med en idépolitiker og med et sprællevende, interesseret menneske, der groft sagt „kun“ har efterladt sig sin gerning. Ingen dagbøger eller andet, der udlægger en samlet politiks filosofi, tusindvis af artikler og taler, men alle situationsbestemte. Ingen nære personlige venner – i hvert fald ingen, der snakker, og en familie, der fremtræder stærk og samlet, men også privat og lukket for offentlighedens nysgerrige blik. I stedet for at fortabe sig i overfladiske spekulationer vender Berggren denne svaghed til bogens afgørende styrke: Helt i Palmes ånd nærmer Berggren sig det, som han viser også drev holdningsmennesket Palme: selve den politiske metier – de moralske, etiske og personlige dilemmaer, der knytter sig til magtens udøvelse – nationalt og interna-

tionalt. Dermed bliver historien også en aktual diskussion omkring udøvelsen af politik i et moderne skandinavisk velfærdssamfund, hvor det enkelte menneskes frihed sættes i perspektiv af fællesskabet, den sociale tryghed og statens rolle.

Mere eksistentiel end ideologisk

Berggren præsenterer os for en Oluf Palme, hvis „indstilling til politik var mere eksistentiel end ideologisk funderet“ (s. 160). Han så ikke klassekamp, men tekniske forandringer og videnskabelige opdagelser som historiens motor. På den ene side gik han ind for rationalitet, planlægning og centralisme, og på den anden var for ham hele pointen at give det enkelte menneske større frihed og mulighed for at træffe egne valg. Dermed „bestod Palmes politiske originalitet i, at han accepterede forbrugersamfundet og den nye teknik ud fra et eksistentielt synspunkt.“ (s. 236) Der ligger en fin pointe i, at Palme ikke brød sig om begrebet „medborger“. Han foretrak at tale om „mennesker“, og var som kulturradikal et ægte barn af oplysningsfilosofien og dermed i krig med ikke bare kommunismen, men også monarkiet, religionen, konservatismen og racismen.

Dertil havde han en stærk tro på „viljens kraft“ og det var ikke noget tilfælde, at hans bedst kendte tale bar overskriften: „Politik – det er at ville noget“. Han kunne, som han selv udtrykte det, lide „noget, hvor man kan gøre ting“. (s. 207), ligesom det for ham var „vigtigere, hvor han var på vej hen, end hvor han kom fra“ (s. 64). Palme var, „tydelig bevidst om konflikten mellem litteratur og politik – og understregede, at han selv havde valgt handlingen, magten og muligheden for at øve indflydelse frem for poesiens subjektive frihed“ (s. 149). Berggren argumenterer overbevisende for, at Palme var „konsekvensmoralist“, der siden sin tidligste ungdom havde været præget af Max Webers opfattelse af, at den professionelle politiker aldrig kan unddrage sig spørgsmålet om hvordan, han skal nå sine mål.

Det, der tiltrak ham ved arbejderbevægelsen, var „viljen til at komme videre, troen på individets muligheder i et udbygget velfærdssamfund, jagten på modernitet og videnskabelige fremskridt“ (s.183). Men sammen med sin politiske læremester, Tage Erlander, indså Palme også tidligt grundreglen om „*De stigande förväntningarnas missnöje*“, som siden har redet skandinaviske velfærdspolitikere som en mare. Det vil sige den lovmæssighed, der gør, at jo mere velfærdssamfundet udbygges og den offentlige service udstrækkes, des mere stiger vore forventninger og krav. For Palme var målet imidlertid ikke at opfylde stadig mere i denne uendelige spiral. Velfærden var et middel, hvormed et egentlige mål skulle nås: „Hans vision for et fremtidigt kelasløst samfund med en stærk

stat og selvrealiserende individer“. (s. 289). Det var den enkeltes frihed, det gjaldt, eller som han selv udtrykte det i 1964: „Socialismen er en frihedsbevægelse. Vort mål er frihed, så langt som muligt, fra de ydre betingelsers tryk, frihed for det enkelte menneske til at udvikle sin egenart, valgfrihed for individet til at forme sin tilværelse efter sine egne ønsker.“ (s.299)

Frigørelsen som projekt

På partikongressen i 1972 kredser Palme om samme tema, nu udspillet omkring de politiske og økonomiske perspektiver ved ligestillingen mellem kønnene: „Socialismen betyder frigørelse fra klassesamfundets afhængighed.“ Samfundet – dvs. staten – skulle stræbe efter at udvide den enkelte borgers frihedssfære og give det enkelte menneske øget valgfrihed. Vel at mærke ikke „den slappe liberale tale om valgfrihed“ men en frihed baseret på ligestilling. Den privilegerede overklasse havde altid haft valgfrihed, mente Palme, der selv kom fra den. Socialdemokratiets opgave var at udbrede denne frihed til flertallet. Dermed blev sigtet ikke kun socialt men også demokratisk, fordi idealet var et samfund af „selvstændige og ligeberettigede borgere“. (s 421)

Hvis præmissen er, at velfærden og den sociale tryghed, som staten sikrer, kun er midler for det virkelige mål: at sætte mennesket fri, melder sig med stor styrke spørgsmålet, hvad det er, vi vil bruge den frihed til? Det er det spørgsmål, Oluf Palmes politiske liv kredser om, og det, Berggren diskuterer i sin bog. Svaret – eller svarene – er bundne til både tid og sted, rent bortset fra, at de også er både etisk, moralsk og politisk kontroversielle. Set med Palmes øjne er det i sidste ende dét, politik handler om – selve det moderne demokratis kerne. Svarene er sværere at fange ind, end spørgsmålet, men det handler i høj grad om menneskesyn og dermed om den ægte værdikamp – modsat en påtaget og forlorn. Ført ud i den konsekvens, det lykkedes det svenske socialdemokrati i 1960'erne og 1970'erne, nåede individualiseringen længere i Sverige end noget andet sted i verden. Men igen efterlades både Palme og vi med spørgsmålet: Hvor går mennesket hen, når det i kraft af en allestedsnærværende beskyttende stat er frigjort fra alle bindinger?

En af Berggrens originale pointer er påvisningen af, hvordan den unge Palmes dannelsesrejser i begyndelsen af 1950'erne i bl.a. afkoloniseringens Asien lærte den kommende velfærdspolitiker en vigtig lektie om „det nationale“ som politisk drivkraft. Ligesom det i Danmark i 1930'erne var den internationalt velbevandrede Hartvig Frisch, der skarpest så, hvor afgørende den nationale politiske platform ville blive for Socialdemokratiets evne til at modstå trykket fra det totalitære og populistiske højre, var det kosmopolitten Palme, der klaredest så, at det na-

tionale er trumf også i moderne politik. Derfor, påpeger Berggren, gik Palme livet igennem „på to ben: Indsigten i betydningen af det nationale og længselen efter at påvirke den internationale politik“. (s. 197) Til gengæld er det slående, hvor fundamentalt Oluf Palme som politisk tænker og strateg adskiller sig fra den 13 år ældre Jens Otto Krag. Hvor politik for Krag handler om at gøre kagen større og få velfærden til at virke, handler den for Palme om at bruge velfærden til at sætte mennesket fri. Krag var ganske vist også optaget af, hvad fællesskabet kunne gøre for at mætte den nyvundne kulturelle appetit med andet end junkfood, men i 1950'erne og 1960'erne var det stadig i høj grad et spørgsmål om at få maskineriet optimeret og tilpasset skiftende konjunkturer, mens det for Palme i 1970'erne og 1980'erne drejede sig om den enkeltes frihed.

Begge delte dog det dilemma, at „arbejdernes længsel efter kultur ikke syntes at vokse, når deres materielle behov var tilgodeset; økonomisk velstand medførte i stedet lyst til mere materiel velstand og mere kommerciel underholdningskultur“, som Berggren udtrykker det. For Palme blev det vel aldrig fuldt erkendte problem, at han gjorde selve det „at ville“ til sin metapolitik: Han ville skabe rammer, så alle der ville, også kunne komme til også at gøre. Men han havde – som mange andre – svært ved at begribe, at den almindelige svensker ikke altid havde samme lyst eller *drive* til at bruge rammerne, endsige samme uforbeholdne fascination af modernitet, teknologi og centraliseret stordrift.

Mellem Krag og Palme er også en fælles overbevisning om, at Socialdemokratiet kun kan fastholde magten i det lange løb, hvis arbejderbevægelsen er i stand til ved egen kraft at udvikle avancerede analyser, strategier og forslag til de stadige reformer, der er forudsætningen for, at velfærdsøkonomien kan fungere på et åbent verdensmarked. Det er ikke noget tilfælde, at Palmes første reaktion, da hans parti efter 44 år ved magten i 1976 måtte gå i opposition, var at oprette en tænketank, hvor han samlede nogle af sine ledende medarbejdere for at fastholde deres kompetencer og sikre sig et afsæt for at føre offensiv politik den dag, han kunne vende tilbage til *Kanslihuset*.

Fra demokratiske socialisme til socialt demokrati

Økonomen Klas Eklund arbejdede som ung for både Palme og for hans finansminister, og Eklunds korte biografiske rids lægger afgørende vægt på Palmes økonomiske politik, som Eklund følger kritisk, men hele tiden med blik på det politiske parallelogram. Billedet af den pragmatiske, resultatsøgende, idédrevne men ikke ideologiske politiker, der drives frem af sin egen vilje – herunder til at vinde – stemmer fint overens med Berggrens: Manden var ganske enkelt ustoppelig, og derfor også i særklasse utålelig for sine modstandere. Eklund filosoferer over, hvorledes det svenske socialdemokrati langsomt har forskudt tyngdepunktet fra „demokratiske socialisme“ mod „social demokrat“, hvor med tiden det demokratiske er blevet overordnet det sociale. Men Palme kaldte sig selv „demokratiske socialist“, og Eklund ser hans politiske værk som et livtag med visionen om „økonomisk demokrati“, der i Palmes egen bevidsthed var „tredje skridt“ efter kampen for „politisk demokrati“ i begyndelsen af det tyvende århundrede og for „socialt demokrati“ i 1950'erne og 1960'erne. Men Palme havde ingen tro på de store utopier. Eklund fortæller, at statsministeren citerede den polske filosof Kolakowskis bemærkning om, at „venstrefløjen udsondrer utopier som bugspytkirtler udsondrer insulin“, og at han var bevidst om, at det i kampen mod de politiske yderfløje altid var Socialdemokratiets problem, dette at de gyldne løfter fik den socialdemokratiske praktik til at blegne. Eklund påpeger præcist, at Palmes helt særlige politiske talent var, „att han lyckades framställa även denne vardagliga lunk framåt som något i sig lockande och eggande, något som skulle leda till ett bättre samhälle för alla. Palme gjorde reformismen spännande“ (s. 120).

Til sammen aflægger de to biografier vidnesbyrd om en politisk æra, der allerede forekommer fjern. Meget er forandret, siden Oluf Palme blev skudt ned i februar 1986 – andet er ikke: Politik handler stadig om at ville. Og det kræver stadig, at man ved, hvad det er, man vil.

Bo Lidegaard,

historiker, dr. phil. udgav 2002-03 biografien „Jens Otto Krag“ I-II.

Kortpolitik – storpolitikens kartografiske realitet

Jeppe Strandsbjerg, 2010

Territory, Globalization and International Relations:

The Cartographic Reality of Space

Palgrave Macmillan, Basingstoke

183 sider, 6 illustrationer, £50.00 (hardback)

Samfundslivet er geografisk funderet – det har en rumlig dimension. Udsagnet er umiddelbart så selvindlysende, at geografi ofte tages for givet. Det gælder dog ikke for den såkaldte „rumlige drejning“, der efterhånden har slået rod i samfundsvidenskaberne. Dette uhomogene projekt udspringer af en række fag og har mange afskygninger, men det er fælles om at fremhæve rum – geografi i en mere eller mindre konkret form – som et aktivt element i samfundslivet. Med *Territory, Globalization and International Relations* bidrager Jeppe Strandsbjerg til en „rumlig drejning“ af International Politik. Det er vigtigt, for selv om det jævnlige påpeges, at International Politik gennem fagets traditionelle fokus på den territoriale stat er særdeles geografisk, bliver spørgsmålet sjældent undersøgt og problematiseret. Med John Agnews ord, der vinder genklang hos Strandsbjerg, er International Politik overvejende fanget i den „territoriale fælde“.

Strandsbjergs vej ud af den territoriale fælde er ikke at afskrive den territoriale stat, men derimod at tage den territoriale alvorligt. Bogen bidrager således til den fornyede bevågenhed for territorialitet, som synes at have afløst interessen for grænser i mange nyere geografisk-orienterede politiske studier. Strandsbjerg tager udgangspunkt i en kritik af den omfattende samfundsvidenskabelige litteratur, der på forskellig vis modstiller den territoriale stat og det globale – ofte med argumenter om skelsættende ændringer. Strandsbjerg stiller med andre ord spørgsmål ved en udbredt tendens til at tvedele både geografi (den territoriale kontra det globale) og historie (middelalder/moderne og moderne/postmoderne). Samtidig argumenterer han for, at dette problem i høj grad skyldes en manglende historisering af det geografiske rum, hvilket medfører en problematisk subjekt/objekt modsætning i rumforståelsen. Strandsbjerg er således tydelig – men ikke ukritisk – inspireret af poststrukturalistisk tænkning. Det kommer også til udtryk i hans måske lidt overraskende analytiske fokus: renæssancens kartografi. Det centrale argument er her, at idéen om et globalt geometrisk rum, der tog form i og omkring renæssancen, var en central forudsætning for dannelsen af territoriale stater. Det globale og det territoriale er således ikke modsætninger, men er funderet i den samme rumlige virkelighed – vi lever ifølge

Strandsbjerg i en „kartografisk realitet“. Det betyder også, at et epokegørende brud forudsætter en ændring af vores rumopfattelse, som svarer til det grundlæggende skift, der blev indvarslet af renæssancens „videnskabelige kartografi“. Strandsbjerg tilkender også det kartografiske rum et betydeligt mål af (analytisk) „autonomi“ fra samfundsmæssige processer som kapitalismen eller det moderne statssystem.

Strandsbjerg udtrykker denne på en gang enkle og komplicerede opfattelse i fem kapitler, hvortil kommer en fyldig introduktion og konklusion. Introduktionen (Kapitel 1) opridser bogens argument og fremgangsmåde. Det er nyttigt, for der er pirrende antydninger undervejs, men vi skal frem til bogens afsluttende kapitler, før Strandsbjerg for alvor udfolder sin argumentation – og dulmer de betænkeligheder, man får ved at læse de indsigtfulde, men også meget teoretiske indledende kapitler. Målgruppen er umiddelbart forskere og ældre studerende i International Politik, men Strandsbjerg trækker gennem hele bogen på andre fagområder, særlig (historisk) sociologi, (politisk) geografi og (kritisk) kartografihistorie, men også Bruno Latours videnskabssociologi.

Kapitel 2 („The State of Territory“) identificerer bogens problemfelt gennem en kritisk læsning af både den nyeste og ældre litteratur om staters geografi og globale rumlige forandringer. Det fører ham frem til den allerede skitserede kritik: At litteraturen generelt er kendetegnet ved problematiske sondringer i forhold til det geografiske (territorium/netværk), det historiske (moderne/postmoderne) og det erkendelsesmæssige (subjekt/objekt). På den baggrund opstiller Strandsbjerg i Kapitel 3 („Reclaiming a Spatial Reality“) en alternativ analyseramme. I første omgang er det dog især det brydsomme subjekt/objekt-spørgsmål, som Strandsbjerg kaster sig over. Udfordringen er her, at analysen skal undgå den geografiske determinisme, der særlig kendetegner klassisk geopolitik, og samtidig fastholde en relativ analytisk autonomi for det rumlige. Det sidste er noget, som Strandsbjerg mener, at poststrukturalister – men også mere materialistisk anlagte forskere – ikke helt formår. Strandsbjerg finder en løsning hos Latour, der i modsætning til (andre) poststrukturalister fastholder en forestilling om en realitet,

men som hverken tolker denne realitet som udelukkende materiel eller social. En specifik realitet, som den rumopfattelse der blev dannet gennem renæssancens videnskabelige kartografi, bliver i stedet opfattet som grundlagt af specifikke netværk af både menneskelige og ikke-menneskelige aktører. I dette perspektiv kan kort – og måske også „rum“ – tillægges en egen påvirkningskraft. Muligvis på grund af den måde, som Strandsbjerg formulerer sig på, har jeg nogle betænkeligheder ved denne del af argumentationen (se nedenfor). Men for Strandsbjerg fører tilgangen frem til et fokus på kort og kartografi.

Det kartografiske fundament for den moderne opfattelse af såvel det territoriale som det globale er omdrejningspunktet for de sidste tre kapitler. Uden at forklejne de indledende kapitler, er det efter min mening den mest spændende del af bogen. Strandsbjerg lægger fundamentet i Kapitel 4 („The Cartographic Foundation of Territory“), der indsnævrer det analytiske fokus og diskuterer den kritiske tilgang til kartografisk historie. Med inspiration fra kritiske kartografer som Brian Harley, der selv er inspireret af især Michel Foucault, lægger Strandsbjerg vægt på to former for kartografisk magt: den „epistemiske magt“, som retter vores opmærksomhed på de grundlæggende erkendelsesmæssige principper, der gør det muligt at producere og forstå kort; og „forfatterskabets magt“, der flytter analysen til de mere specifikke indvirkningskræfter i kortfremstillingen – hvem gør hvad, under hvis styring, og så fremdeles. Strandsbjerg illustrerer dette gennem en interessant analyse af overgangen fra middelalderens kartografi, der typisk tegnede eller beskrev verden ud fra religiøse forestillinger eller praktiske forhold, til renæssancens geometriske kartografi. Denne overgang medførte en abstraktion af rummet fra konkrete sammenhænge. Argumentationen videreføres i Kapitel 5 („The Cartographic Formation of a Global Space“), som med vægt på de spansk-portugisiske kolonikonflikter viser hvordan den geometriske kartografi muliggjorde en ny og global rumlig realitet som grundlaget for mellemstatslig politik. Endelig præsenterer Strandsbjerg i Kapitel 6 („The Cartographic Formation of Denmark“) en medrivende analyse af politikens territorialisering i renæssancens Danmark. Analysen bør også fænge hos det internationale publikum, for den danske udvikling kan givet ses som et arketyrisk eksempel på de sammenhænge mellem geografi, kartografi og politik, der tog form i renæssancen. Strandsbjerg konkluderer, at den tiltagende territorialisering af statens magt, som blev udmøntet i enevælden og det „westfalske system“, ikke skal ses som en modsætning til det globale rum. Staternes territorialitet og bevidstheden om et globalt geometrisk rum udspringer tværtimod af den samme kartografiske realitet. I den forstand giver det ikke mening at tale om en senmo-

derne eller postmoderne periode, der indvarsler en radikal rumlig ændring. Ifølge Strandsbjerg lever vi fortsat i den geometriske kartografi, og denne rumlige realitet er i høj grad stadig grundlaget for mellemstatslig politik.

Med en bog, der favner så bredt i det intellektuelle landskab og finder mangler i store dele af den eksisterende litteratur, lægger Strandsbjerg – billedligt talt – bagdelen op i klaskehøjde. Jeg har naturligvis også mine mere eller mindre idiosynkratiske indvendinger. Et muligt kritikpunkt knytter sig til Strandsbjergs argument om rummets „autonomi“ fra samfundsmæssige processer. Jeg kan uden problemer følge, at den geometriske kartografi producerer en tilsyneladende universel rumlig realitet. Men hverken kort, kartografi eller det geografiske rum kan i mit perspektiv løsrives fra samfundsmæssige processer. Det betyder imidlertid ikke, at rummet blot er et produkt af kapitalismen, politiske systemer eller noget tredje. Socio-rumlige tænkere som David Harvey og Edward Soja understreger netop, at samfundslivet er både socialt, geografisk og historisk. Men hverken det sociale, det rumlige eller det tidslige har forrang – elementerne danner en „treenig dialektik“, som Soja formulerer det i *Seeking Spatial Justice* (2010). Jeg har på fornemmelsen, at Strandsbjerg egentlig ikke er uenig. Men i værste fald åbner tankegangen om rummets autonomi en kattelem for en avanceret form for geografisk determinisme. Den kritik, Strandsbjerg uvægerlig udsætter sig for fra forskellig hold, opvejes dog til fulde af bogens ambitiøse tilsnit. Og de centrale argumenter er vigtige og vægtige, både i sig selv og som grundlag for videre debat.

Strandsbjerg har skrevet en tankevækkende bog, der med vid og bid anlægger et forfriskende tværfagligt perspektiv. International Politik fylder en del, men bogen trækker i høj grad sin substans fra andre fagområder. Denne intellektuelle spændstighed er en stor styrke, der bør sikre bogen et bredt publikum. Som Strandsbjerg selv vedgår, gør det imidlertid bogen ganske teori-tung. Det vil måske afskrække nogle læsere. Bogens sigte og form vil nok heller ikke bekomme mere traditionelle udøvere af International Politik. For Strandsbjergs ærinde er ikke at forklare politik i en verden, hvor „globaliseringen“ tilsyneladende udfordrer den territoriale stat. Han graver hellere en del spadestik dybere og giver dermed et vigtigt bidrag til at forstå disse fænomener som grundlæggende funderet i den samme opfattelse af det geografiske rum. Det er en nødvendig diskussion, hvis vi skal undgå at falde i territoriale såvel som globale „fælder“.

Henrik Gutzon Larsen,

Lektor, Institut for Planlægning, Aalborg Universitet.

Rejsen uden ende

J. Samuel Barkin, 2010

Realist Constructivism: Rethinking International Relations Theory

Cambridge University Press, Cambridge

202 sider, kr. 602,50 (hardback), kr. 230,00 (paperback)

I den akademiske verden ler folk fra forvaltning og statskundskab ofte af de passionerede diskussioner vi i international politik kaster os ud – som gjaldt det liv og død. Burde vi måske glemme vores kompromisløse epistemologiske holdninger og i stedet lære af de forskellige teoretiske retninger, så vi rent faktisk kunne komme med nogle brugbare råd om, hvordan udenrigspolitik bør udformes? Det er med det mål for øje, at Samuel Barkin tager os med på en rejse i bogen: *Realist Constructivism: Rethinking International Relations Theory*, og på vejen kommer vi igennem spørgsmål om både materialisme, det sociale, den offentlige interesse, og agens.

Ofte fremstilles realisme og konstruktivisme som uforenelige i studiet af international politik. Men er de i virkeligheden forenelige? Argumentet i bogen er, at i stedet for at se feltet af international politik som en kampplads hvor inkompatible teorier kæmper for at vinde mere magt og større territorium, bør man se på, hvor de forskellige teorier kan finde fælles grund og dermed styrke ens analyseramme frem for at styrke en bestemt teori retning. Set i lyset af at realisme og konstruktivisme pt. står som de to mest dominerende retninger i studiet af international politik, synes en sådan tilgang lovende.

Bogen indskriver sig først og fremmest i den amerikanske debat mellem konstruktivister – typisk karikeret som idealistiske institutionelle liberalister, og realister – typisk karikeret som materialistiske, krigsgale strategikere. Argumentet er, at realisme fortæller os for lidt om metode, mens konstruktivisme fortæller os for lidt om politik. Mere præcist er bogens omdrejningspunkt spørgsmålet: Hvordan kan en objektiv analyse af sociale relationer kombineres med konkrete udenrigspolitiske anbefalinger? Et spørgsmål der ikke har figureret i særlig høj grad i den akademiske debat her i landet, men måske burde gøre det – for det er i stor udstrækning her, de realpolitiske kampe udspiller sig. Måske er det fordi bogen indskriver sig i en fremmed debat, og først klarlægger sit udgangspunkt til sidst, at dens argumentation er så svær at følge.

Kernebegreber

For at se hvordan en syntese mellem realisme og konstruktivisme bliver mulig, må vi vide, hvad de to retninger hver især indeholder. Barkin argumenterer her for at

isolere kernebegreber, så definitionen hverken bliver for bred eller for snæver.

Kernebegrebet i realisme defineres som magtpolitik. En afgrænsning som måske virker lidt overflødig; hvis ikke studiet af international politik omhandlede magtpolitik, ville det vel slet ikke være international politik, vi studerede. Videre definerer Barkin magt som relativ, relationel og social – igen en bred definition de fleste vil være enige i. Selv de mere simple magtdefinitioner ser magt som relativ, relationel og social (f.eks. den vi husker fra Steven Lukes som magtens 1. ansigt). Så ud fra Barkins eksplicite definition af realismen som relativ, relationel og social magtpolitik er vi ikke blevet meget klogere.

Kigger man i stedet på Barkins brug af begrebet realisme gennem bogen, kommer man dog frem til en noget snævrere definition. Et tydeligt fokus på magtstrategier for staters udenrigspolitik kan aflæses i Barkins argumentation, der hver gang enten ender eller begynder med staten. I definitionen af magt som relativ/relationel er begrundelsen f.eks., at hvad stater gør afhænger af, hvad andre stater gør: „Power that can be brought to bear by an actor in this context is meaningful relative to the power of another state“ (18). Også definitionen af magtpolitik som social ender med at føre til staten som hovedaktør: „Power politics for realists is social, or in other words corporate. Realists speak of the power of the state as a corporate actor, rather than the power of individuals. In other words, realists ascribe relational power, and therefore interests and agency, to social institutions, rather than to individuals“ (20). Her ses det yderligere, at magt opfattes som knyttet til staters interesser og agens, igen en afgrænsning der ikke direkte følger af Barkins eksplicite definition af realisme som magtpolitik.

Alligevel ender Barkin efter en gennemgang af centrale ideer hos klassiske realister, f.eks. staten som central, overlevelse, rationalitet og materielle kapaciteter, med at konkludere, at disse ikke er del af hans definition, da de er i uoverensstemmelse med konstruktivisme. Vi er altså tilbage ved starten, realisme er lig magtpolitik, men alligevel med en fornemmelse af at det også er noget mere.

I definitionen af konstruktivisme skal vi ud på en lignende rejse. Barkin starter igen med den bredest mulige definition: at mennesker skaber verden, og omvendt skaber verden os. Det gør to kernebegreber centrale: in-

tersubjektivitet og gensidig konstituering. På vores rejse skal vi her igennem ideer som tyk og tynd konstruktivisme, kritisk teori, postmodernisme og dekonstruktion. Herigennem konstitueres konstruktivisme som en objektiv empirisk metode, idet det intersubjektivt skabte ses som objektivt analyserbart i den givne historiske og sociale kontekst (143). Samtidig bidrager antagelsen om gensidig konstituering et handlerum til at forandre sociale strukturer (30). Pointen er her at holde de to adskilt. I modsætning til liberalisme, er konstruktivisme netop i stand til at skelne mellem normativ teori og empirisk forklaring (97, 144).

Også her ender vi altså med en bred definition, hvor konstruktivisme ses som en metode, der arbejder ud fra antagelsen om intersubjektivitet som objektivitet. Det betyder, at de eneste metodologier Barkin ser som inkompatible med konstruktivisme, er dem, der er direkte imod intersubjektivitet (99).

Realistisk konstruktivisme

Når realisme og konstruktivisme ses som uforenelige, er det ifølge Barkin på grund af to falske modsætninger nemlig distinktionen mellem materialisme og idealisme og distinktionen mellem „logic of consequence“ og „logic of appropriateness.“ Barkins fremgangsmåde er derfor en opløsning af de dikotomier, der gør en forening af realisme og konstruktivisme umulig og dernæst en konstruktion af nye dikotomier.

Her installerer Barkin nye modsætninger imellem historiske og transhistoriske teorier og imellem metodologisk kollektivism og metodologisk individualisme. De nye distinktioner forener realisme og konstruktivisme som historisk og socialt kontingente læsninger af objektive vidnesbyrd i modsætning til neorealisme, liberalisme, poststrukturalisme og marxisme, som ofte opererer med deduktive, ahistoriske forudsigelser og individbundne forklaringer (94-95). Det der forener de to teorier, er altså deres sammenfaldende fokus på social logik, historisk kontingens og som følge deraf et behov for refleksivitet.

Af konstruktivismens udgangspunkt, den gensidige konstituering af det sociale som en relation mellem struktur og agens, følger en historisk kontingens, der kræver refleksivitet. Og af realismens ønske om at lave præsriptiv udenrigspolitisk teori baseret på magtpolitik følger samme fokus på agens og omtanke. Kombinationen realistisk konstruktivisme bliver derfor en form for „common sense“ tilgang til viden; en „I know it when I see it“ metodologi fulgt af en generel modstand imod metodefetichisme (95).

Ud fra dette værdihierarki, med det historisk og socialt kontingente som centralt, definerer Barkin politik som forsøget på at påvirke sociale institutioner i en be-

stemt retning (68). Magtpolitik bliver nu muligheden for at påvirke politiske resultater til egen interesse i en verden, hvor andres interesser ofte er i modstrid med denne (72, 90). For at kunne foreskrive konkret politik der balancerer mellem magt og moralitet opstår et argument for en empirisk offentlig interesse, som må have et formålsbestemt moralsk indhold (74, 81). Her ser vi antagelserne om interesser og agens gå igen, og derudover tilføjes værdien moral defineret ved tænksomhed, hensigtsmæssighed og omtanke (83-84, 89).

Hvor realismen bidrager med et strategisk magtfokus og en definition af forholdet mellem empirisk analyse og politik som udenrigspolitik, bidrager konstruktivisme med en brugbar metode, samtidig med at den løser realismens paradoks mellem politisk moral og moralsk relativisme ved at skelne klart mellem objektiv analyse og normativt formål. Således skaber konstruktivisme, ifølge Barkin, en bro mellem relative værdier og egne værdier.

Hænger det så sammen?

Forståelsen af politik som på samme tid styret af objektive love (118) og af menneskelig agens (36) skaber en ontologisk inkonsistens igennem bogen. Barkin gentager f.eks. det gamle slogan, at realisme handler om, hvordan international politik er snarere end, hvordan det bør være: Vi har ikke magten til at ændre verden og må derfor arbejde indenfor den eksisterende magtbalance (20). Samtidig argumenterer han for, at „politics require agency“ (36), at normer forandres socialt, og at selve hensigten i realisme netop er at formulere en normativ udenrigspolitik, som fremmer egne interesser og moral (57). Denne diskrepans fører til det bizarre synspunkt, at akademiker/politiker har agens og kan påvirke statens udenrigspolitik, mens resten af samfundet ikke har agens, da de blot spiller rollen som objektive studieobjekter. Refleksivitet og rationalitet ses ligeledes som en evne akademiker er i stand til at bruge, men som ikke bør antages at gælde for hans studieobjekter (53-54).

Barkin skriver godt og bogen er hurtigt læst, men den er til gengæld ikke hurtigt forstået. Det meste af argumentationen forbliver implicit, og der skelnes ikke mellem, hvornår det skrevne er en repræsentation af generelle teorier, og hvornår det er del Barkins egen teorigennemgang. Den implicite argumentationsform er især problematisk, fordi Barkin ikke på noget tidspunkt anvender eller eksemplificerer teorien i praksis. Vi kommer ud på en lang rejse gennem komplekse begreber og argumenter, men vi når aldrig frem til en forståelse af, hvad realistisk konstruktivisme egentlig kan bruges til.

Man sidder tilbage med en fornemmelse af at en lige så stærk analyseramme kunne have været opnået med en traditionel realistisk tilgang – og at vi så endda kunne

have undgået de interne inkonsistenser. I modsætning til Barkins realistiske konstruktivisme har klassisk realisme en sammenhængende ontologi, der på ingen måde udelukker konstruktivistiske metoder. Her kan man med fordel læse Michael C. Williams' mere pædagogiske argumentation for, hvorfor og hvordan realisme og konstruktivisme kan kombineres. Hvor Barkin farer vild i sine argumenter imod alt fra neorealisme til post-strukturalisme (en sammenkompling som ikke overraskende kommer til at ligne en noget usammenhængende stråmand), formår Williams at centrere sit argument omkring vigtigheden af ideers politiske effekt. Med udgangspunkt i Hans Morgenthau's pointe, at et entydigt fokus på magt som vold

risikerer at ende med, at alt forklares og legitimeres ud fra magtkapaciteter, og at politik dermed bliver underordnet vold, er Williams i stand til at forklare præcist, hvorfor ideer bør være en del af politiske analyser. Dermed undgår Williams også den påstand, der i virkeligheden gør realisme og konstruktivisme uforenelige, nemlig at politiske analyser og anbefalinger skal være objektive, for selvfølgelig er de ikke det!

Lise Philipsen,

*Ph.d. studerende, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet.*

Abstracts

▶ **THE INUIT AND SOVEREIGNTY: THE CASE OF THE INUIT CIRCUMPOLAR CONFERENCE AND GREENLAND**

Hannes Gerhardt, Assistant Professor, PhD, Department of Geosciences, University of West Georgia, 1601 Maple Street, Carrollton, GA 30118. email: hgerhard@westga.edu.

This paper addresses the positioning of the Inuit with regard to the institution of sovereignty within the broader context of an Arctic region that is becoming increasingly territorialized. First, the paper considers the Inuit Circumpolar Conference (ICC) and its emphasis on the need to think past a strict Westphalian conception of bounded state sovereignty in favor of a circumpolar cooperation that recognizes the Inuit people as key actors within any regime of Arctic governance. Juxtaposed to the ICC, however, the paper goes on to analyze the Greenland self rule government, which, in positioning itself for the creation of a future independent “Inuit state”, takes a much more traditional approach to international relations, thus embracing a more territorial conception of sovereignty. A rift is hence uncovered in the way that Inuit identity and sovereignty are conceived by the ICC and the Greenlandic self rule government. The paper continues to consider the possible impact of an independent Greenland on the future of Inuit self-determination more generally.

▶ **EU'S OVERSEAS COUNTRIES AND TERRITORIES: POSTCOLONIAL SOVEREIGNTY GAMES AND GREENLAND'S ARCTIC OPTIONS**

Ulrik Pram Gad, phd, post.doc., Center for Advanced Security Theory, email: UPG@ifs.ku.dk, Ida Hannibal, cand.scient.pol., fuldmægtig, Finansministeriet, email: ida_hannibal@hotmail.com., Kristine Holst, cand.scient.pol., videnskabelig ass., email: holst.kristine@gmail.com og Rebecca Adler-Nissen, phd, adjunkt, email: ran@ifs.ku.dk, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

How do former colonies such as Greenland get a voice in international relations? The European Union (EU) is currently revising its relations to the member states' overseas countries and territories (OCTs). EU seeks to reform its relations to the OCTs so that it builds on a ‘mutually benefitting’ and ‘post-modern’ cooperation. Drawing on a rhetorical approach to the notion of ‘sovereignty games’, the article demonstrates that Greenland's response to the reform proposal differs from that of the other OCTs. Greenland articulates the future relation as one between equals, where both parties give and take. In contrast, the other OCTs remain within a post-colonial discourse of unilateral aid. Geostrategic considerations coupled with unused resources and possibilities in the Arctic are central to Greenland's ‘Westphalian’ and confident response to the EU.

▶ **IS RUSSIA AN ARCTIC STATUS QUO POWER?**

Morten Larsen Nonboe, phd-studerende, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, email: MLN@ps.au.dk.

Russian foreign policy in the increasingly important Arctic region reflects an ambiguous combination of assertiveness and cooperation in accordance with international law. Against this background, the existing literature on the Arctic tends to polarise around revisionist and status quo interpretations of Russian foreign policy in the region. The present paper contrasts the divergent interpretations through case studies of the Russian flag planting on the North Pole seabed in 2007 and Russia's participation at the Ilulissat Summit in 2008 which can be seen as ‘crucial’ cases for the competing interpretations. Overall, the case studies provide support for a modified version of the status quo interpretation which incorporates insights from the revisionist interpretation.

GLOBAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE OF OIL AND GAS ACTIVITIES IN THE ARCTIC: INSTITUTIONALISED COOPERATION OR INFORMAL DIALOGUE?

Aase Refsnes, cand.merc.pol., email: aarefsnes@gmail.com

Multi-stakeholder cooperation, with focus on private business entities, is receiving increasing attention in the governance literature. Lately, we are witnessing the consequences of global warming; large areas in the Arctic are becoming ice-free, opening for oil and gas activities. This development requires answers to how we should govern these activities in a vulnerable Arctic environment. In a myriad of multi-stakeholder relationships, institutionalized relationships between private and public actors have been prevalent. Consequently, should we expect to witness formal cooperative arrangements between the oil and gas industry, as business representatives, and the Arctic Council, as a representative for the public authorities? Or has global governance theory exaggerated the extent of multi-stakeholder cooperation? Surprisingly, a formal cooperation among the actors does not appear to exist. However there is a high presence of informal cooperation. The question remains; has there been a too narrow focus on the different forms of collaborative action?

THE GEOGRAPHY OF GEOPOLITICS

Henrik Gutzon Larsen, Lektor, Institut for Planlægning, Aalborg Universitet, email: hgl@plan.aau.dk.

Over the past decades, a ‘neoclassical geopolitics’ has emerged in and beyond the field of International Relations. This diverse practice reproduces many of the problems that characterised classical geopolitics, notably an excessive tendency to explain politics on the basis of ostensibly permanent geographical factors. As a contribution to the interdisciplinary dialogue between International Relations and (Political) Geography, this article outlines the history of classical geopolitical reasoning and some problems that relate to this tradition. The contemporary perspective of ‘critical geopolitics’ is introduced as a radically different alternative. But the core problem of classical as well as neoclassical geopolitics is a superficial understanding of geographical space, which all too easily results in geographical determinism. For this reason, particular emphasis is placed on different conceptions of space. It is argued that rather than looking to classical geopolitics with its scientific and ultimately also politically problematic notions of geography, analyses of international and global politics is better served by adopting a relational approach to geography, which stresses the geographical as dialectically related to the social and the historical.

GEOPOLITICS, NATURAL BOUNDARIES AND CARTOPOLITICS IN THE ARCTIC

Jeppe Strandsbjerg, Adjunkt, Department for Business and Politics, Handelshøjskolen København, email: js.dbp@cbs.dk.

Drawing on insights from Critical Geopolitics and the science studies of Bruno Latour, this article argues that geopolitics in the Arctic today is not only a question of interstate competition but also a struggle about how to define space. If we challenge the notion of geography as being something given or natural, geographical space itself becomes a contested phenomenon. With such a perspective, it appears that there is a more profound geopolitical struggle taking place between indigenous people, represented in this article by the Inuit Circumpolar Council, and states, than there is between states. I introduce the term ‘cartopolitics’ to describe the way in which cartography and measurement establish a particular spatial reality that is necessary for international law to function in relation to sovereignty claims made by Arctic states. In contrast to this scientific rationality of space, the Inuit have laid claim to a different spatiality characterized by shared use and movement across ice. By implication we must recognise this contest over spatiality as a geopolitical struggle that is as important for life in the Arctic as the one that takes place between states only.

INFORMATION TIL BIDRAGSYDERE

Manuskripter modtages med glæde. Kontakt eventuelt redaktionen for at præsentere en synopsis over det planlagte bidrag.

POLITIK bringer tre former for bidrag.

1. Artikler på op til 6000 ord
2. Review-essays på op til 3000 ord.
3. Boganmeldelser på op til 1600 ord.

Artikler skal levere et fagligt og i bred forstand politisk relevant argument. De skal gøre det til en læser, der ikke nødvendigvis er inde i den specifikke og specialiserede akademiske debat. Alle artikler skal forsynes med korte overskrifter, der kan lede læseren igennem argumentet.

Review-essays skal behandle en række bøger, der bidrager til den samme debat eller det samme forskningsområde.

Boganmeldelser formidler, hvad en bogs fokus er, hvad dens grundlæggende argument er, hvad dens teoretiske approach er, og hvilket emne eller case den behandler. Derudover bør der leveres en kritisk evaluering af bogens argument.

Alle artikler og review-essays underkastes anonym refereebedømmelse. Bidrag må ikke have været publiceret tidligere.

Mængden af kvalificerede bidrag betyder, at redaktionen kan være tvunget til at udskyde eller returnere bidrag, selv efter de har passeret første refereegennemgang.

POLITIK optager artikler på dansk, svensk og norsk samt artikler på engelsk efter forudgående aftale med redaktionen. Redaktionen forbeholder sig ret til at redigere i det indsendte materiale.

Artikler i Tidsskriftet POLITIK registreres med abstracts i Worldwide Political Science Abstracts, International Political Science Abstracts og delvist i Sociological Abstracts.

DEADLINES OG UDGIVELSE

Artikelforslag sendes i wordformat via email til Christian F. Rostbøll (cr@ifs.ku.dk). Aftaler om review-essays og boganmeldelser indgås med Jacob Gerner Hariri (jgh@ifs.ku.dk).

POLITIK BRUGER HARVARD-SYSTEMET

Henvisninger skrives i teksten. Der angives efternavn, årstal og evt. sidetal. For eksempel således: "... (Bull 1977)" eller – hvor det er naturligt – med kun årstallet i parentes: "... Bull (1977)". Med sidetal bruges komma: "(Bull 1977, 87)". Litteraturlisten skrives således:

Bøger

Bull, H 1995 [1977], *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, 2. edn., Macmillan, London.

Kapitler i bøger

Mitrany, D 1975, „Prospects og Integration: Federal or Functional?“, in AJR Groom & P Taylor (eds.), *Functionalism: theory and practice in international relations*, University of London Press, London.

Artikler

Smolar, A 1996, „From Opposition to Atomization“, *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1, pp. 263-77.

Taler m.m

Rasmussen, PN 1999 „Statsminister Poul Nyrup Rasmussens redegørelse ved Folketingets afslutningsdebat torsdag den 27. maj 1999“, *Statsministeriet*, København.

Bemærk de kantede parenteser omkring udgivelsesåret for originaludgaven. Dette bruges ved nyere udgaver samt ved oversættelser.

For yderligere information om Harvard-systemet, se www.utas.edu.au/library/assist/apps/Harvardssystem_08_IBO.pdf eller **Snooks & Co.** 2002, *Style Manual*, 6 edn., John Wiley & Sons, Milton, Qld.

Brug af Ibid og op.cit. bedes undgået. Dobbeltcitationstegn bruges kun om citater, andre steder anvendes enkeltcitationstegn. Der anvendes enkeltcitationstegn ved citater i citater.

Noter bedes skrevet i slutnoter nummereret med arabiske tal.