DE SMÅ STATER: SOKRATERNE I INTERNATIONAL POLITIK?

WILHELM CHRISTMAS-MØLLER

SMÅSTATSFORSKNINGEN: NOGLE PROBLEMSTILLINGER

Et af de karakteristiske træk ved den internationale udvikling efter 1945 er dannelsen af et stort antal nye stater. Selv om FN's medlemskreds ikke er nogen absolut målestok herfor, får man dog et indtryk af væksten i antallet af selvstændige enheder, når man tænker på, at FN ved sit første møde i 1946 havde 51 medlemmer, i 1960 ca. 120 og i dag vel omkring 130.

Oprettelsen af de mange nye stater har ikke mindst været bemærkelsesværdig, fordi disse statsdannelser har fundet sted i en periode, der samtidigt har været kendetegnet af stormagternes kaprustninger og gradvise distancering af alle andre stater med hensyn til militær styrke.

For blot 30 år siden ville man have regnet et sammenfald af de to ovennævnte udviklingsforløb for nærmest utænkelig. I 1943 midt under anden verdenskrig skrev Arnold Wolfers: »If there was ever an age of the great powers it is with us now. In a world where giants of productive and military strength are capable of hurling millions of men and tens of thousands of planes into battle, there would seem to be little future for weak nations. People therefore, may well ask themselves wether the allied statesmen are not clinging to outmoded ideas when they proclaim the equality of nations, large and small . . .« [1]) Ovenstående var ikke Wolfers egen opfattelse, tværtimod argumenterede han imod den, men som Annette Baker Fox hævder, var det ikke blot fortalerne for ideen om Lebensraum, men også mange »respected students of world politics«, der hældede til den antagelse, at de små staters dage var talte [2]). Nu kan det vel diskuteres, hvor udbredt denne antagelse var, men derimod ikke, at de, der mente sådan, gjorde det ikke mindst under indtryk af de militære og økonomiske magtudfoldelser, som stormagterne i denne periode så forholdsvis

[1]) Arnold Wolfers: In Defense of the Small Countries. Yale Review, New Series 33, 1943–44, p. 201.

[2]) Annette Baker Fox: The Power of Small States. Diplomacy in World War II. Chicago 1959, p. 1.

uhæmmet demonstrerede. Både med hensyn til militær og økonomisk styrke forekom det, at små stater blev hastigt og håbløst distanceret. Og på denne baggrund blev der rejst tvivl om disse staters fortsatte eksistensmuligheder.

Foreløbig har udviklingen efter anden verdenskrig gjort denne tvivl til skamme. Ingen af de nye stater regnes for stormagter og i gængs sprogbrug betegnes hovedparten af dem som små. Selv om dette begreb ikke på nogen måde har et præcist indhold, så vil det dog sige, at disse stater regnes som hørende til en gruppe, hvis eksistensmuligheder og -berettigelse, man for 30 år siden diskuterede.

Den formodede modsætning i de to udviklingsforløb: Koncentrationen af overvældende militær magt hos nogle få stater, og spredningen af politisk uafhængighed til et stort antal nye stater, har fået en håndfuld forskere af international politik til i de seneste år at interessere sig for de små stater, mens faget jo ellers hidtil hovedsageligt har beskæftiget sig med stormagterne. Anette Baker Fox, hvis bog, »The Power of Small States«, ofte regnes for det første arbejde inden for den såkaldte småstatsforskning, har udtrykt sin problemstilling sådan: »The continued existence, and indeed, startling increase in the number of small states may seem paradoxical in the age of superpowers and the drastically altered ratio of military strength between them and the rest of the world.« [3]) Helt generelt formuleret er hendes spørgsmål: Hvorfor eksisterer der overhovedet stadigvæk små stater? De eksisterende magtforhold taget i betragtning er det bemærkelsesværdigt, at disse stater ikke er gået til grunde.

En anden motivering for at tage studiet af de små stater op giver Ole Karup Pedersen i sin undersøgelse af »P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik.« Heri hedder det: »Hensigten er først og fremmest at overveje, i hvor høj grad P. Munch's opfattelse af Danmark's stilling i international politik i hans udenrigsministertid kan bidrage til at kaste lys over en situation, som dels er meget sparsomt belyst, og som dels er en situation, som et stigende antal enkeltindivider befinder sig i, eftersom antallet af små stater er steget så stærkt i de sidste år.« [4])

Over for Fox's »hvorfor« (eksisterer der småstater) rejser Karup Pedersen spørgsmålet: »Hvordan« (eksisterer disse småstater), dvs. hvordan oplever disse staters politiske ledere de vilkår og muligheder i international politik, som bliver små stater til del, og hvilke konsekvenser drager de heraf udtrykt ved de målsætninger, de opstiller, og de midler de anvender? For denne problemstilling er småstaternes eksistens det på forhånd givne, men fordi international politik hidtil mest har interesseret sig for studiet af stor-

[3]) Samme værk p. VII.

[4]) Ole Karup Pedersen: Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik. Kbhv. 1970, p. 18.

magterne, og fordi antallet af små stater er øget så kraftigt, vil det være værdifuldt at få belyst disse staters forhold.

Man kan altså hævde, at de to problemstillinger, hvor forskellige de i øvrigt er, begge er udsprunget af det forhold, at antallet af småstater er steget kraftigt siden 1945. Den første problemstilling synes fortrinsvis at føre til undersøgelser af de sikkerhedspolitiske aspekter af småstaters vilkår og ofte med stor vægt lagt på krise- og krigsperioder. Forskere, som er gået ud fra den anden problemstilling, ser ganske vist ikke bort fra de sikkerhedspolitiske problemer, men behandler disse på linje med de undersøgte staters økonomiske og normative interesser.

I forbindelse med den første problemstilling består der en risiko for, at den angivelige forskningsgenstand – småstaten – tabes af syne, fordi det lige så meget er magtens natur: Dens art og begrænsning, der analyseres. Formålet er ganske vist nok at belyse småstaters vilkår, men baggrunden for at emnet overhovedet er taget op er, at småstaten ved selve sin eksistens opfattes som en udfordring til herskende antagelser vedrørende magtens rolle i international politik. I disse studier er småstaten således ikke blot undersøgelsens genstand, men den fungerer tillige i en vis udstrækning som analytisk redskab, hvormed andre forhold søges belyst. Til gengæld kan man hævde, at de sikkerhedspolitiske undersøgelser koncentrerer opmærksomheden om det spørgsmål, der af de fleste opfattes som staters vigtigste: Overlevelse; og disse studier focuserer på de perioder, hvor overlevelsen formodes at være mest truet: Kriser og krige.

Hvorvidt statens opretholdelse som selvstændig enhed også i vore dage primært er et sikkerhedspolitisk problem, kan imidlertid diskuteres, og bliver diskuteret af Karup Pedersen, når han om Anette Baker Fox siger: »Hun er meget lidt opmærksom på, at småstaten også har et handelspolitisk overlevelsesproblem, som under de fleste omstændigheder og i de længste perioder forekommer langt mere tungtvejende end det sikkerhedspolitiske.« [5]) Derfor gør Karup Pedersen gældende, at hensynet til statens materielle grundlag »ikke er det dårligste udgangspunkt for en analyse af denne stats stilling i international politik.« [6])

En udmærket redegørelse for de økonomiske aspekter af en stats lidenhed findes forøvrigt i Burton Benedict's »Problem of Smaller Territories.« Her peges også på sammenhængen mellem økonomisk og politisk afhængighed, og der rejses tvivl om, at de to forhold overhovedet lader sig adskille [7]. Spørgsmålet om småstaters eksistens ses altså som et overlevelsesproblem. Og navnlig i en sikkerhedspolitisk sammenhæng opfattes den internationale politik som en jungle, hvor kun den stærkeres ret gælder, og hvor

[5]) Samme værk p. 597.
[6]) Samme værk p. 613.
[7]) Burton Benedict: Problems of Smaller Territories. London 1967.

– formodes det – den stærkere uafladeligt lurer på en lejlighed til at overfalde og udslette junglens svagere beboere. En sådan opfattelse falder vist i god tråd med et traditionelt og udbredt syn på den internationale politiks forhold.

Derfor behøver det imidlertid ikke at være rigtigt. Blandt andre Erling Bjøl har fremhævet, at international politik i de længste perioder ikke domineres af trusler om krig, men af forhandlinger, og her har de svage stater i stabile perioder flere muligheder for at fremme deres interesser [8]). Ser man dernæst på argumentationen for den øgede militære uligheds betydning for små staters eksistens, er det påfaldende, at ikke mindst Polens delinger i slutningen af 1700-tallet og Tjekkoslovakiets skæbne 1938–39 skal eksemplificere de sikkerhedspolitiske konsekvenser af små staters militære svaghed. En enkelt forsker, Robert Rothstein, er inde på, at eksemplernes antal måske ikke er mange, men til gengæld mener han, at de er overbevisende. Og det, at de er sjældne, skal ikke tilsløre den frygt, der kan herske for, at de kan gentages [9]).

Det falder her naturligt at gøre nogle bemærkninger om disse eksemplers værdi som vidnesbyrd om små staters vilkår.

1. Hvilken betydning som vidnesbyrd om småstaters vilkår i international politik skal man tillægge det forhold, at Polen og Tjekkoslovakiet begge genoprettedes som selvstændige stater?

2. Ville en numerisk opgørelse over de sidste 155 års delinger, udslettelser og genoprettelser af henholdsvis små og store stater udvise en signifikant forskel på de to kategoriers vilkår – og i bekræftende fald, hvilken forskel?

3. Siger Polens deling og Tjekkoslovakiets udslettelse som selvstændig stat mere om små staters vilkår, end delingen af Det osmanniske Rige i begyndelsen af dette århundrede, delingen af Østrig-Ungarn efter første verdenskrig, besættelsen af Frankrig under anden verdenskrig og delingen af Tyskland efter anden verdenskrig, siger om stormagternes?

En overvejelse af ovenstående spørgsmål vil måske vise, at en risiko, som hører med til alle staters vilkår, i en del af småstatslitteraturen fremstilles som en for små stater særlig overhængende fare, uden at en sådan anskuelse i tilstrækkelig grad er blevet sandsynliggjort. Det er imidlertid ikke hensigten med ovenstående at imødegå det synspunkt, at små stater har et sikkerhedspolitisk problem, men derimod at rejse tvivl om, at det sikkerhedspolitiske aspekt indtager en altdominerende plads i de små staters opfattelse af deres vilkår.

[8]) Erling Bjøl: The Power of the Weak. Cooperation and Conflict, nr. 3, 1968, p. 166.
[9]) Robert Rothstein: Alliances and Small Powers. N. Y. 1968, p. 35.

DEFINITIONSPROBLEMET

Så længe der ikke er skabt nogenlunde klarhed over, hvad der skal forstås med begrebet »småstat«, er det måske for tidligt at tale om en egentlig »småstatsforskning«. Mindre end en halv snes større studier og måske lidt færre artikler regnes traditionelt som hørende til området, og ud fra disse arbejder kan man ikke slutte, at definitionsproblemet er løst [10]).

Man må gå ud fra, at alle de forskere, der har givet sig igang med småstatsstudier, har gjort sig tanker om småstatsbegrebets indhold. Langt fra alle har imidlertid redegjort for deres overvejelser. Nogle lader det stå hen som et relativt åbent spørgsmål, hvordan de tre til fire størrelseskategorier, de arbejder med skal afgrænses i forhold til hinanden. Undladelsen heraf er sikkert først og fremmest en følge af de vanskeligheder, som er knyttet til at opstille en definition eller blot at foretage en nærmere afgrænsning af begrebet »småstat«.

Flg. citat fra konklusionen på et opgivet definitionsforsøg peger på nogle af problemerne: »It proved impossible for the seminar to decide what »smallness« means with any precision. It is a comparative and not an absolute idea. Whatever scales of magnitude are employed seem arbitrary and it is difficult to pick out on them where smallness begins and ends. Countries can be small in one sense and not in another.« [11]) Det centrale i ovenstående citat er understregningen af størrelsesbegrebets relativitet og påvisningen af, at et entydigt kriterium savnes. En afgrænsning vil ofte føles unaturlig, fordi overgangen fra den ene kategori til den anden er flydende, uanset hvilke kriterier man opstiller.

Disse problemer afspejler sig også i litteraturens sprogbrug, hvor fem betegnelser for forskellige statsstørrelser har fundet anvendelse: Supermagter, stormagter, mellemstore stater, småstater og mikrostater. Ingen af de

[10]) Til småstatslitteraturen regnes af større studier som regel: Gerge Liska: International Equilibrium. A Theoretical Essay on the Politics and Organization of Security. Cambridge 1957. Annette Baker Fox: The Power of Small States. Diplomacy in World War II. Chicago 1959. John W. Burton: International Relations. A General Theory. Cambridge 1967. David Vital: The Inequality of States. A Study of the Small Power in International Relations, Oxford 1967. Burton Benedict (ed.): Problems of Smaller Territories, London 1967. Robert L. Rothstein: Alliances and Small Powers, N. Y. 1968. Ole Karup Pedersen: Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik, Kbhv. 1970.

Artikler: Arnold Wolfers: Power and Influence: The Means of Foreign Policy, i Discord and Collaboration, Baltimore 1962. Amry Vandenbosch: The Small States in International Politics and Organization, i The Journal of Politics, Vol. 26, 1964. Erling Bjøl: The Power of the Weak, i Cooperation and Conflict, 3, 1968. William E. Paterson: Small States in International Politics, i Cooperation and Conflict, 2, 1969. Robert O. Keohane: Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics, i International Organization, Vol. XXIII, nr. 2, 1969.

[11]) Burton Benedict: Problems of Smaller Territories, p. 29.

her behandlede værker gør brug af samtlige fem kategorier, og det er ikke altid helt klart, hvordan de enkelte kategorier skal forstås. F. eks. fremgår det ikke alle steder, om »supermagt« skal opfattes synonymt med »stormagt«, og om f. eks. nutidens to supermagter opfattes som de to eneste tilbageværende stormagter, eller om man – som nogen gør det – tænker sig et internationalt system, hvor supermagter og stormagter eksisterer side om side. Nært knyttet til denne uklarhed er også en vis usikkerhed med hensyn til brugen af betegnelsen »mellemstore stater«, der af nogle forfattere anvendes på de af mellemkrigstidens stormagter, der ikke i dag kan regnes for supermagter. Introduktionen af kategorien »mellemstore stater« viser på den ene side, hvordan nogle forfattere har fundet en skarp sondring mellem stormagter og småstater utilfredsstillende, men viser på den anden side også, at nye kategorier næppe formindsker vanskelighederne. Problemets løsning ligger nemlig ikke så meget i at finde frem til det »rigtige« antal kategorier, som i at bestemme arten af de kriterier i henhold til hvilke de forskellige kategorier skal bestemmes.

De forfattere, som har indskrænket antallet af kategorier til to: Stormagter og småstater, synes indtil videre at have fundet den mest vellykkede løsning på spørgsmålet. Ikke alene fordi de har undladt at benytte kategorier, hvis indhold alligevel ikke lader sig præcist bestemme, men også fordi disse to betegnelser er mindre knyttet til bestemte historiske perioder og derfor uden videre kan finde anvendelse på undersøgelser af forskellige tidsafsnit.

Man kan sondre mellem fire forskellige måder, hvorpå småstatsbegrebet er søgt fastlagt.

1. *Eksemplificering.* Denne metode går ud på, at forskeren til sin undersøgelse vælger nogle, som han mener, typiske eksempler og postulerer, at disse *er* småstater. Metodens forsvarlighed forudsætter, at »typiske« småstater eksisterer, og at forskeren kan finde frem til dem [12]). En anden løsning er at gøre statsledernes udsagn om, hvorledes de ser deres stat placeret i det internationale hierarki til det afgørende. Således at man kategoriserer de stater som småstater, der selv opfatter sig som sådan [13]).

2. *Negativ afgrænsning.* Denne fremgangsmåde har George Liska fulgt i »International Equilibrium«. Liska begynder med at fastslå, at en definition må bygge på »primary power differentials or, derivatively, on the scope of interests and forms of institutional representation.« [14]) På dette grundlag indkredser han, hvad en stormagt er, og en småstat ikke er, og når

[12]) Fox har benyttet denne fremgangsmåde.
[13]) Karup Pedersen har benyttet denne fremgangsmåde.
[14]) George Liska, p. 25.

frem til følgende definition: »A state is small or a minor power when it possesses fewer of the active ingredients and attributes of power and is more vulnerable to those of other nations.« [15]) Dvs. at Liska's definition bygger på staternes magt og interesser og afledt heraf deres institutionelle repræsentation. I den forbindelse peger han på, at de muligheder, der er åbnet for små stater til at få sæde i Folkeforbundsrådet og i FN's sikkerhedsråd, gør grænsen mellem store og små stater flydende.

3. *Ressourcekriteriet.* Denne fremgangsmåde går ud på at gruppere staterne i henhold til deres ressourcer: Befolkning, areal, bruttonationalprodukt, udviklingsgrad, etc. David Vital har forsøgt sig med en meget forenklet form af denne metode, og som kriterier har han opstillet folketal og udviklingsgrad. Den øvre grænse for en højtudviklet småstat ligger iflg. Vital ved 10–15 mill. indbyggere og for et udviklingsland ved 20–30 mill. indbyggere. Stater over denne størrelse opfatter Vital som mellemstore.

Fordelen ved Vital's fremgangsmåde er, at det er relativt let at afgøre, om en stat er en småstat. Ulempen er, at denne definition i hvert fald med de af Vital fastlagte kriterier synes at føre til en ganske vilkårlig typologisering. Han anfører selv nogle stater, som hans »definition« ikke passer på, og her kan tilføjes, at stater som Holland, Tjekkoslovakiet, Burma, Iran og Sydkorea i henhold til hans kriterier er på vej ud af småstatsgruppen. Om ikke andet så viser disse eksempler, at folketallet er en så dynamisk faktor, at løbende revisioner af kriterierne er påkrævet, hvis ikke et meget stort antal stater inden for overskuelig tid skal rubriceres som mellemstore. Det gælder navnlig, når de øvre grænser er lagt så lavt, som Vital har gjort. Og det andet kriterium – en stats tekniske og økonomiske udviklingsgrad – (Vital præciserer ikke, hvad man skal forstå hermed), komplicerer kun hele spørgsmålet i en række grænsetilfælde.

Man må imidlertid forstå, at Vital tilsyneladende arbejder med et forholdsvis snævert småstatsbegreb. Hans kategori udgør en mindre talrig gruppe end de øvrige småstatsforskeres, og til gengæld forudsætter han en noget større gruppe af mellemstore stater. Uanset, hvad hensigten har været, kan man imidlertid ikke sige, at det er lykkedes for Vital at foretage en tilfredsstillende bestemmelse af begrebet småstat.

4. *Perceptionskriteriet.* Rothstein har opstillet en definition på grundlag af sin tese om, at småstater er noget andet og mere end »great Powers writ small.« [16]) Rothstein understreger, at småstater (og andre stater) må kategoriseres på grundlag af deres adfærd. Vanskeligheden består i, at småstater ikke blot er forskellige fra stormagter, men at de også er indbyrdes

[15]) Ibid.
[16]) Robert L. Rothstein, p. 1.

forskellige. Problemet består derfor i at finde en fællesnævner, og den mener Rothstein at have fundet i småstaternes opfattelse af deres sikkerhedspolitiske problemer, til hvis løsning, de har erkendt, at deres egne ressourcer ikke er tilstrækkelige. Rothstein opstiller herefter flg. definition på en småstat: »Thus a Small Power is a state which recognizes that it cannot obtain security primarily by use of its own capabilities, and that it must rely fundamentally on the aid of other states, institutions, processes, or developments to do so; the Small Power's belief in its inability to rely on its own means must also be recognized by the other states involved in international politics.« [17])

Rothstein peger selv på, at hans definition adskiller sig fra andre ved ikke blot at understrege en materiel, men også en psykologisk forskel mellem små og store stater. Fordelen er, mener han, at hans definition kan anvendes på alle internationale systemer, og at småstaten defineres ud fra den placering, som den indtager i det internationale system i henhold til egen og andre staters opfattelse.

Imidlertid forekommer Rothstein's krav om, at ikke blot småstaten selv, men at også »the other states involved in international politics« skal anerkende dens status som småstat, overflødigt. I det omfang, hvor tesen om at småstater er en særlig kategori af stater, bygger på adfærd, skulle det være tilstrækkeligt, at fastslå statens egen (dvs. dens lederes) opfattelse af vilkårene, for det er jo denne opfattelse, der bestemmer, hvordan denne stat tænker og handler.

En anden indvending mod Rothstein's definition er, at den er centreret omkring de sikkerhedspolitiske aspekter af en stats lidenhed. Det ville vel også være tænkeligt, at en bestemt småstatsadfærd kunne skyldes erkendelsen af økonomisk svaghed. Robert O. Keohane har kritiseret Rothstein's definition for at være forældet, netop fordi den lægger vægt på sikkerhedspolitiske forhold. Det kunne gå i tidligere perioder, da fem til ti stater kunne håbe på at løse deres sikkerhedspolitiske problemer ved hjælp af egne ressourcer. Men i dag, hvor kun to eller tre stater har stormagtsstatus, mens 130 fra Vesttyskland til Lesotho må kategoriseres som »små« er Rothstein's definition analytisk værdiløs [18]).

Alle de her omtalte forsøg på at bestemme, hvad der skal forstås med begrebet »småstat« indeholder værdifulde synspunkter. Mest i pagt med traditionen og vel nok også hyppigst forekommende er forsøgene på at typologiserer stater i henhold til ét eller flere ressourcekriterier. Denne metodes fortrin er, at kriterierne kan gøres målelige og en indplacering i hierarkiet derfor tilsvarende entydig. Spørgsmålet er imidlertid, om en så-

[17]) Samme værk p. 29.

[18]) Robert O. Keohane: Lilliputians' Dillemmas: Small States in International Politics. I International Organization, Vol. XXIII, nr. 2, 1969.

dan entydighed ikke er vildledende. Som tidligere påpeget er størrelse et relativt begreb. »Stor stat« og »lille stat« må sættes i forhold til noget, og dette »noget« er som regel andre stater. Men det kunne i og for sig lige så godt være forskellige problemer eller situationer. F. eks. må det formodes, at Schweiz, der normalt regnes for en småstat, i forhandlinger om en regulering af de internationale betalinger og kursforhold, vil have indflydelse, der rækker udover, hvad der ville være ventéligt for en småstat. Og nordmanden Anders Sjaastad har peget på, at Norge er en stormagt på skibsfartens område [19]). Bygger man sin definition på ressourcekriterier, kan man altså godt forestille sig, at en stat er en småstat i én sammenhæng og ikke i en anden, hvilket analytisk forekommer utilfredsstillende.

Derfor er Rothstein's definition et fremskridt i småstatsforskningen, og dens værdi ligger i, at han har flyttet opmærksomheden fra de materielle uligheder mellem staterne til statsmændenes vurdering af, hvilke konsekvenser ulighederne skal tillægges. Ved hjælp af en adfærdsbetonet definition kan man også slippe uden om den illusion, som til dels er skabt af vor egen sprogbrug, hvor ord som »stor« og »lille« er knyttet til nogle historisk og geografisk bestemte dimensionsforestillinger, som let fører til, at vi overvurderer de målelige og undervurderer de umålelige faktorers betydning for en stats indplacering i hierarkiet. (Til de umålelige faktorer regner jeg f. eks. kultur og politisk målsætning.)

Det er derfor et spørgsmål, om man ikke skal gøre springet fuldt ud og betegne de stater som småstater, der selv regner sig som sådan. Fordelen ved denne begrebebestemmelse ville være, at den uden videre lod sig praktisere også på andre kategorier end småstater.

KAN MAN TALE OM EN SPECIFIK SMÅSTATSADFÆRD?

Forudsætningen for, at det har noget formål at operere med et småstatsbegreb, som bygger på statsmændenes eget udsagn om, hvordan de ser deres stat placeret i det internationale hierarki er, at denne vurdering sætter sig spor i en politik, hvis målsætninger og midler lader sig erkende som værende forskellige fra andre statstyper. Og det forudsætter atter, at småstater har valgmuligheder, at ikke al en småstats adfærd er udelukkende bestemt af ydre omstændigheder. Muligheden for at kunne vælge mellem flere alternativer er i sidste ende den eneste nødvendige forudsætning for at øve indflydelse på sin egen eksistens. Og det eneste krav, som i den forbindelse må stilles til en valgsituation er, at det ene alternativ repræsenterer en adgang til en ny valgsituation. Adfærden kommer da til udtryk gennem de alternativer, som småstaten ved sine valg tilkendegiver,

[19]) Anders C. Sjaastad: Småstater i studiet af internasjonal politik. NUPI-rapport 3, Oslo 1970, p. 20.

at den foretrækker. Og hvor vilkårene er det på ethvert tidspunkt givne, er adfærden da, de bestræbelser som småstaten udfolder for dels at tilpasse sig til vilkårene, og for dels at ændre disse i en retning, som den anser for ønskelig.

Ingen af de forskere, som har beskæftiget sig med spørgsmålet afviser, at småstaten i hvert fald undertiden har, hvad Fox har kaldt »some genuine choice of action.« [20]) Uenigheden kommer imidlertid ind der, hvor nogle forfattere vurderer alternativerne på baggrund af forestillinger om de ideale muligheder valget *burde* stå imellem. Det er en idé om den absolutte »handlefrihed«, der her spøger, og som har den virkning, at valgets betydning bagatelliseres. »Handlefrihed« har imidlertid nok hverken store eller små stater, derimod må det formodes, at de har frihed til at vælge mellem de foreliggende alternativer, fordi det er, hvad der ligger i selve valgets natur. I hvilken grad de foreliggende alternativer af den handlende stats ledere opfattes som fordelagtige – og i forhold til hvad – lader sig sikkert kun vanskeligt afgøre af udenforstående.

Spørgsmålet er dernæst om småstaterne i det store og hele affinder sig med de herskende forhold og i det store og hele nøjes med at tilpasse sig, eller om de tillige – hvor de finder det muligt – prøver at ændre vilkårene i den af dem ønskede retning. Nu kan man selvfølgelig med Vital mene, at småstaten ingen muligheder har herfor og hævde, at det specielt karakteristiske ved små stater er, at de udenrigspolitisk i det lange løb »leads a defensive life« og at deres hovedproblem er dels at undgå situationer, hvor deres svaghed bliver stillet til skue og udnyttet og dels at få mest muligt ud af deres begrænsede ressourcer [21]).

Det diskutable i denne argumentation er den bagved liggende forestilling om, at den påståede svaghed som sin konsekvens har den påståede udenrigspolitiske passivitet. Navnlig forekommer det mindre holdbart, hvis man som Vital anlægger et langsigtet perspektiv. Mens man kan pege på mange konkrete situationer, hvor småstatens muligheder for at ændre vilkårene er meget beskedne, synes mulighederne på langt sigt at være noget bedre. For som både Fox og Bjøl har fremhævet, er de fleste perioder præget af forhandlinger og ikke af trusler om krig, og de fleste stormagter har fortsat behandlet småstater på grundlag af formel ligeberettigelse, selv når det var ubekvemt [22]). De forskellige forfatteres vurderinger af småstaters muligheder for at øve indflydelse kan derfor i høj grad være bestemt af, hvilke situationer der er lagt til grund for de undersøgelser, udsagnene bygger på.

Spørgsmålet er derfor nok ikke så meget, om småstater fører en aktiv

[20]) Fox, p. 8.
[21]) Vital, p. 87.
[22]) Se Fox p. 2 og Bjøl p. 166.

politik, som derimod på hvilke områder, i hvilke perioder og i hvilke internationale sammenhænge betingelserne herfor er til stede. J. W. Burton fremhæver i den forbindelse de alliancefrie staters indflydelse i FN, som han mener, de har forandret fra en organisation, der skulle opretholde fred mellem små stater til en organisation »in which smaller nations exercise some restraints on major powers.« [23]) Liska udtrykker i realiteten det samme, når han siger, at »... the triumph of anti-colonialism, in giving rise to ever new, often irresponsible and mostly weak sovereignties has not only upset the last remnants of the imperialistic economic and political order, unhinged the structural equilibrium of the United Nations and created vacua in the military balance, but has also introduced into international agencies still unassimilated cultural and legal preconceptions, combined with large claims on international organization as a forum of political influence, agent of radical colonial emancipation, and fount of economic assistance.« [24]) Begge forfattere tilskriver de opnåede resultater de nye staters indsats; men mere bemærkelsesværdig end dette er de påståede resultaters rækkevidde. Vigtigst er imidlertid, at disse citater er udsagn om inden for hvilke rammer og på hvilke områder, småstater kan gøre sig håb om med held at gøre deres synspunkter og indflydelse gældende.

For småstatsteorien er det af betydning, at disse bestræbelser ikke alene er knyttet til efterkrigstiden og til FN. I mellemkrigstiden tillagde i hvert fald nogle af de »klassiske« småstater Folkeforbundet den samme betydning som en for dem gunstig ramme om forhandlingerne mellem staterne. P. Munch, der var Danmarks udenrigsminister i 1930'erne, mente således, at stormagterne gennem deres medlemsskab af Folkeforbundet »havde påtaget sig større forpligtelser med hensyn til valg af midler og fremgangsmåder, end hvis de stod udenfor, samt at andre stater ... fik større muligheder for at gøre deres indflydelse gældende over for dem.« [25]) Denne mulighed lå for P. Munch navnlig i varetagelsen af de normative interesser, der iflg. hans opfattelse var småstatens vigtigste, og Folkeforbundets betydning bestod allerede deri, at staterne inden for dets rammer var formelt ligeberettigede, hvilket i sig selv var en vigtig norm [26]). For P. Munch bestod der en principiel interessemodsætning mellem stormagter og småstater, som for disse sidste måtte føre til »... at småstater i skiftende konstellationer fra spørgsmål til spørgsmål – kunne optræde i fællesskab inden for Folkeforbundet.« [27])

[23]) J. W. Burton, p. 230.
[24]) Liska, p. 191.
[25]) Karup Pedersen, p. 232.
[26]) Samme værk p. 234–35.
[27]) Samme værk p. 235.

Nu kunne man jo tænke sig, at P. Munch stod og står forholdsvis ene med en sådan opfattelse, og at den måske endog var udslag af den »verdensfjernhed«, som han undertiden blev beskyldt for. I den forbindelse er det værd at hæfte sig ved nogle udtalelser, som statsminister Olof Palme fremsatte til Politiken d. 3. 1. 71:

O. P.: »... er der noget der har udviklet sig i mig i det sidste år, så er det en slags småstats-filosofi, udsprunget af den stormagternes hegemoni, som er så stor en fare idag. Den indebærer en kolossal risiko for de små stater, for de blir teknisk, politisk og økonomisk overlegne og det kan føre til en hensynsløshed mod de små nationer.

Jeg kan illustrere det med invasionerne i Cambodja og Tjekkoslovakiet, for i grunden skete der det samme – nemlig at en stormagt går ind og tager en del af et lille lands territorium, uden at være anmodet, og uden engang at underrette den lille nation. Det er eksempler, som er vældig farlige. Derfor må der opbygges en solidaritet mellem små nationer, så de kan hævde sig.«

Sp.: »Hvordan skal denne solidaritet skabes?«

O. P.: »Dels gennem en opinionsopbygning, dels gennem samarbejde inden for FN's rammer.«

Sp.: »Og det tror De på?«

O. P.: »Man *må* tro på det.« [28])

Tidligere i samme interview havde den svenske statsminister udtalt, at han anså det som et lille neutralt lands opgave i international politik, at hævde små nationers rettigheder og at kunne medvirke i fredsarbejde, når som helst lejlighed byder sig.

Her har Olof Palme gjort nogle synspunkter gældende, som ikke blot ligger tæt op af de ovenfor som P. Munch's refererede, men som også svarer til, hvad flere forskere fremhæver som karakteristisk småstatsadfærd i det hele taget.

For en småstatsteori er nøgleordene i Palmes udtalelser: »småstats-filosofi«, »solidaritet mellem små nationer«, »opinionsopbygning«, »samarbejde inden for FN's rammer«, »hævde små nationers rettigheder« samt vendingen »man *må* tro på det«.

Det er ikke hensigten her at fremhæve et enkelt af disse nøgleord som det vigtigste, det er netop som en helhed betragtet, at Palmes udtalelser har karakter af en programerklæring. Imidlertid er ordet »opinionsopbygning« interessant, fordi det dækker en tendens, som de fleste forskere mener at have kunnet konstatere hos småstater til at kræve visse normer respekteret i international politik. Det er ikke mindst ved bestandigt at rejse sådanne krav, at småstatsadfærd synes at adskille sig fra stormag-

[28]) Ninka, interview med Olof Palme, Politiken 3/1 1971.

ternes. Og det fremhæves, at småstaternes støtte til internationale organisationer bl. a. skyldes, at det er inden for sådanne organisationers rammer, at småstater ser de gunstigste betingelser for at få kravet imødekommet.

Selv om »norm« i og for sig ikke er et mere vagt begreb end »magt«, har det alligevel voldt flere forfattere kvaler at placere det i en naturlig sammenhæng med den øvrige analyse af småstatsproblemerne. Selv George Liska, der indleder sin afhandling med at fremhæve, at enhver teori om international politik indeholder en filosofisk forestilling om, hvordan virkeligheden er struktureret og om forholdet mellem magt og norm i politik, og som taler om den evige kløft i vestlig politisk tradition mellem realister og idealister, mellem sofister og sokrater, har vanskeligt ved at give en nøgtern vurdering af den måde, hvorpå småstaterne varetager deres normative interesser [29]). Om småstaternes optræden i FN siger han, at de holder af at se sig selv som en kvalitativ og moralsk faktor, og at mindre medlemmer ofte har afgivet strålende individuelle ledere til internationale organisationer, »but have also made a nuisance of themselves by interfering in matters beyond their purview.« [30]) Hvem – bortset fra småstaterne selv – kan imidlertid afgøre, hvilke spørgsmål, der ligger indenfor, og hvilke udenfor deres interesseområde? Det forhold, at småstaterne ytrer sig i en bestemt sag er vel en nærliggende måde at tilkendegive, at de her har interesser at varetage. Mon ikke bl. a. det er en sådan adfærd, Olof Palme har haft i tankerne, når han taler om opinionsopbygning? Og såfremt småstaterne undertiden opfattes som en plage (nuisance) af de stater, hvis interesser, de krydser, kunne det jo være en indikation på, at en opinionsopbygning er i færd med at finde sted. Det er ejendommeligt, at Liska ikke synes at have forstået, at det for småstater næsten kan være et formål i sig selv at blive opfattet som en plage, og det derfor fra et småstatssynspunkt slet ikke er noget ringe og utilfredsstillende resultat.

Liska (og i lighed med ham Vital og Rothstein) vurderer og – forekommer det – fordømmer dette element i småstaternes adfærd, idet de kun betragter fænomenet udefra [31]). De undlader at tage stilling til det som en seriøs politik, overvejet, formuleret og sat i værk ud fra givne forudsætninger og mål og under udøvelse af et lige så køligt overlæg, som det, der formodes at indgå i stormagternes policymaking.

Der er her tale om en utilstrækkelig forståelse af, hvori småstaternes normative interesser eventuelt består og af den funktion, disse stater tillægger denne del af deres adfærd. Forklaringen kan ligge i de samme forskeres ensidige betoning af magtens betydning i international politik. Mener man nemlig, at magt i sidste ende er den helt dominerende faktor, vil det få

[29]) Liska, p. 1–2.
[30]) Samme værk, p. 67.
[31]) Se Vital, p. 33 og Rothstein, p. 26–37.

karakter af meningsløs demonstration, når småstater gør normative synspunkter gældende. Der er imidlertid ingen grund til at tro, at de normative dele af småstatsadfærden for disse stater kun er tom demonstration; for dem er der sikkert tale om meningsfyldte tilkendegivelser, der henter deres begrundelse i disse staters formodning om, at normative faktorer indgår i stormagternes beslutningsprocesser. Og i det omfang, hvor småstaterne gør sig selv til en plage, kan de oven i købet blive bestyrkede i denne antagelse.

I forskningens nuværende fase er det nok for tidligt kategorisk at fastslå eksistensen af en særlig småstatsadfærd, selv om den udbredte enighed blandt forskerne vedrørende småstaters normative interesser, vedrørende disse staters støtte til internationale organisationer og vedrørende deres indbyrdes solidaritet peger i retning af en specifik småstatsadfærd. Her kan man igen tænke på Olof Palmes udtalelser, fordi de peger fremad og udtrykker nødvendigheden af, at netop sådanne dele af småstaters adfærd bliver accentueret. For når man overvejer værdien af at arbejde videre med disse problemer, må man huske, hvor »nye« som selvstændige enheder i international politik, hovedparten af småstaterne er. Et tydeligt erkendbart adfærdsmønster er disse stater ikke nødvendigvis blevet født med; man må vente, at det er noget, der udvikler sig gradvist og på grundlag af gjorte erfaringer.

Blandt de erfaringer, som småstater uanset deres alder, har haft større muligheder for at indhøste efter 1945 end i mellemkrigstiden, og som de har større muligheder for at indhøste i dag end i 1960, er den eventuelle betydning af at være mange. Hvilket grundlag vil der i de kommende år være for udviklingen af en indbyrdes solidaritet? Og hvilken form for indflydelse kan solidariteten føre til? Spørgsmålet om eksistensen af en specifik småstatsadfærd vil bl. a. afhænge af svarene herpå.

I 1936 skrev Carl Hambro, at småstatens rolle i international politik måtte være beskeden, »... but even if they only act the part of the slave who was placed behind the Roman Conqueror to remind him that he was only a human being ... that may be of great importance.« [31]) I dag ser det ud til, at slaven har forladt denne ydmyge plads, og nu er han snarere at finde i det romerske proletariat, der ikke udelukkende flød over med høfligheder, og som undertiden kunne gøre tilværelsen ubekvem selv for senatorer og konsuler. – Men det gør ham bestemt ikke mindre interessant.