

Niels Amstrup:

Småstaten - et brugbart komparativt begreb?

1. Indledning

Forestillingen om, at små stater har et særligt adfærdsmønster i deres udenrigspolitik og en særlig stilling i international politik, har en næppe ærværdig, men i det mindste århundredlang tradition i europæisk politisk tænkning. Dette aspekt henhører under den politiske idéhistorie og skal ikke tages op her. Vigtigere i denne sammenhæng er det, at småstatsbegrebet fik en renaissance inden for faget international politik i 1960'erne, vel især på den baggrund, at de små stater øjensynlig klarede sig bedre end forventet og endda blev flere og flere. Selv om småstaterne kun gav et begrænset input i det internationale system, var de en aktørtype, som ikke helt kunne overses.

De nærmere undersøgelser af småstatsproblemet viste imidlertid en lang række vanskeligheder i anvendelsen af begrebet. Med en stærk forenkling kan det siges, at småstatsforskningen stødte på to hovedproblemer. Det første var fastlæggelsen af, hvad der overhovedet skulle forstås ved en småstat. Talrige og højst forskelligartede forsøg i den retning førte ikke frem til nogen operationelt tilfredsstillende løsning, og et seminar ved Institute of Commonwealth Studies i begyndelsen af 1960'erne konstaterede ganske enkelt,¹ at

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 pack out on them where smallness begins or ends.

Trods flere senere forsøg kan det nok hævdes, at denne iagttagelse stadig har fuld gyldighed, således at enhver definition af begrebet småstat har et betydeligt element af tilfældighed.

Det andet hovedproblem var, at de stater, som fra det ene eller andet sæt af kriterier kunne anses for at være "små", udviste en overordentlig variationsbredde i deres udenrigspolitiske adfærd,

1) Burton Benedict (ed.), Problems of Smaller Territories, London, 1967, p. 29.

Niels Amstrup:

Småstaten - et brugbart komparativt begreb?

1. Indledning

Forestillingen om, at små stater har et særligt adfærdsmønster i deres udenrigspolitik og en særlig stilling i international politik, har en næppe ærværdig, men i det mindste århundredlang tradition i europæisk politisk tænkning. Dette aspekt henhører under den politiske idéhistorie og skal ikke tages op her. Vigtigere i denne sammenhæng er det, at småstatsbegrebet fik en renaissance inden for faget international politik i 1960'erne, vel især på den baggrund, at de små stater øjensynlig klarede sig bedre end forventet og endda blev flere og flere. Selv om småstaterne kun gav et begrænset input i det internationale system, var de en aktørtype, som ikke helt kunne overses.

De nærmere undersøgelser af småstatsproblemet viste imidlertid en lang række vanskeligheder i anvendelsen af begrebet. Med en stærk forenkling kan det siges, at småstatsforskningen stødte på to hovedproblemer. Det første var fastlæggelsen af, hvad der overhovedet skulle forstås ved en småstat. Talrige og højst forskelligartede forsøg i den retning førte ikke frem til nogen operationelt tilfredsstillende løsning, og et seminar ved Institute of Commonwealth Studies i begyndelsen af 1960'erne konstaterede ganske enkelt,¹ at

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 pack out on them where smallness begins or ends.

Trods flere senere forsøg kan det nok hævdes, at denne iagttagelse stadig har fuld gyldighed, således at enhver definition af begrebet småstat har et betydeligt element af tilfældighed.

Det andet hovedproblem var, at de stater, som fra det ene eller andet sæt af kriterier kunne anses for at være "små", udviste en overordentlig variationsbredde i deres udenrigspolitiske adfærd,

1) Burton Benedict (ed.), Problems of Smaller Territories, London, 1967, p. 29.

hvad der satte et kraftigt spørgsmålstejn ved størrelsesbegrebets anvendelighed som isoleret eller dominerende uafhængig variabel. Igen med en stærk forenkling kan det siges, at småstatsforskningen fastslog ét forhold, nemlig at små stater, især små og udviklede stater, har en betydelig udenrigshandel i forhold til deres GNP. Om konsekvenserne af denne iagttagelse har der imidlertid langt fra været enighed, idet nogle forskere har ment, at den store udenrigshandel ikke var nogen afgørende hindring for småstaternes økonomiske stabilitet og vækstmuligheder, mens andre har anført, at småstaterne herved blev placeret i en underordnet og afhængig position i forhold til større stater.² Det kan undre, at spørgsmålet om, hvorledes de voldsomme ændringer i den indernationale handel siden 1973-74 har påvirket de udviklede småstaters adfærd, ikke er blevet genstand for nærmere undersøgelser.

I det hele taget synes der klart at være en stagnation i småstatsforskningen gennem de senere år sammenlignet med den stærke interesse i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne. I en oversigt over småstatsforskningen fremhæver Otmar Höll tre forskellige "skoler", nemlig den sikkerhedspolitiske, den empirisk-analytiske og den økonomisk-afhængighedsorienterede.³ Hölls egen præference er ganske tydeligt den sidstnævnte, men hans vanskelighed er, at der kun foreligger ganske få bidrag fra denne skole, således at han henvises til at referere til efterhånden ganske gamle studier som for eksempel Peter J. Lloyds arbejde International Trade Problems of Small Nations fra 1968. Artiklens afsluttende bemærkning er ikke just stimulerende, idet forfatteren her formulerer et krav om en generel model for den globale udvikling som en historisk, social og økonomisk proces.

Die "Grösse" von Staaten wäre in einem solchen Modell zwar ein wichtiger, sicherlich kein determinierender monokausaler Faktor der Abhängigkeit.

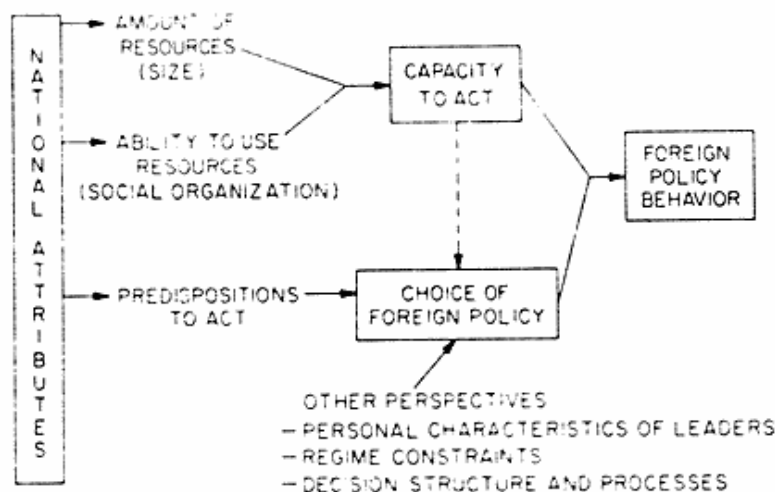
2) Niels Amstrup, "The Perennial Problem of Small States: A Survey of Research Efforts", Cooperation and Conflict, vol. 11, 1976, pp. 174-75; jvf. Robert L. Rothstein, The Weak in the World of the Strong. The Developing Countries in the International System, New York, 1977, pp. 44-46.

3) Otmar Höll, "Kritische Anmerkungen zur Kleinstaaten-theorie", Osterreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1978, pp. 259-273.

Over for denne nærmest resignerende holdning står imidlertid det forhold, at størrelsesvariablen spiller en betydelig rolle i en række af de kvantitativt orienterede bestræbelser på at foretage sammenligninger mellem forskellige staters udenrigspolitik. Klarest er denne variabel blevet fremdraget af CREON-projektet, som er nået frem til nogle temmelig overraskende hypoteser om småstaters adfærd. I det følgende skal disse hypoteser omtales og søges afprøvet, og derefter vil nogle andre forsøg på at studere småstaters adfærd blive omtalt.

2. CREON-projektets småstatsanalyse

CREON er som nævnt et kvantitativt orienteret projekt, baseret på indsamling og registrering af udenrigspolitiske begivenheder (events). Den teoretiske baggrund for analysen af de indsamlede data kan belyses ud fra nedenstående diagram. Den afhængige variabel er "Foreign Policy Behavior", som måles ved de udenrigspolitiske "events" fra de udvalgte stater. Vi skal senere kort komme ind på det grundlag, som dataindsamlingen er baseret på. Denne udenrigspolitiske adfærd antages at være afhængig af to variable, nemlig "Choice of Foreign Policy" og "Capacity to Act", og det vælges alene at koncentrere sig om den sidste af disse. Handlings- evnen antages så igen at være afhængig af to variable, statens ressourcer og dens evne til at mobilisere disse ressourcer. Ressourcemængden antages afhængig - og nærmest propor-



Figur 1

tional - med statens størrelse og mobiliseringsevnen af statens socio-økonomiske udviklingstrin, dens moderniseringsgrad. På denne måde nåede Maurice A. East allerede i en tidligere artikel⁴ frem til en enkelt firefeltstypologisering:

| | | Mobiliseringsevne | |
|------------|-------|-------------------------|------------------------------|
| | | Høj | Lav |
| Ressourcer | Store | Store, udviklede stater | Store, ikke udviklede stater |
| | Små | Små, udviklede stater | Små, ikke udviklede stater |

Figur 2

Mens ressourcevariablen ikke giver anledning til nærmere overvejelse, erkendes det, at mobiliseringsevnen af moderniseringsgraden kan volde problemer. På den ene side anføres,⁵ at

More modernized nations will have a greater ability to utilize resources in pursuit of foreign policy and, hence a greater capacity to act

men på den anden side kan stater være udsat for "societal stress", som må relateres negativt i forhold til statens handlingsevne.

Helt så let gør man det nok alligevel ikke af med moderniseringsprocessens indflydelse på den udenrigspolitiske handleevne. Allerede for en halv snes år siden påpegede Harold og Margaret Sprout, at moderniseringen bl.a. medfører en stærk stigning i statens interne forpligtelser, således at de ressourcer, der står til rådighed for udenrigspolitisk handlen, relativt set - groft udtrykt i procent af GNP - viser en faldende tendens:⁶

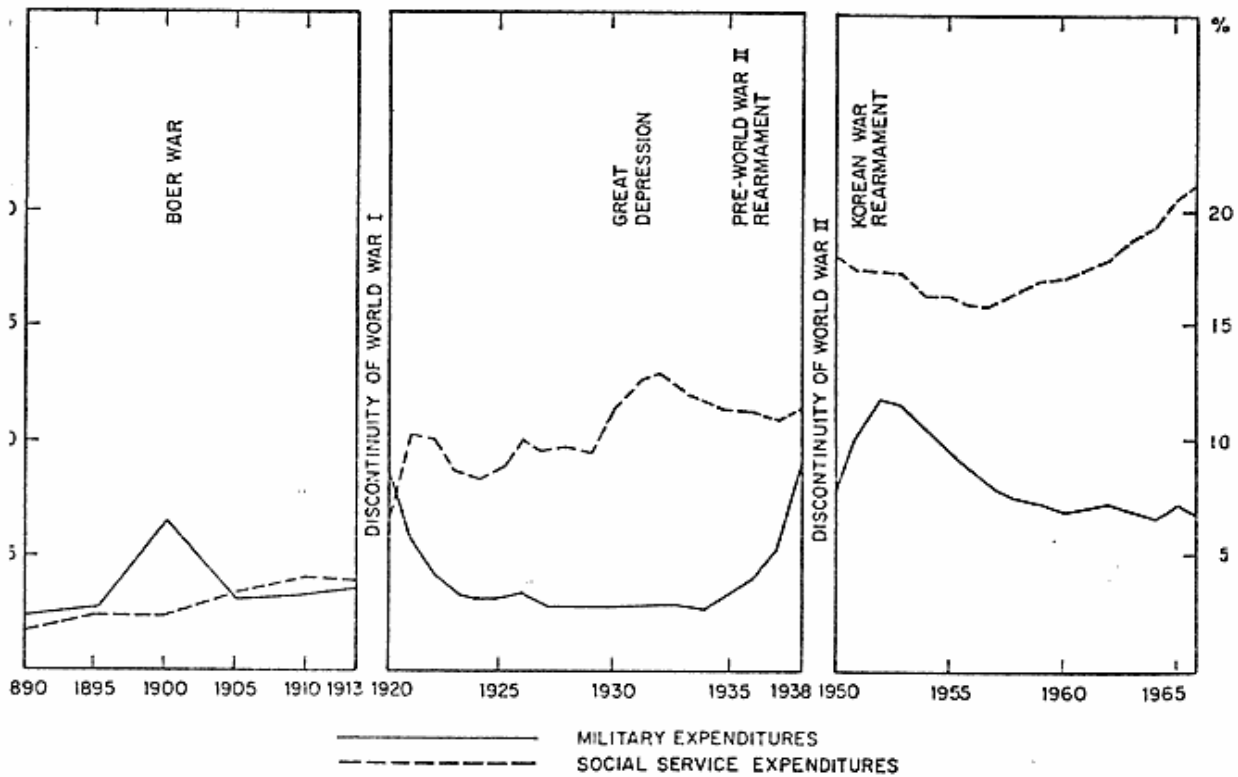
4) Maurice A. East, "Size and Foreign Policy Behavior. A Test of two Models", World Politics, vol. 25, 1972/73, pp. 556-576.

5) Maurice A. East, Stephen A. Salmore & Charles F. Hermann (eds.), Why Nations Act. Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies, London, 1978, p. 135.

6) Harold & Margaret Sprout, "The Dilemma of Rising Demands and Insufficient Resources", World Politics, vol. 20, 1967/68, pp. 660-693. Ganske tilsvarende overvejelser er Edward L. Morse inde på i flere sammenhænge, udførligst i sin studie Foreign Policy and Interdependence in Gaullist France, Princeton, 1973, ch. 4.

No matter what prime ministers and their fellow politicians say about maintaining the military posture and stature of a great power, the statistics of allocation tell us that the social services during the past seventeen or eighteen years have commanded higher priority than the military service. In short compared with social welfare, military commitments are "soft" demands in the context of electoral and parliamentary politics.

Sprouts har illustreret problemet ved en sammenligning mellem Englands forsvars- og sociale udgifter over en længere årrække:



Sources: 1890-1955, Peacock and Wiseman, 190-91; 1955-1966, Central Statistical Office, *National Income and Expenditure*, 1967.

Figur 3

Mere generelt kan to forhold vedrørende Easts skema påpeges. For det første er dette teoretiske forsøg kun en fortsættelse af en ældre diskussion omkring staters "magt". Eksempelvis fremhævede Raymond Aron i 1962,⁷ at

7) Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, 1962, p. 65. Den realistiske skole i USA var i øvrigt inde på lignende overvejelser, se for eksempel Charles A. McClelland, *Theory and the International System*, New York, 1966, pp. 70f.

la puissance d'une collectivité dépend de la scène de son action et de sa capacité d'utiliser les ressources, matérielles et humaines, qui lui sont données,

altså netop en sondring mellem (potentielle) ressourcer og evnen til at mobilisere dem. CREON har ikke løst de problemer, som denne gamle magtdiskussion rejste.

Det fører over til det andet forhold. Handlingsevnen (capacity to act) antages som nævnt afhængig af ressourcer og mobiliserings- evne, men det forekommer problematisk at bestemme den alene ud fra disse to interne variable. Lad os prøve et noget konstrueret eksempel. Israel har ud fra CREONs kriterier næppe hverken større ressourcer eller større mobiliseringsevne end Sverige. Når det alligevel - stadig ifølge CREON - udviser en større handlingsevne end Sverige, er forklaringen naturligvis, at det har en ganske anden placering i det internationale system end Sverige. Handlings- evnen er med andre ord ikke alene bestemt af interne forhold, men også af eksterne.

I slutningen af sin præsentation af "National Attributes and Foreign Policy" fremsætter East nogle foreløbige hypoteser (illustrative propositions),⁸ hvoraf der her skal nævnes to. Den første er, at

A nation's capacity to act is positively related to the amount of foreign policy activity generated by that nation.

Som East selv anfører, udtrykker denne hypotese ganske enkelt, at den stat, der har den største handlingsevne, faktisk også vil engagere sig mest i udenrigspolitisk handlen. Ud fra firefeltstypologien vil det sige, at de store, udviklede stater er dem, der er mest aktive i udenrigspolitik. Den hypotese er der næppe grund til at anfægte.

Derimod er den anden hypotese væsentlig mere kontroversiel. Den siger, at

The lower a nation's capacity to act, the greater the proportion of high commitment and high negative affect in its foreign policy behavior.

8) East et al., op.cit., pp. 138-41.

East indrømmer, at hypotesen umiddelbart forekommer "counter-intuitive", og den er næppe teoretisk genereret, men netop fremkommet som et resultat af den empiriske undersøgelse, der nærmere skal omtales nedenfor. Men lad os først høre den teoretiske begrundelse for hypotesen:

(I)ssues vital to the nation [with low capacity to act] are often likely to develop and to be formulated without effective input from the low capacity nation. Thus, when the issue is finally perceived and when the nation does have to act, it can no longer utilize low commitment, low affect, or cooperative behaviors. The low capacity nation is faced with a situation where it must deliver a very strongly worded statement expressing its opposition to the issue as it has been formulated, or it must utilize threats or other high affect actions in order to influence the outcome.

Argumentet er således, at stater med en lav handlingsevne har for få ressourcer til på et tilstrækkelig tidligt tidspunkt overhovedet at opdage, at for dem vigtige spørgsmål og beslutninger er ved at tage form. De er med andre ord ikke i stand til effektivt "monitoring foreign affairs", og derfor kommer de først ind på et sent tidspunkt i beslutningsfasen, hvorfor de tvinges til at tilkendegive deres synspunkt på en særlig kraftig måde.

Har småstaten for få ressourcer til at følge begivenhederne i det internationale system? Allerede David Vital var i sin mere end 10 år gamle studie The Inequalities of States (1967) inde på denne tankegang, som Erling Bjøl imødegik i sin anmeldelse⁹ med det argument, at småstaten også havde et mindre behov for information om alle forløb i den internationale politik end stormagten. Småstatens primære interesse var nemlig regional, mens stormagtens var global, og til illustration af den forskel nævnte Bjøl, at Finland kunne antages at være bedre informeret end USA om de sider af Sovjetunionens politik, der specielt berørte Finland.

I sin helt generelle udformning holder denne hypotese derfor næppe. Det samme gælder forestillingen om, at småstaten tvinges til at indtage mere kategoriske standpunkter. Selv om det måske kunne tænkes at være nødvendigt for småstaten at gøre dette for i

9) Erling Bjøl, "The Power of the Weak", Cooperation and Conflict, vol. 3, 1968, pp. 157-168.

det hele taget at blive hørt, kan der meget vel tænkes flere andre måder, hvorpå småstater kan forsøge at gøre sin indflydelse gældende. Også denne del af hypotesen forekommer derfor at være for generelt udformet.

3. Småstatsadfærd bedømt ud fra events data

Som nævnt offentliggjorde East allerede for en række år siden en studie over små og store staters udenrigspolitiske adfærd på grundlag af CREON-data.¹⁰ Herudfra kunne han eftervise, at "Large states do exhibit higher level of international activity than small states". Mere interessant var eftervisningen af, at små staters udenrigspolitiske adfærd er relativt stærkere præget af en "high commitment policy" end stormagternes. Uden at gøre for megen vold mod artiklens mere detaljerede synspunkter kan det nok hævdes, at dens tabel 5, som bringes her, er et karakteristisk udtryk for Easts opfattelse.

Tabel 1. Ikke-verbal udenrigspolitisk adfærd i procent af den samlede udenrigspolitiske adfærd (CREON)

| | Pct. | N |
|------------------------------|------|-------|
| Små, udviklede stater | 37 | 645 |
| Små, ikke udviklede stater | 40 | 501 |
| Store, udviklede stater | 24 | 2.394 |
| Store, ikke udviklede stater | 24 | 774 |

East konkluderede ud fra disse tal, at der er større forskel mellem store og små stater end mellem udviklede og ikke udviklede stater, og at denne forskel viser sig ved, at små staters udenrigspolitik udviser en højere grad af ikke-verbal adfærd (dvs. high commitment policy) end de store stater.

Som allerede anført virker konklusionen temmelig overraskende og frister alene af den grund til en efterprøvning, som vil ske dels ved en nærmere undersøgelse af CREONs data, dels ved en sammenligning med en anden, tilsvarende undersøgelse.

10) East, op.cit. (note 4).

I en tidligere, kort omtale af Easts undersøgelse har jeg peget på én mulig forklaring, nemlig at der var en "bias" i selve data-grundlaget.¹¹ Af økonomiske grunde har CREON valgt kun at benytte én kilde til registrering af udenrigspolitiske "events", nemlig Deadline Data on World Affairs, der oplyses at være "a commercially produced and continually updated chronology of world events compiled primarily from major newspapers and wire services throughout the world".¹² Tilmed er denne kilde ikke benyttet for hele tiåret 1959-1968, men kun for ét enkelt, udvalgt kvartal for hvert af de ti år. Det er svært at frigøre sig fra en formodning om, at Deadline Data har en tilbøjelighed for at registrere selv mere beskedne udenrigspolitiske tilkendegivelser fra USAs side, mens småstaters udenrigspolitiske adfærd kun registreres, når de har en mere kategorisk eller dramatisk karakter. Spørgsmålet behandles nærmere nedenfor, men en fornemmelse af bias får man vel allerede derved, at USA tegner sig for 1880 "events" imod den næststørste stats, Sovjetunionens, 965. Selv for perioden 1959-1968 forekommer det nærmest meningsløst at ville tillægge USA en dobbelt så stor handlingsevne som Sovjetunionen, og forklaringen på forskellen skal utvivlsomt søges i selve kildematerialet.

Antagelsen bekræftes, når vi ser nærmere på fordelingen af registrerede "events" blandt de af CREON valgte repræsentanter for de små, udviklede stater. Disse repræsentanter er

Belgien, Chile, Cuba, DDR, Israel, New Zealand, Norge, Schweiz, Uruguay, Venezuela.

I sig selv kunne dette udvalg af små, udviklede lande anfægtes, og i det hele taget virker adskillelsen mellem de fire grupper af stater utilstrækkeligt begrundet. Den er, oplyses det i en note,¹³ foretaget på et rent statistisk grundlag, hvis resultat er, at der fås den største eller bedste diskriminering mellem grupperne ved at adskille små og store stater ved befolkningstallet på 23,7 million og udviklede og ikke udviklede stater ved et GNP pr. capita på 401\$. Herved kommer man uden om det egentlige problem ved en typologisering af stater, der fordeler sig meget forskelligt på

11) Amstrup, op.cit. (note 2), p. 177.

12) East, op.cit. (note 4), p. 561.

13) Ibid., p. 563, n. 17.

de to valgte continua, befolkningsstørrelse og GNP pr. capita. Allerede Robert L. Rothstein var i en undersøgelse fra 1968 inde på dette problem:¹⁴⁾

The problem, again, seems to be that any definition which relies solely on objective and tangible criteria ends by aligning states along an extended power spectrum so that it can only be said that B is stronger than A but weaker than C.

Der savnes med andre ord mere kvalitative kriterier for at udskille forskellige typer af stater, der i øvrigt er spredt på et givet continuum.

Vender vi herefter tilbage til det af East foretagne udvalg af små, udviklede stater, kan vi ud fra CREONs egne oplysninger¹⁵ konstatere, at 3 af staterne (Belgien, Cuba og Israel) har et stort antal "events" (i gennemsnit 344), mens de 7 andre har et langt lavere (i gennemsnit 147). Øjensynlig er stater med et højest forskelligt handlingsniveau simpelthen blevet lagt sammen, hvorved der opnås et for den enkelte stat ikke særlig karakteristisk gennemsnit på 229 events.

Og hvorfor har så netop Belgien, Cuba og Israel fået registreret særlig mange events? Ikke på grund af deres særlige status som småstater, men i høj grad fordi de netop i de registrerede kvartaler blev inddraget så meget i "verdensbegivenhederne", at de blev registreret af Deadline Data. Særlig karakteristisk er i denne sammenhæng Israel. Ikke mindre end 92 af de 321 events, som Israel tegnes for, kommer fra kvartalet april-juni 1967, der omfatter 6-dages krigens forspil og forløb. For Cubas vedkommende gør noget ganske tilsvarende sig gældende, idet 122 af de i alt 325 events falder i to korte perioder, nemlig januar-marts 1961, hvor USA afbrød de diplomatiske forbindelser med Cuba, og oktober-december 1962, hvor Cuba-krisen udspillede sig. Belgiens høje engagement lader sig ikke helt så tydeligt forklare, men dog er 77 af de i alt 385 events koncentreret om kvartalet oktober-december

14) Robert L. Rothstein, Alliances and Small Powers, New York & London, 1968, p. 22.

15) Charles F. Hermann et al., CREON. A Foreign Events Data Set, Sage Professional Papers, International Studies Series, vol. 2, Beverly Hills and London, 1972, pp. 26-29. Af uoplyste grunde er der ikke noget sammenfald mellem antallet af registrerede events i den her citerede artikel og i Easts undersøgelse fra 1972.

1962, hvor Belgien var stærkt involveret i bestræbelserne på at få Katanga forenet med det øvrige Congo. Det må dog tilføjes, at det høje engagement i enkelte kvartaler ikke forklarer hele forskellen mellem de 3 nævnte stater og de øvrige små, udviklede stater.

Set fra et småstatssynspunkt illustrerer CREONs selektive data to problemer. Det første er, at valget af 10 "tilfældige" kvartaler i perioden 1959-1968 influerer mere på datamængden for småstaternes vedkommende end for stormagternes. Havde CREON udeladt de for Cuba, henholdsvis Israel kritiske kvartaler oktober-december 1962 og april-juni 1967, ville det have påvirket mængden af småstatsdata langt mere end mængden af stormagtsdata. Det er i så henseende karakteristisk, at registrede "events" for Israels vedkommende svinger mellem 3 pct. (1960) og 29 pct. (1967), mens de tilsvarende tal for USA er 6 pct. (1959) og 16 pct. (1962).

Det andet problem er, at når begivenheder som Cuba-krisen i 1962 (og afbrydelsen af de diplomatiske forbindelser mellem USA og Cuba i 1961) og 6-dages krigen i 1967 på grund af de valgte kvartaler kommer til at spille så stor en rolle, så kan også ikke-verbale tilkendegivelser fra henholdsvis Cuba og Israel formodes at veje tungt i en aggregeret opgørelse over de 10 små, udviklede staters udenrigspolitiske adfærd.

Hypotesen om, at småstaters udenrigspolitiske adfærd er præget af en relativt højere grad af "high commitment", forekommer således delvis bestemt af det valgte kildegrundlag, i hvert fald vedrørende de udviklede småstater. For de ikke udviklede småstaters vedkommende udviser CREONs data en væsentlig mindre spredning, .. både med hensyn til de enkelte stater og til de enkelte kvartaler. Hvorvidt det har sin årsag i kildegrundlaget eller i, at hypotesen har større gyldighed for denne gruppe af stater, skal der ikke her tages stilling til. Det kan dog nævnes, at Easts egen undersøgelse af Ugandas udenrigsministerium ganske overbevisende dokumenterer et ressourceproblem.¹⁶

16) Maurice A. East, "Foreign Policy-Making in Small States: Some Theoretic Observations Based on a Study of the Uganda Ministry of Foreign Affairs", Policy Sciences, vol. 4, 1973, pp. 491-508.

4. Sammenligning af CREON og WEIS

Til en yderligere belysning af småstatshypoteserne skal der i det følgende foretages en sammenligning med et andet, tilsvarende datasæt, nemlig WEIS. For en første sammenligning er fra WEIS udtaget de 4 grupper af lande, som er grundlaget for CREON-analysen,¹⁷ og events fra disse er blevet delt i verbal og ikke-verbal adfærd.

Tabel 2. Ikke-verbal udenrigspolitisk adfærd i procent af den samlede udenrigspolitiske adfærd (WEIS)

| | Pct. | N |
|------------------------------|------|-------|
| Små, udviklede stater | 39 | 1.949 |
| Små, ikke udviklede stater | 42 | 729 |
| Store, udviklede stater | 31 | 7.890 |
| Store, ikke udviklede stater | 34 | 1.306 |

Om end med en mindre forskel bekræfter WEIS' data således hypotesen om, at de små stater har en forholdsvis højere ikke-verbal adfærd end de store. Spørgsmålet er imidlertid, om denne bekræftelse nu også virker styrkende på hypotesen.

Ligesom CREON har WEIS baseret sin registrering af udenrigspolitiske begivenheder på en enkelt kilde, som er The New York Times, der er blevet gennemgået for 40 måneder mellem januar 1966 og august 1969. Stiller man nu WEIS' data det naturligvis ganske inferiøre spørgsmål om Danmarks inddragelse i den internationale politik, viser en af min kollega Bo Anker Svendsen foretagen undersøgelse, at Danmark i 1969 tegnede sig for i alt 5 events, hvoraf de 3 var venligtsindede handlinger over for nogle sydøstasiatiske stater (Thailand, Nepal og Hongkong). Dette må naturligvis undre, indtil man erindrer sig, at den daværende tronfølger på det tidspunkt foretog en rejse til disse stater. Selv om mængden af danske handlinger naturligvis ikke influerer på aggrerede data, virker det ikke betryggende, at begivenheder af denne art netop registreres af WEIS, mens for eksempel NORDEK-problemet ikke optræder.

Vigtigere er imidlertid et andet forhold. Ligesom CREONS data udviser WEIS' en enorm spredning i antallet af registrerede begi-

17) Denne operation er foretaget af Bo Anker Svendsen, som også i andre henseender har bidraget til denne artikel.

venheder for de enkelte stater i gruppen af små, udviklede stater. Således tegner Israel sig for ikke mindre end 1.220 af de i alt 1.949 begivenheder, dvs. 63 pct., hvilket selvfølgelig forklares ved, at WEIS' data inkluderer 6-dages krigen - og utvivlsomt også ved den særlige interesse, som Israel har i den amerikanske presse. På et langt lavere niveau ligger DDR og Cuba med tilsammen 412 begivenheder, dvs. 21 pct. De resterende syv stater i gruppen må således dele kun 317 begivenheder, et gennemsnit på 45 begivenheder pr. stat.

En aggregering af så forskellige data forekommer tvivlsom og er - må det retfærdigvis tilføjes - heller ikke forsøgt af WEIS, som tilsyneladende arbejder med den forudsætning, at blot man aggrerer tilstrækkelig store mængder af data (langt større mængder end de af CREON benyttede), vil "usikkerheden" om omfanget af den enkelte aktørs begivenheder blive udlignet. I hvert fald gør de det let af med problemerne omkring datagrundlaget.¹⁸

Although the WEIS data has a number of defects ..., most of which center on problems of validity, nevertheless the source may be considered a reasonable albeit imperfect data base for estimating what international interaction are occurring. ... Given the fact that we can never know everything that is occurring, it is pointless to try and observe all international events.

Man kan komme et skridt videre i sammenligningen mellem resultaterne fra CREON og WEIS. I sin empiriske undersøgelse fra 1972 grupperer East de udvalgte staters udenrigspolitiske adfærd på et kontinuum fra konflikt til samarbejde. WEIS' data tillader - i den foreliggende form - ikke en så gradueret inddeling, men de ikke-verbale handlinger kan opdeles i henholdsvis samarbejds- og konflikt-handlinger og sammenlignes med Easts CREON-baserede resultater.

Sammenligningen i tabel 3 viser flere ting. For det første synes WEIS at registrere forholdsvis flere begivenheder af konflikt-karakter og/eller færre af samarbejds-karakter end CREON. For det andet er der, når man tager dette i betragtning og yderligere fra-

18) Edward E. Azar, Richard A. Brody and Charles A. McClelland, International Events Interaction Analysis: Some Research Considerations, Sage Professional Papers, International Studies Series, vol. 1, 1972, p. 23.

Tabel 3. Samarbejds- og konflikthandlinger i procent af den samlede udenrigspolitiske adfærd

| | Samarbejde | Konflikt | N |
|----------------------------|------------|----------|-------|
| CREON | | | |
| Små stater | 30 | 8 | 1.146 |
| Store stater | 21 | 3 | 3.188 |
| WEIS | | | |
| Små stater | 20 | 20 | 3.168 |
| (- Israel) | 27 | 11 | 1.594 |
| (- Israel, DDR og Cuba) | 30 | 12 | 1.182 |
| Store stater | 25 | 6 | 9.196 |

regner Israel, som har en lidt speciel status i WEIS' kildegrundlag, for så vidt en ganske god korrespondens mellem de to datasæt, dog med det forbehold at vi har kunnet trække "undtagelsen" Israel ud af WEIS, men ikke af CREON. For det tredje påvirkes summen af ikke-verbale samarbejds- og konflikthandlinger for de små stater ikke væsentligt af, om man inddrager de mest aktive stater eller ej. Det gør derimod forholdet mellem de to handlingstyper. WEIS' data viser klart, at der er en stigning i omfanget af samarbejds-handlinger, efterhånden som de aktive stater trækkes ud af opgørelsen.

I det foregående er Easts hypoteser vedrørende små, udviklede staters udenrigspolitiske adfærd søgt anfægtet på to planer. For det første virker det teoretiske grundlag for hypoteserne utilstrækkeligt gennemarbejdet. Ved en generel betragtning er det naturligvis klart, at småstaterne har færre ressourcer til rådighed for udenrigspolitisk handlen end store stater, men på den anden side forekommer det lige så klart, at deres behov for at sætte ressourcer ind på dette område er mindre. De har ikke behov for at registrere og tage stilling til så mange og så forskellige internationale problemer som de store stater. En mere præcis undersøgelse af dette spørgsmål støder imidlertid på store metodiske problemer. Hvorledes skal man kunne klarlægge, hvilke begivenheder en småstat ville have haft behov for at følge, men ikke har kunnet på grund af manglende ressourcer?

Det andet område, hvor der kan sættes et spørgsmålstegn ved hypotesernes bærekraft, er deres kildegrundlag. At de CREON-baserede hypoteser bekræftes af WEIS, er ikke nogen umiddelbar styrkelse, for det kunne tænkes at grundlaget for de to datasæt - henholdsvis Deadline Data og New York Times - havde samme bias eller tendens. At dette faktisk er tilfældet, fremgår af en sammenligning af forskellige kilders registrering af de mellemøstlige staters udenrigspolitik, foretaget af Robert Burrowes.¹⁹ Undersøgelsen viser tre forhold, som i denne sammenhæng er interessante.

For det første har de to kilder nogenlunde den samme profil i deres registrering af udenrigspolitiske begivenheder i Mellemøsten, hvad der fremgår af nedenstående tabel:

Tabel 4. Udenrigspolitiske begivenheder i Mellemøsten, registreret af New York Times og Deadline Data (pct.)

| | Større konflikt- og samarbejds-handlinger | Mindre konflikt- og samarbejds-handlinger | Verbale konflikt- og samarbejdstilkendegivelser |
|----------------|---|---|---|
| New York Times | 20 | 38 | 42 |
| Deadline Data | 27 | 40 | 33 |

For det andet er New York Times meget forskellig fra det langt mere udførlige Cahiers de l'Orient contemporain, som den næste tabel viser:

Tabel 5. Udenrigspolitiske begivenheder i Mellemøsten, registreret af New York Times og Cahiers de l'Orient contemporain (pct.)

| | Konflikt | | Samarbejde | |
|---------------------|----------|--------|------------|--------|
| | Større | Mindre | Mindre | Større |
| New York Times | 14 | 50 | 30 | 6 |
| Cahiers de l'Orient | 6 | 35 | 50 | 9 |

19) Robert Burrowes, "Mirror, Mirror on the Wall ...: A Comparison of Event Data Sources", i James N. Rosenau (ed.), Comparing Foreign Policies. Theories, Findings, and Methods, New York, 1974, pp. 383-406.

Det er tydeligt, at New York Times er mere "konfliktorienteret" end Cahiers og desuden mere interesseret i "større" begivenheder. Karakteristisk er især forskellen mellem konfliktbegivenheder og samarbejdsbegivenheder, som registreres af de to kilder.

Det tredje forhold er, hvilke lande New York Times og Cahiers har deres data fra. Burrowes beregner her, hvor meget den enkelte kilde bidrager til den samlede sum af begivenheder fra et bestemt land ud fra de i alt 9 kilder, som han har undersøgt. Hvor kunstigt udført nu denne beregning måtte være, giver den et ganske tydeligt billede af forskellen mellem de to kilder:

Tabel 6. Cahiers' og New York Times' bidrag til det samlede antal begivenheder for nogle mellemøstlige lande (pct.)

| | Egypten | Syrien | Jordan | Israel |
|----------------|---------|--------|--------|--------|
| Cahiers | 54 | 64 | 54 | 26 |
| New York Times | 34 | 27 | 29 | 70 |

Burrowes peger på, at Cahiers som fransk-præget "overregistrerer" begivenheder i tidligere fransk-dominerede områder, men det kan med samme ret påpeges, at New York Times har overvægt imod Israel. Under alle omstændigheder er der en karakteristisk og væsentlig forskel imellem den globalt orienterede og den regionalt orienterede kilde.

Samtidig kan Burrowes konstatere, at den regionale kilde registrerer flere begivenheder end den globale, og man kan vanskeligt undgå en fornemmelse af, at man får en bedre registrering af begivenheder i Mellempøsten ved at følge den første kilde frem for den anden.²⁰⁾

Men hvis således den globale kilde er mindre egnet end den regionale til studiet af netop mellemøstlige forhold, kan man vel

20) Burrowes meddeler ikke den måske ikke uinteressante oplysning, at Cahiers de l'Orient contemporain ophørte i 1970, hvorved en vigtig, regional kilde bortfaldt. Noget tilsvarende fandt sted, da det velinformerede månedsskrift om Latinamerika Hispanic American Report ophørte i 1964. Bortfaldet af sådanne regionalt orienterede kilder medfører næsten automatisk en voksende afhængighed af "globale" kilder som bl.a. New York Times og reducerede muligheder for afprøvning af disse.

også spørge, om den samme globale kilde er egnet til at studere et andet forhold, nemlig små staters adfærd i det internationale system. Som problemet er stillet op, tenderer svaret naturligvis imod et nej, men det næste spørgsmål bliver så uvægerligt, hvad der kan sættes op som mulige alternativer.

5. Et schweizisk forsøg

Et bevidst deduktivt forsøg på at analysere småstatens udenrigspolitiske problemer er gjort af den schweiziske forsker Daniel Frei, som i en undersøgelse fra 1975²¹ formulerede en række, meget foreløbige hypoteser om småstaters adfærd. Han begynder med at fastslå sammenhængen mellem statens "størrelse" og dens afhængighed:

Die "Kleinheit" des Kleinstaats ist also - wie dies je übrigen die Logik des Begriffs "klein" ohnehin impliziert - eine relative, und die Dimension, die zur Definition von "klein" dient, ist der Grad an Abhängigkeit.

Over for denne "faktiske" afhængighed stiller Frei en antagelse,

Nämlich dass der Kleinstaat in erster Linie an der Verminderung von Abhängigkeit interessiert sei oder, anders ausgedrückt, dass er seine Aussenpolitik auf den grösstmöglichen Grad autonomer Selbstbestimmung als dem "nationalen Interesse" ausrichte.

Småstaten er med andre ord stillet over for et dilemma mellem en faktisk afhængighed og en ønsket selvstændighed, og Freis hypoteser drejer sig om, hvorledes småstaten søger at løse dette dilemma. Han opstiller 5 kategorier af strategier for småstater:

1. Aflukning for omverdenen
2. Styrkelse af eget system
3. Vanskeliggørelse af systempenetration
4. Udnyttelse af det internationale systems kompleksitet
5. Forandring af den internationale omverden

Inden for disse kategorier udvikler Frei nu en lang række mulige strategier, i alt 24, som småstater kan følge i deres udenrigspolitik. Det tjener næppe noget formål her at gennemgå alle disse strategier, hvoraf en række tilmed forekommer temmelig problematiske ud fra et empirisk synspunkt. Men nogle eksempler kan belyse tankegangen. Under kategori 2 nævner Frei således, at småstaten

21) Daniel Frei, Strategien zum Umgang mit Abhängigkeit, Kleine Studien zur politischen Wissenschaft, Nr. 53, Universität Zürich, 1975 (mimeo.).

har mulighed for at specialisere sig på "relativ kostengünstig herstellbare, womöglich inkommensurable Leistungen und Tausch". Denne strategi vedrører for Schweiz' vedkommende ikke blot den velkendte specialisering i fremstillingen af ure, men for eksempel også styrkelsen af Schweiz som "bankhemmelighedens land". På den anden side har strategien omkostninger, fordi småstaten på længere sigt bliver mere afhængig af større stater end de af den, eller som Frei udtrykker det: "Niemand ist von den Kleinen so abhängig wie die Kleinen von den anderen".

Småstaten kan hindre eller hæmme en ekstern "indtrængning" i sit eget politiske system, bl.a. ved at adskille forskellige udenrigspolitiske handlinger, i Schweiz typisk ved sondringen mellem "politiske" og "ikke-politiske" spørgsmål. Adskillelsen er institutionelt forankret, idet udenrigshandel og diplomati varetages af to forskellige ministerier. Denne strategi har på den anden side den risiko, at de pågældende ministeriers holdninger og tilkendegivelser ikke bliver tilstrækkeligt koordineret.

Afgørende i Freis system af strategier synes to forhold at være. For det første viser han, at småstaten har mulighed for valg mellem flere strategier og således ikke blot er henvist til at reagere på ydre stimuli. Samtidig påpeges det imidlertid, at der kan være forskellige omkostninger forbundet med de enkelte strategier. For det andet er valget af strategi ikke blot afhængig af småstatens egne mål og ressourcer, men også af karakteren af det omgivende system, der ganske vist sætter grænser for valgmulighederne, men også skaber nogle muligheder. Dette forhold er væsentligt, fordi det kan bidrage til en forståelse af, hvorfor tilsyneladende ensartede småstater har en meget forskellig udenrigspolitisk adfærd.

Selv om Freis bidrag givetvis er af stor interesse for småstatsforskningen, indeholder det væsentlige begrænsninger, som antyder, at man ikke ad denne vej kan komme særlig langt. Trods den meget generelle ramme er der ikke tvivl om, at Frei i første række har haft Schweiz i tankerne, da han udarbejdede sine strategier, og det betyder, at adskillige af dem er lidet egnede til sammenligning med andre småstater. Sagt på en anden måde er der nok enighed om, at Schweiz, Østrig, Belgien og Danmark alle hører til kategorien "småstater", hvorledes den nu ellers defineres. De hører end-

da alle til gruppen af små udviklede stater. Alligevel vil det være vanskeligt ud fra Freis strategier at foretage en systematisk sammenligning af de 4 stater. Ganske vist er udgangspunktet, småstaten, fælles - eller formodes at være det - men adfærden er så forskellig, at det kan være vanskeligt at få øje på fælles træk.

6. Mulige alternativer

Heller ikke den deduktive approach, som Frei kan siges at være repræsentant for, fører således særlig langt, selv ikke når det anvendes på en mere begrænset gruppe af småstater. Hvad kan der så stilles op i den situation?

To, ganske forskellige muligheder kan prøves. Den første er at foretage en yderligere begrænsning af udvalget af småstater, hvis udenrigspolitik man vil sammenligne. Det er, hvad bidragene fra Nikolaj Petersen og Hans Henrik Holm gør, idet de sammenligner Danmark og Norge, henholdsvis Danmark, Norge og Sverige. Går vi uden for vort eget, nordiske område, kan som et enkelt eksempel nævnes Susan Gitelsons sammenligning af Kenyas og Tanzanias udenrigspolitik.²²

Fremgangsmåden indebærer principielt en klar nedprioritering af småstatsbegrebet som forklaringsfaktor, idet de pågældende lande ikke sammenlignes alene af den grund, at de er småstater - ja ikke engang hovedsagelig af den grund. Faktisk spiller småstatsbegrebet en ganske beskeden rolle i de nævnte analyser.

Hertil kommer et andet forhold. Trods en række formodede ligheder mellem de stater, der sammenlignes, er deres udenrigspolitiske adfærd netop karakteristisk forskellig. Selv om denne iagttagelse ikke kan siges at være overraskende, er den ud fra et småstatsteoretisk synspunkt nok noget nedslående, eftersom et fællestræk i den uafhængige variabel - småstaten - gerne skulle "slå igennem" i den afhængige variabel - den udenrigspolitiske adfærd. Det betyder, at selv om man begrænser antallet af de småstater, der sammenlignes, bliver det væsentlige problem ikke lighederne i den udenrigspolitiske adfærd, men tværtimod forskellene. Daniel Freis påpejning af småstatens betydelige valgmuligheder bekræftes således

22) Susan Aurelia Gitelson, "Policy Options for Small States: Kenya and Tanzania Reconsidered", Studies in Comparative International Development, vol. 12, 1977, pp. 29-57.

- næsten til overflod - af disse mere empirisk orienterede studier med den for småstatsbetragtningen beklagelige konsekvens, at størrelsesvariablen øjensynlig yderligere udvandes.

Den anden mulighed, der kan prøves, er en sammenkobling af småstatsbegrebet med andre teoriansatser i disciplinen. Et forsøg i den retning er gjort af Raimo Väyrynen, der inddrager "afhængighedsteoretiske" aspekter,²³ specielt relaterer han småstatsbetragtningen til to nøglebegreber, nemlig centrum-periferi og kapitalens internationalisering. Det er hans opfattelse, at kapitalinternationaliseringen har stillet småstaterne i en særlig vanskelig situation, en betragtning der som nævnt i indledningen ikke bekræftes entydigt af andre undersøgelser. For så vidt heller ikke af Väyrynens egne, videre overvejelser, der specielt angår Finland. Han konstaterer, at Finland ikke blot geografisk, men også økonomisk tilhører det europæiske systems periferi, men

Aven om vi hör till periferin så är vårt ekonomiska system inte särskilt penetrerat, utan vi är i själve verken en rätt motståndskraftig stat i underläge.

Igen ser vi, at småstaten langt fra er underlagt nogle overordnede processer i det internationale system, men har visse beskyttelsesmekanismer over for den uhemmede "penetration".

Vigtigere er det, at Väyrynen - måske lidt indirekte - påpeger, at småstatsbetragtningen, der uanset sin definition er et "internt" attribut, må relateres til et systemisk synspunkt, dvs. småstatens stilling i det internationale system. Heri er der utvivlsomt noget væsentligt og næppe tilstrækkeligt fremhævet.

På den anden side medfører denne opfattelse også vanskeligheder. For det første indebærer den, at småstatsbegrebet kun kan fungere som en slags "hjælpbegrepp" i forhold til andre, øjensynlig væsentligere forklaringsvariable, her især "afhængighed".

For det andet er begrebet "afhængighed" et utilfredsstillende substitut, fordi det dækker over flere, helt forskellige forklaringsmodeller, som påvist bl.a. af Raymond D. Duvall.²⁴ Meget kort

23) Raimo Väyrynen, "Småstatsforskningen, periferin och Finlands utrikespolitik", Finsk tidskrift, 1978, pp. 529-543.

24) Raymond D. Duvall, "Dependence and dependencia Theory: Notes Toward Precision of Concept and Argument", International Organization, vol. 32, 1978, pp. 51-78, her pp. 60-61. Det pågældende nummer af tidsskriftet er koncentreret om afhængighedsproblemet.

kan det hævdes, at Väyrynen ud fra den anglo-amerikanske terminologi argumenterer for "dependency", men kun påviser "dependence". Bag denne tilsyneladende kun semantiske forskel skjuler der sig dybe, videnskabsteoretiske forskelle, som ikke her skal drøftes. Fremhæves skal det dog, at "afhængighed" i snæver forstand, dvs. finansiel afhængighed i visse tilfælde synes at være en god uafhængig variabel til forklaring af udenrigspolitisk adfærd. En nylig undersøgelse af Egyptens udenrigspolitiske adfærd 1970-1976, foretaget af Bahgat Korany, viser den betydelige indflydelse, som nogle af de regionale aktører har i forhold til supermagterne på den ægyptiske udenrigspolitik.²⁵ Hvorvidt der ud fra det ægyptiske tilfælde kan generaliseres så langt, som Korany vil gøre det, er et andet spørgsmål.

7. Afslutning

Vurderingen af nogle nyere bidrag til småstatsteorien har som helhed ført til temmelig negative resultater. CREONs kvantitativt bestemte resultater forekommer utilstrækkeligt funderede, men samtidig må det konstateres, at andre bidrag heller ikke fører til blot nogenlunde overbevisende resultater.

Det kunne derfor være fristende at følge Peter Baehr, når han gør gældende,²⁶ at

whatever criterion is adopted, small states form too broad a category for purposes of analysis.

I praksis er det dog næppe muligt simpelthen at afskaffe begrebet. Dels behandler flere større projekter, hvoraf CREON er det vigtigste, størrelsesvariablen og tillægger den betydning. Dels ville det også ud fra et teoretisk synspunkt forekomme utilfredsstillende at afskaffe begrebet. Men ved den fortsatte - og givetvis uundgåelige - eksistens af dette begreb må det være vigtigt at holde sig for øje, at det har en ringe forklaringskraft, når det søges anvendt isoleret. De tilsyneladende ensartede småstater udviser en ganske forskellig adfærd i deres udenrigspolitik, hvad der imid-

25) Bahgat Korany, "Dépendance financière et comportement international", Revue française de science politique, vol. 28, 1978, pp. 1067-1092.

26) Peter R. Baehr, "Small States: A Tool for Analysis?", World Politics, vol. 27, 1974/75, pp. 456-466, her p. 466.

lertid ikke betyder, at "størrelse" er uden betydning, men snarere peger i retning af, at de problemer og vanskeligheder, som en ringe "størrelse" rejser, kan løses eller imødegås på mange forskellige måder.

Af disse grunde er småstatsbegrebet af meget begrænset anvendelighed ved komparative analyser af staters udenrigspolitik.