

Hans-Henrik Holm:

Skandinavisk u-landspolitik: Hvorfor så forskellig?

1. Indledning

En af de store vanskeligheder ved at forklare samfundsmæssige forhold er, at antallet af mulige forklaringsfaktorer er meget stort.

For at begrænse antallet af forhold, der skal tages i betragtning, er der ofte anvendt sammenligninger. Der kan sammenlignes over tid, og der kan sammenlignes i rum.

Sammenligninger over tid (den diakrone komparation) indebærer, at det er muligt at koncentrere analysen om de faktorer, der har ændret sig over tid, og herved reduceres antallet af forklaringsfaktorer.

Sammenligninger i rum (den synkrone komparation) betyder, at tidsmæssige ændringer kan lades ude af betragtning. Endvidere har den synkrone komparation den fordel, at det bliver muligt at sammenligne et meget stort antal enheder og herved forbedre generalisationsgrundlaget. Subdisciplinen komparativ udenrigspolitik har netop forsøgt at forklare forskelle og ligheder i staternes udenrigspolitiske adfærd på en sådan måde. For visse indendørs for denne tradition har den induktive fremgangsmåde ofte været forbundet med en ambition om at kunne opstille en generel teori til at forklare udenrigspolitik.¹

Denne artikel forsøger at anvende den komparative tilgangs fordele uden at tilslutte sig hverken den induktive forskningsmodel eller den a-historiske komparation. Centrum for den empiriske analyse er Danmark, Norge og Sveriges politik over for kravene om en ny økonomisk verdensorden, og artiklens mål er at forklare forskelle heri.²

Tidsperspektivet er derfor afgrænset til perioden fra 1974 og frem, men da årsagerne til de skandinaviske landes u-landspolitik

1) Se Ib Faurbys indledning i *Politica*, vol. 11, nr. 1 og sammes "Premises, Promises and Problems of Comparative Foreign Policy", i *Cooperation and Conflict*, vol. 11, 1976, pp. 139-162, specielt pp. 153ff.

2) En omfattende behandling af aspekter ved en ny økonomisk verdensorden findes i *Politica*, vol. 10, nr. 1 og i Lars Anell, Britta Nygren, *U-länderna och världsordningen*, Stockholm: Sekretariatet för framtidsstudier, 1978.

Hans-Henrik Holm:

Skandinavisk u-landspolitik: Hvorfor så forskellig?

1. Indledning

En af de store vanskeligheder ved at forklare samfundsmæssige forhold er, at antallet af mulige forklaringsfaktorer er meget stort.

For at begrænse antallet af forhold, der skal tages i betragtning, er der ofte anvendt sammenligninger. Der kan sammenlignes over tid, og der kan sammenlignes i rum.

Sammenligninger over tid (den diakrone komparation) indebærer, at det er muligt at koncentrere analysen om de faktorer, der har ændret sig over tid, og herved reduceres antallet af forklaringsfaktorer.

Sammenligninger i rum (den synkrone komparation) betyder, at tidsmæssige ændringer kan lades ude af betragtning. Endvidere har den synkrone komparation den fordel, at det bliver muligt at sammenligne et meget stort antal enheder og herved forbedre generalisationsgrundlaget. Subdisciplinen komparativ udenrigspolitik har netop forsøgt at forklare forskelle og ligheder i staternes udenrigspolitiske adfærd på en sådan måde. For visse indendørs for denne tradition har den induktive fremgangsmåde ofte været forbundet med en ambition om at kunne opstille en generel teori til at forklare udenrigspolitik.¹

Denne artikel forsøger at anvende den komparative tilgangs fordele uden at tilslutte sig hverken den induktive forskningsmodel eller den a-historiske komparation. Centrum for den empiriske analyse er Danmark, Norge og Sveriges politik over for kravene om en ny økonomisk verdensorden, og artiklens mål er at forklare forskelle heri.²

Tidsperspektivet er derfor afgrænset til perioden fra 1974 og frem, men da årsagerne til de skandinaviske landes u-landspolitik

1) Se Ib Faurbys indledning i *Politica*, vol. 11, nr. 1 og sammes "Premises, Promises and Problems of Comparative Foreign Policy", i *Cooperation and Conflict*, vol. 11, 1976, pp. 139-162, specielt pp. 153ff.

2) En omfattende behandling af aspekter ved en ny økonomisk verdensorden findes i *Politica*, vol. 10, nr. 1 og i Lars Anell, Britta Nygren, *U-länderna och världsordningen*, Stockholm: Sekretariatet för framtidsstudier, 1978.

med nødvendighed må søges i forskelle såvel mellem landene som over tid, er det nødvendigt at trække visse udviklingstendenser frem.³

De tre lande er udvalgt, fordi de på en lang række områder er ens, og med udelukkelsen af Finland fra sammenligningen sikres en høj grad af komparabilitet. Dette til trods er det klart, at antallet af forhold, der er ens mellem de tre lande set i forhold til antallet af øvrige forklaringsfaktorer, er relativt lille.⁴

Selv om komparationen som tilgang således rejser lige så mange problemer, som den løser, kan en sammenligning af de skandinaviske landes u-landspolitik alligevel være nyttig. For det første fordi den gør det muligt at perspektivere studiet og forståelsen af det enkelte lands u-landspolitik. For det andet fordi de skandinaviske lande ofte opfattes som en enhed på det u-landspolitiske område - en opfattelse, som landene selv bidrager til at forstærke - og som det er interessant at undersøge realiteterne i. For det tredje kan studiet skærpe opmærksomheden over for forklaringsfaktorer, der ved studiet af et enkelt land let bliver overset.

Udgangspunktet er de tre landes politik over for kravene om en ny økonomisk verdensorden. Disse krav angår tre hovedforhold: For det første en ændring i den politiske indflydelsesstruktur i det internationale system. For det andet et krav om øgede indkomster til u-landene, bedre priser på råvarer, forbedret adgang til i-landenes markeder mv. For det tredje krav, der betoner en øget over-

3) Med udgangspunkt i dette valg mellem diakrone og synkrone forklaringer og en nomotetisk versus en ideografisk analysemetode argumenterer Johan Galtung, "The Social Sciences. An Essay on Polarization and Integration", i K. Knorr og J.N. Rosenau, Contending Approaches to International Politics, Princeton: Princeton University Press, 1969, for øget anvendelse af nomotetisk diakron forskning. Hertil må siges, at sådanne krav er af ideel karakter og ofte vanskeligt forenelige med de begrænsninger, empirisk forskning er underlagt.

4) Dette problem skærpes af den manglende enighed om, hvilke forhold der ligger bag en bestemt type udenrigspolitik. Selv inden for den såkaldte 'Adaptation'teori, der reducerer udenrigspolitik til 4 forskellige typer og forklarer via to variable, er antallet af faktorer, der kan inddrages, meget stort. Se James N. Rosenau, The Adaptation of National Societies: A Theory of Political System Behavior and Transformation, New York: McCaleb, 1970. Se også udbygningen og systematiseringen af denne teori i Nikolaj Petersen, "Adaptation as a Framework for the Analysis of Foreign Policy Behavior", i Cooperation and Conflict, vol. 12, pp. 221-250.

førsel af ressourcer fra i- til u-lande. Hermed tænkes både på private investeringer, bistand og teknologi.⁵

U-landspolitik bliver på grund af disse krav omfattende karakter et meget vidt spændende område og omfatter bistandspolitik, handelspolitik, valutapolitik og en række interne forhold så som industribeskyttelse, forbrugspolitik, miljøpolitik mv.

For at kunne behandle de tre landes politik på dette omfattende område må der ske en kraftig indsnævring. Jeg har valgt at koncentrere mig om to forhold som indikationer på de tre landes politik: Stemmeafgivning om u-landenes krav og den interne politik, som staterne fører som konsekvens af deres afstemningsadfærd. Herved kombineres et mål, der har høj grad af præcision (afstemningsadfærd), men ringe betydning (p.g.a. afstemningernes symbolske betydning) med et mål med lav grad af præcision (interne konsekvenser) men høj grad af betydning (vedrører den interne økonomiske struktur og fordeling).

Det næste led bliver at forklare de konstaterede forskelle i de tre staters politik. Ideelt set skal her både de interne og de eksterne forholds betydning analyseres. Af pladsmæssige årsager vil diskussionen koncentrere sig om den udenrigspolitiske tradition i de tre lande som et eksempel på de eksterne forholds betydning. Hovedvægten vil blive lagt på de interne forhold, hvor den politiske, økonomiske og organisatoriske struktur vil blive analyseret.⁶

5) Til en bestemmelse af kravene om en ny økonomisk verdensorden, se Hans-Henrik Holm, "En ny økonomisk verdensorden: Mulighedens umulighed", i Politica, vol. 10, nr. 1, pp. 113-118.

6) Udvalget af disse variable baserer sig på M. Brecher, B. Steinberg, J. Stein, "A Framework for Research on Foreign Policy Behavior", i Journal of Conflict Resolution, vol. 13, pp. 75-101. Heri opstilles 10 variable til analyse af udenrigspolitik, der undersøges via data om 8 staters vigtigste udenrigspolitiske beslutninger på fire emneområder. Analysen heraf udskiller på u-landspolitikken den økonomiske variabel, krav fra interessegrupper, forholdet mellem hovedgrupperne i det internationale system (Nord-Syd/Øst-Vest) og interaktion med dominerende supermagt som de afgørende variable i u-landspolitiske beslutninger. Denne undersøgelse har dannet basis for et analyse-skema, der er diskuteret og opstillet i Hans-Henrik Holm, "Reaktiv Balance: Dansk udenrigspolitik og kravene om en ny økonomisk verdensorden", i N. Amstrup og I. Faurby (red.), Studier i dansk udenrigspolitik, Århus: Forlaget Politica, 1978, pp. 337-373, specielt pp. 338-345. Denne artikel bygger videre på denne opstilling.

2. Skandinavisk u-landspolitik

Kravene om en ny økonomisk verdensorden er hverken særlig nye eller specielt radikale. Når det alligevel er blevet et vidt debatteret begreb, hænger det sammen med diskussionens kobling til oliekrisen. Herigennem blev i-landenes afhængighed af råvarer fra den tredje verden demonstreret. Konsekvensen var fornyet styrke til de alliancefrie landes krav om en ekstraordinær generalforsamling i FN om u-landenes problemer.

I foråret 1974 indkaldtes den 6. ekstraordinære generalforsamling om råvarer og udvikling. På denne første af en lang række konferencer om 'en ny økonomisk verdensorden' blev grundlaget for den videre debat vedtaget i form af en principerklæring og et handlingsprogram. Vedtagelsen skete med konsensus, men stemmeforklaringer fra en lang række lande gjorde klart, at der var megen modstand fra i-landene mod denne vedtagelse. Af de skandinaviske landes stemmeforklaringer er den danske blevet karakteriseret som den mest tøvende i sin tilslutning.⁷

På tre af de efterfølgende konferencer om en ny økonomisk verdensorden (29. generalforsamling 1974, UNIDO's 2. Generalkonference 1975 og UNCTAD IV 1976) blev der foretaget afstemninger om en række af u-landenes enkeltforslag. Tabel 1 sammenfatter de skandinaviske landes holdning til disse forslag.

Forskellen mellem de tre lande træder tydeligt frem. Sverige er det land, der stiller sig mest imødekommende over for 77-landegruppens krav. Danmark er mere afventende, og Norge er i en mellemposition.

På grund af det ringe antal afstemninger, og fordi afstemningsadfærd i metodisk henseende er et usikkert mål, skal disse tal vurderes med forbehold. Endvidere er de forskellige spørgsmål, der stemmes om, ikke af lige stor betydning.

De forslag, hvor de skandinaviske lande er enige om at stemme for, er de generelle forslag om forøget samarbejde mellem u-landene

7) Se Bo Huldt, The Nordic Countries and the New International Economic Order: Consensus and Dissension within the Nordic Group, artikel præsenteret på seminar om 'The Like-Minded Countries, and a New International Economic Order', Holte, 7.-9. december 1978, pp. 4-5.

Tabel 1. De skandinaviske landes stilling til konkrete forslag^a
fra 77-lande gruppen om en ny økonomisk verdensorden

Stemmeafgivning	Land:		Norge		Sverige		Danmark		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
For	8	47	10	59	2	12	20	39		
Afstår	7	41	6	35	10	59	23	45		
Imod	2	12	1	6	5	29	8	16		
Total	17	100%	17	100%	17	100%	51	100%		

a) Optællingen er baseret på følgende afstemninger: Charter om staternes økonomiske rettigheder og pligter: Art. 2, Art. 2a, 2b og 2c, Art. 6, Art. 26. Lima-deklarationen og handlingsprogrammet vedrørende industriel udvikling og samarbejde: Art. 19, Art. 32, Art. 33, Art. 47, Art. 59 (i), Art. 60 (e) og (f), Art. 61 (e), Art. 76, om hele deklARATIONEN. Transnational Corporations and Expansion of Trade in Manufactures and Semi-manufactures, res. 97 (iv), UNCTAD IV.

Kilde: Bo Huldt, The Nordic Countries and the NIEO: Consensus and Dissension within the Nordic Group, Lund, 1978.
Beretning fra den danske delegation til UNIDO's Anden General Konference i Lima 12.-26. marts 1975, København: Udenrigsministeriet, 1975.
Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Fourth Session, Nairobi, 5-31 May 1976, New York: United Nations, 1977.

om øget retfærdighed i det internationale økonomiske system mv. Jo mere konkrete forslagene er, jo mindre tilslutning får de. De væsentligste krav skaber den største modstand, men det er også her, de tre lande afviger fra hinanden. Norge tager afstand fra vidtgående forslag om producentsammenslutninger, mens den danske afviselse herudover ligger på spørgsmål om kontrollen af de transnationale selskaber og retten for stater til at nationalisere udenlandsk ejendom.

Forskellen på de skandinaviske lande viser sig også, hvis vi betragter de tidligere afstemninger om 'nord-syd'-spørgsmål i FN. I en analyse af den 24. generalforsamling udskilles Danmark som det land, der hyppigst stemmer sammen med USA og England, Norge i lidt mindre grad og Sverige mindst.⁸ De samme konklusioner når Bo Huldt til efter et studie af nordisk enighed om koloniale spørgsmål i generalforsamlingen i 1970-1976:

8) Kurt Jacobsen, The General Assembly of the United Nations, A Quantitative Analysis of Conflict, Inequality and Relevance, Oslo: Universitetsforlaget, 1978, pp. 116-118.

... samt att Danmark valt en mer återhållsam linje än de övriga i ett antal frågor, där även - bortsett från alla andra tänkbara faktorer - de västliga stormakternas intressen varit berörda. Danmark framstår så som det mest västorienterade av de nordiska länderna. Konkreta EG-intressen har här varit inblandade och eftersom de danske avvikelserna från gruppmajoriteten alla inträffar efter 1973 ligger det frestande nära att peka på Danmarks medlemskap i EG som en väsentlig faktor. 9

Da afvigelserne på nord-syd spørgsmål også findes inden EF-tilslutningen, må medlemskabet ses som en medvirkende, men ikke den eneste årsag. De tre staters afstemningsadfærd kan illustreres som i Figur 1.

Figur 1.

stemmer for 77-lande gruppens forslag	100	S	N	DK	0	stemmer ikke for
--	-----	---	---	----	---	---------------------

Det billede, som de tre landes afstemningsadfærd giver, må komplementeres ved at se på, hvor stor vægt landene lægger på denne adfærd. Ud fra den generelle tilslutning, som alle tre lande giver til kravene om en ny økonomisk verdensorden kunne man forvente, at de ville gennemføre en intern politik for at lette kravenes virkeliggørelse. Et kriterium for at sondre mellem de tre landes politik er derfor, om man henholder sig til, at internationale problemer skal have internationale løsninger, eller om man direkte medvirker til kravenes opfyldelse gennem f.eks. en ændring af told- og handelspolitikken suppleret med en aktiv restruktureringspolitik over for de erhverv, der konkurrerer med u-landene.

Jeg skal i det følgende kort se på nogle af de initiativer, de forskellige lande har iværksat, for at se om der i den interne politik er en forskel parallel til den, der kunne konstateres i afstemningsadfærden.

En vanskelighed ved at undersøge den interne politik ligger i, at u-landenes krav er meget generelle og betyder ændringer, der ikke kan gennemføres af det enkelte i-land alene, men forudsætter et internationalt samarbejde. Det gælder f.eks. for råvareaftaler,

9) Bo Huldt, "De nordiska länderna i FN", i Internationella Studier, 1977, nr. 6, pp. 222-226.

prisstabiliseringer, reformer af det internationale valutasystem mv.¹⁰

Ydermere er kravene så omfattende, at u-landspolitik bliver både de bevidste forholdsregler, der tages over for u-landene og store dele af landets samlede økonomiske politik. Eksempelvis kan en ændring af regionalpolitikken få betydning for en virksomheds ønske om at investere i et u-land, ligesom ændringer i en stats skatte- og afgiftspolitik kan påvirke u-landene. Stigende eller faldende afgifter på varer som f.eks. kaffe eller te har åbenbare konsekvenser, men også ændringer i skattepolitikken, der påvirker det indenlandske forbrug, vil påvirke u-landene.¹¹

Trods disse forbehold er der dog tydelige forskelle mellem de tre lande. Både Sverige og Norge har indført ordninger, der sigter mod at øge importen fra u-landene. Der er oprettet såkaldte importkontorer, som vejleder u-landene i deres forsøg på at øge eksporten.¹²

Alle tre lande har forsøgt at stimulere det nationale erhvervs- og livs interesse i udviklingssamarbejdet. I alle landene ydes eksportkreditter, garantier og støtte til investeringer i u-landene. Længst på dette område synes Danmark at være gået. Rammen for eksportkreditgarantier er således senest fordoblet fra 5 til 10 mia. kr., og forsøgene på at øge eksporten via de bistandsmidler, der gives til de internationale organisationer, er intensiveret. Et enkelt tilfælde af krisestøtte via bistandsmidler findes også (Nakskov).¹³

Karakteristisk er det vel også, at mens der både i Norge og Sverige er afsluttet et meget omfattende udredningsarbejde for at analysere konsekvenserne af u-landenes nye krav for de enkelte lande, er man i Danmark meget tilbage for en egentlig diskussion heraf. En præcisering af, hvad der er danske nationale interesser i denne sammenhæng synes også at mangle.

10) Se Sveriges samarbete med u-länderna, Betänkande av bistandspolitiska utredningen (SOU 1977:13), Stockholm: Utrikesdepartementet, 1977, pp. 182-183.

11) Se definitionen på bistands- og u-landspolitik i Sveriges samarbete med u-länderna, op.cit., pp. 174-175 og 222f.

12) Se Sveriges samarbete med u-länderna, op.cit., pp. 184-185 og Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene, Stortingsmelding nr. 94 (1975-1975), Oslo: NORAD, 1975, pp. 121-122.

13) Se Lise Østergaard, Tale på mødet i Rådet for international Udviklingssamarbejde 4.12.1978, p. 8. - Også i Norge er værftsindustrien blevet støttet gennem bistandsmidlerne. Se Tore Linné Eriksen, "Norsk bistandspolitik, Staten og næringslivet", i Internasjonal Politikk, 1977, nr. 4, pp. 721-24.

I Norge gennemførtes et forsøg på en ny vurdering af forholdet mellem Norge og u-landene ved stortingsmelding nr. 94 (1975-75), der har som udgangspunkt, at forholdet til u-landene vil være et prioriteret område i norsk udenrigspolitik i årene fremover.

Stortingsmeldingen lagde op til en ny importpolitik, der først og fremmest havde u-landenes interesser for øje og en tilpasning af den nationale erhvervsstruktur som konsekvens heraf. Da stortingsmeldingen byggede på vurderinger om store olieindtægter for Norge, satsedes der også på, at Norge skal være kapitaleksportør og derfor iværksætte store investeringer i u-landene. På grund af den stærke stigning i den indenlandske aktivitet vil man søge at undgå forholdsregler, der fremmer behovet for øget arbejdskraft i Norge.¹⁴

Organisatorisk har opprioriteringen af norsk u-landspolitik også vist sig. Der er indledt samarbejde med forskningsinstitutionerne både med henblik på konkrete projekter og en mere generel evaluering af udviklingen i retning af en ny økonomisk verdensorden. Den aktive norske politik har også givet sig udslag i, at man som et af de meget få lande gav tilsagn om bidrag til en fælles råvarefond, allerede inden fonden er oprettet.¹⁵

I de senere år synes der dog at være sket en vis modificering af den aktive norske politik. Men har instrueret NORADs personale om så vidt muligt at anvende norske leverancer i forbindelse med projektbistanden. På internationale konferencer om skibsfartens problemer har Norge kørt en meget afvisende linie over for u-landenes krav.¹⁶ Ud fra hvor mange af stortingsmeldingens initiativer,

14) Se Norges økonomiske samkvem med udviklingslandene, op.cit., pp. 13, 15, 35, 36, 37, 123.

15) Jvf. Norges indlæg på UNCTAD IV: Mr. HUSLID (Norway) said that his Government undertook, subject to Parliamentary approval, to contribute \$25 million to the common fund. That amount was nearly four times higher than what this country would normally be expected to contribute, thus demonstrating the importance his Government attached to the integrated programme for commodities. His country considered the programme to be a great venture in solidarity, and in that spirit would like the difference between its contribution and the amount it would normally contribute to be used to reduce proportionately the contributions to be paid to the fund by the poorest countries, i Proceedings of UNCTAD IV, vol. II, New York: UN, 1977, p. 189.

16) For analyser af modsætningerne mellem den positive holdning til u-landenes generelle krav og Norges politik på skibsfartsområdet, se Asbjørn Løvbræk, Arne Ofstad, The Role of Likeminded Countries in the North-South Contradiction: The Case of Norway's Policy towards a NIEO, Oslo: PRIO pub. S-2)79, p. 13 og Helge Hveem, En ny økonomisk verdensorden og Norge, Oslo:

der er sat i værk, må det konkluderes, at den aktive politik stadig er i sin vorden.¹⁷

I Sverige indeholder den tilsvarende betænkning om Sveriges samarbejde med u-landene (1977:13) ikke den samme mængde nye initiativer, men er snarere et forsøg på at lave en slags 'ou sommes nous'. Samtidig indeholder betænkningen en række overvejelser over, hvad der er svenske interesser, mål og midler i u-landspolitikken. Som et overordnet mål fremføres et ønske om at mindske spændingen i verden ved at reducere forskellen mellem rige og fattige. U-landspolitikken må ses som en integreret del af den samlede udenrigspolitik og virker derfor også som middel i forhold til de generelle udenrigspolitiske målsætninger.

Samtidig fremhæves det, at der er en række svenske interesser, der taler for, at man stiller sig imødekommende over for u-landenes krav. Således vil svensk erhvervsliv have en konkurrencemæssig fordel, hvis omstillingen sker på et tidligt tidspunkt i den restruktureringsproces, der vil komme alligevel som følge af en ny international arbejdsdeling. Betænkningen lægger som konsekvens heraf op til en forøget liberalisering af svensk handelspolitik, en strukturel tilpasningspolitik internt og arbejde i internationale fora for at støtte u-landenes krav om f.eks. øget overførsel af teknologi.

Karakteristisk for den svenske tankegang er, at den forsøger at holde det bistandspolitiske og det erhvervspolitiske ude fra hinanden.¹⁸ Garantier til sikring af private investeringer i u-landene skal foretages ud fra erhvervspolitiske eller eksportpolitiske motiveringer - ikke som et led i u-landspolitikken. Stigende økonomiske problemer og skiftet fra socialdemokratisk til borgerlig regering i oktober 1976 gjorde det umuligt at opretholde denne adskillelse.

Resultatet var en institution til at støtte private investeringer i u-landene: SWEDIC, der blev finansieret via bistandsmidlerne og minder meget om den tilsvarende danske organisation IFU.¹⁹

17) Se f.eks. den seneste beretning fra NORAD, Norges samarbeid med utviklingslandene, 1977, Oslo: NORAD, 1978.

18) Se Sveriges samarbeide med u-länderna, op.cit., kapitel 6.

19) Se Björn Beckman, Aid and Foreign Investments: The Swedish Case, Nordisk Statskundskabs Konference, Bergen, August 1978, p. 14 og Bistand genom SIDA, Anslagsframställning 1979/80, Stockholm: SIDA, 1978, p. 172.

Der er således også modsætninger i det svenske u-landspolitiske miljø, og det forekommer på basis af denne oversigt vanskeligt at differentiere klart mellem den norske og den svenske politik. For begge stater er der tale om en række initiativer og forsøg på at klarlægge hvilke nationale forholdsregler, der skal til for at imødekomme i hvert fald nogle af u-landenes krav. Selv om disse initiativer i Norge og Sverige indtil nu kun er gennemført i begrænset omfang, er forskellen til Danmark tydelig. I Sverige videreføres traditionen for en aktiv politik. Norge har ligeledes lagt op til en meget aktiv politik, men den manglende tradition herfor betyder, at proklamationerne om, hvad man vil gøre, dominerer over den faktiske adfærd. Danmark afholder sig fra at proklamere andet end generel støtte til visse af u-landenes krav og tager ingen initiativer til at ændre den interne politik som konsekvens af denne holdning.

Hvis det er muligt at sondre mellem en aktiv og en passiv politik for de tre lande, skulle dette også vise sig i, hvor kraftigt bistanden til u-landene stiger. Som det fremgår af Tabel 2 er Norge det land, der har haft den største stigning i bistanden i perioden 1973-1977 efterfulgt af Sverige.

Med de forbehold, der knytter sig til denne gennemgangs oversigtlige karakter, er det således muligt at indplacere landene efter de to kriterier: Afstemningsadfærd og aktiv/passiv intern politik.

Figur 2

grad af støtte til u-landenes krav intern politik	HØJ	MIDDEL
	AKTIV	SVERIGE NORGE
PASSIV		DANMARK

Tabel 2. Bistanden fra de skandinaviske lande som procent af BNP og den årlige stigningstakt i bistandens andel af BNP.^a
Alle tal i procent

	Danmark		Norge		Sverige	
	Bistand i procent af BNP	Årlig stigning i procent	Bistand i procent af BNP	Årlig stigning i procent	Bistand i procent af BNP	Årlig stigning i procent
1973	0.48	-	0.43	-	0.56	-
1974	0.55	15	0.57	33	0.72	29
1975	0.58	5	0.66	16	0.82	14
1976	0.56	-3	0.71	8	0.82	0
1977	0.61	9	0.82	15	0.99	21
1973-77		27		91		77

a) Tallene afviger fra de tal, der opgøres i de nationale bistandsstatistikker. OECD-tallene er anvendt af sammenlignelighedshensyn.

b) Stigningstakterne er udregnet på basis af bistanden som procent af BNP fra år til år. Dette tal må svinge fra år til år, da det ikke er muligt på forhånd præcist at kende BNP det næste år, og man må derfor fastsætte bistanden ud fra forventninger herom. Endvidere påvirkes tallene af, at der kun tages hensyn til faktisk overført bistand og vanskeligheder i u-landene ved at bruge bistanden kan derfor mindske dette tal i enkelte år. For at tage hensyn hertil er stigningsprocenten fra 1973-1977 angivet.

Kilde: OECD, Development Assistance Committee, Development Co-operation, Paris, 1977, p. 165.

The OECD Observer, No. 93, July 1978, p. 19.

Konklusionen på analysen af de tre landes u-landspolitik må blive, at selv om der er store ligheder set i forhold til lande som USA og Vesttyskland, så er der markante og konsistente forskelle mellem de tre skandinaviske lande.

Det er disse forskelle, jeg skal forsøge at belyse og forklare i det følgende.

3. Den udenrigspolitiske tradition

Man kan tale om tre orienteringer, der er af betydning for de skandinaviske lande: En atlantisk, en nordisk og en europæisk. Danmarks og Norges tilslutning til NATO i 1949 er et udtryk for disse landes (især Norges) prioritering af det atlantiske tilhørsforhold.²⁰

20) Denne tese argumenteres af Niels Ørvik, "Norwegian Foreign Policy", i R. P. Barstán (ed.), The Other Powers, Studies in the Foreign Policies of Small States, London: George Allen & Unwin, 1973, pp. 29-61.

Forsøgene på at etablere en nordisk økonomisk samarbejdsorganisation i efterkrigstiden er et eksempel på den nordiske - ligesom samarbejdet på det u-landspolitiske område er et udtryk herfor. Danmarks tilslutning til EF i 1973 er endelig et udtryk for en prioritering af den europæiske orientering.²¹

For alle tre lande gælder dog, at den universelle orientering prioriteres højt. Det viser sig i en intensiv deltagelse i alle former for mellemstatsligt samarbejde, og tilsvarende i staternes ønske om at begrænse det regionale samarbejde, så det ikke kommer i konflikt med den universelle orientering. Danmarks og Norges stilling inden for NATO, Danmarks stilling inden for EF og de tre landes positive holdning til universelt samarbejde er typiske eksempler.²²

Konsekvenserne af udviklingen i det internationale system er øgede krav til udenrigspolitikken, mindskede muligheder og råderum for samme og en stigende udviskning af forskellen på uden- og indenrigspolitik.

Konsekvensen heraf er bl.a., at staternes behov for og ønske om internationalt samarbejde stiger stærkt. Herved forstærkes betydningen af de generelle udenrigspolitiske orienteringer, som de forskellige stater har valgt, og samtidig øges vanskelighederne ved at engagere sig i flere former for samarbejde.²³

Det er således vanskeligt for de skandinaviske lande at opretholde nordisk og 'like-minded' samarbejde som betydningsfulde. I stedet bliver det den generelle orientering, der bestemmer deres u-landspolitik. Danmarks NATO- og EF-medlemskab virker i retning

-
- 21) Peter Hansen, "Adaptive Behavior of Small States: The Case of Denmark and the European Community", i P.J. McGowan (ed.), Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies, Beverly Hills: Sage, 19 , pp. 143-174. Heri diskuteres 4 orienteringer: En atlantisk, en universalistisk, en nordisk og en europæisk. Danmarks tilslutning til EF ses her som et udtryk for ønske om at opnå indflydelse på eksterne økonomiske og politiske ændringer, der havde betydning for Danmark, p. 173.
- 22) Denne type argumentation knyttes ofte til begrebet nordisk balance. En diskussion af dette begreb i lyset af afspændingspolitikken og Danmarks EF-medlemskab findes hos Martin Sæter, "Avspenningspolitikens virkninger på "nordisk balance"" og Arne Olav Brundtland, "Nordisk balance på nytt", i Internasjonal politikk, 1976, nr. 3, pp. 567-583 og pp. 599-641. Begrebet defineres p. 601.
- 23) Se R.L. Rothstein, The Weak in the World of the Strong, op.cit., pp. 171-176 og Svein Otto Løvås, "Nordisk utenriksøkonomi - og samspillet med omgivelserne", i Internasjonal politikk, 1976, nr. 3, pp. 583-599, spec. 583-586 og 588-591.

af en passiv og forsigtig politik, mens Sveriges behov for yderligere at styrke sin alliancefrie orientering fører til et behov for intensiveret u-landssamarbejde.

Norges mellemposition er et resultat af kryds pres. På den ene side er den atlantiske orientering og hermed NATO-samarbejdet stadig en vigtig faktor i norsk udenrigspolitik. På den anden side opfattes de store indtægter fra olien og det norske nej til EF-medlemskab som forhold, der muliggør en mere selvstændig udenrigspolitik.

Disse tendenser trækker på visse områder i hver sin retning, og mellempositionen i u-landspolitikken kan være et udtryk herfor.²⁴

4. De interne forhold

I gennemgangen af den udenrigspolitiske tradition blev forskellene i landenes udenrigspolitiske orienteringer brugt som delforklaring på forskellene i u-landspolitik. For yderligere at kunne forklare forskellene og på grund af den stigende betydning, som interne forhold har for udenrigspolitikken, må også disse behandles.

4.1. Karakteren af det nationale system

En analyse af de skandinaviske lande kan her gøres kortfattet, da det er de omfattende ligheder, der springer i øjnene: Den fælles historiske baggrund, fælles kultur og store overensstemmelser mellem de politiske systemer i de tre lande.

Karakteristisk for udviklingen af de skandinaviske velfærdsstater er socialdemokratiernes centrale placering. Den ideologi, som socialdemokratierne har medvirket til at fremme, er en ideologi, der bygger på en humanistisk grundopfattelse. Hvis man selv har det godt, er man moralsk forpligtet til at hjælpe dem, der har det mindre godt - og dette gælder nationalt, som det gælder internationalt. Solidaritet er derfor et nøgleord til forståelse af den socialdemokratiske opfattelse af forholdet mellem rige og fattige. Denne grundindstilling underbygges af opfattelsen, at vi

24) Se Helge Hveem, En ny økonomisk verdensorden og Norge, op.cit., pp. 161-185 og I.J. Kelland, "Norge sætter sig store mål for bistanden", i Udvikling, 1977, nr. 5, pp. 27-29.

er alle i samme båd.²⁵ Ligesom vor velstand til en vis grad er baseret på u-landenes fattigdom, er vores fortsatte velfærd afhængig af, at vi gør noget for at reducere forskellene. Den stærke betoning af 'interdependens', som alle tre lande giver udtryk for, afspejler denne ideologi.

Metoden, der skal anvendes for at realisere målene, er reformismen. Der findes modstridende interesser i verden, men de er ikke uforenelige, og derfor er det muligt at løse uoverensstemmelser gennem forhandlinger og reformer. Samtidig er det dog nødvendigt at gøre noget effektivt for at løse dem, da de ellers kan blive uforenelige. Et vigtigt kriterium for fremskridt i forholdet mellem u- og i-lande er derfor, at der opnås reel konsensus om løsning af problemerne.

Denne grundlæggende opfattelse af forholdet mellem i- og u-lande baseres ofte på en parallel til den interne udvikling i de tre lande, hvor regeringerne har styret landene frem mod en større grad af lighed ved at acceptere det kapitalistiske system, men samtidig aktivt forsøgt at mindske de værste konsekvenser ved dette system. På samme måde må de internationale økonomiske forhold styres til gavn for både i- og u-lande.²⁶

Denne ideologi præger ikke alene de socialdemokratiske partier, men er nærmest en fælles opfattelse for hovedparten af den organiserede politiske opinion. Modspillet til denne officielle u-landspolitik er derfor ofte kommet fra fløjene i de forskellige landes politiske systemer og med ringe effekt. Størst har virkningen vel nok været i Sverige, hvor den bl.a. på grund af den stærke interne opinion inden for socialdemokratiet har været i stand til at øve en vis påvirkning.²⁷ Tilsvarende har den svenske debat om disse

25) Analysen af betydningen af den socialdemokratiske ideologi for de tre lande findes i: A. Løvbræk, A. Ofstad, The Role of Likeminded Countries: The Case of Norway.., op.cit., pp. 1-5. Kenneth Hermele, Karl-Anders Larsson, Solidaritet eller Imperialism. Om Sverige, verdensordningen och tredje verden, Stockholm: Liber Förlag, 1977, pp. 139-155. Jørn Boye Nielsen et al., Imperialisme og klassekamp. Perspektiver for en ny økonomisk verdensorden, København: Internationalt Forum, 1977, pp. 49-56.

26) Dette argument anvendes ofte i officielle taler, se f.eks. Ivar Nørgaards indlæg i generaldebatten under UNCTAD IV. Beretning fra den danske delegation til UNCTAD IV, København: Udenrigsministeriet, 1976.

27) En fremstilling af de forskellige svenske partiers syn på en ny økonomisk verdensorden findes hos Lennart Abrahamson, Fred och rättvisa, Uppsala Universitet, Rapport nr. 14, 1977.

spørgsmål været mere markeret og omfattende end både i Norge og i Danmark.²⁸

I Norge er ændringerne i u-landspolitikken stadig undervejs, og den ny vurdering, der sker som en følge af EF-afstemningen, er ikke afsluttet. Dette har medvirket til, at den norske debat på det seneste har været meget intens.

På trods af den fælles reformisme hos hovedparten af de politiske partier er der visse ændringer i staternes politik som følge af borgerlige partiers regeringsansvar i Danmark og i Sverige.

Man synes i højere grad at lede efter områder, hvor man kan finde fælles interesser mellem u- og i-lande. Tendensen til opmuntning af private investeringer er et eksempel, der viser, hvordan økonomisk vækst opfattes som fælles interesse.

De konstaterede forskelle i landenes u-landspolitik kan ikke forklares ud fra disse forhold, men de er nok så væsentlige, hvis vi vil forstå, hvorfor de skandinaviske lande som helhed kan få prædikatet 'like-minded'.

4.2. Det økonomiske system

En af vanskelighederne ved sammenligninger af de skandinaviske lande er, at vi sammenligner 2 små og et mellemstort land. Hvis vi sætter det svenske brutto-nationalprodukt i 1976 = 100, er det norske 41 og det danske 51. En ofte anvendt måde at tage højde for størrelsesforskelle er at sammenligne BNP per capita. Her har Sverige i 1976 et BNP per capita på 9412\$, det norske er 8144\$ og det danske 7915\$.²⁹ Her kan altså også konstateres en forskel, der dog indsnævres over tid, idet væksten i BNP per capita i perioden 1960-1976 er højest i Norge med 3,9%, i Danmark 3,3% og mindst i Sverige med 3,1%.³⁰

Denne fordeling med Sverige som det mest velstående land er et efterkrigsfænomen. I hele perioden 1900 til 1940 lå det danske BNP per capita markant over det svenske og det norske. På grund

28) Dette spørgsmål diskuteres af Gunnar Adler-Karlsson, "Den modvillige almisse" og John Svenningsen, "Er der nu så stor forskel", i Udvikling, 1978, nr. 4, pp. 10-14.

29) Udregnet på basis af Nordisk statistisk årsbok, 1977, Stockholm: Nordisk Råd, 1978, p. 32 og p. 251.

30) Se World Development Report, 1978, op.cit., p. 77.

af et kraftigt fald i det danske BNP under og umiddelbart efter krigen, skabtes den situation, vi har i dag.³¹

I den samme periode kan fælles tendenser iagttages i de skandinaviske lande. Landbrugets betydning er gået tilbage, og industri og service er gået frem. Sektorvise sammenligninger over tid viser dog også landenes forskellige specialiseringer. Sverige har på grund af sin tidligere industrialisering den største industrisektor, mens Norge på grund af skibsfartens betydning har haft den største servicesektor. I Danmark er det karakteristiske træk landbrugssektorens stærke betydning. I de seneste år er der dog sket en kraftig nivellering af forskellen på de tre lande, således at forskellen i dag er meget lille.

I udviklingen af handelen over tid er der også store ligheder. Handelens betydning i de tre lande er omtrent ens (omkring 25% af BNP), og udviklingen i handelens sammensætning følger det samme mønster med faldende andel af råvarer og landbrugsvarer og stigende andel for industrivarer.

Eksportens betydning for de tre lande er stor, idet væksten i landenes samlede produktion er afhængig af den internationale efterspørgsel.

It is possible to see the foreign demand for Scandinavian products as the prime reason for these countries' economic growth throughout their industrialization, from the nineteenth century onwards. 32

Ser man på betydningen af enkeltmarkeder, springer Englands rolle i øjnene. Specielt for Danmark, men også for både Norge og Sverige, har England været det væsentligste eksportmarked. Udviklingen i handelskoncentration har, bortset fra de seneste år for Norges vedkommende på grund af olie- og gaseksporten, der har ført til en stærk fornyet koncentration omkring det engelske marked, været parallel i retning af en spredning af eksporten.

31) Se Lennart Jöberg, Olle Krantz, "Scandinavia 1914-1970", i Carlo M. Cipolla (ed.), The Fontana Economic History of Europe, vol. 6, pp. 377-460, her p. 381.

32) Loc.cit., p. 399.

Denne spredning af eksporten over tid er et træk, der kan findes i de fleste i-landes eksportstruktur, og afspejler tendensen til internationalisering af økonomierne. Fælles for de skandinaviske lande er fortsat, at u-landene som aftagere af eksporten har en relativt begrænset betydning, selv om de for enkelte sektorer kan være meget afgørende. Eksporten til u-landene minus OPEC (olie-landene i parentes) udgjorde i 1976 12,4 (5,3)% af den samlede eksport fra Sverige, i Norge 12,1 (2,1)% og i Danmark 8,5 (3,9)%.³³

Spredningen af eksporten på forskellige u-lande er stor for alle tre lande. For Norge er der kun tre u-lande, der i 1977 havde mere end 1% af eksporten (Kina 1,1, Mexico 1,1 og Liberia 3,5). For Sverige var der to (Liberia 1,2 og Iraq med 1,1%). Både for Norge og Sverige gælder dog, at Brasilien var et vigtigt marked, der i årene 1975 og 1976 modtog mere end 1% af eksporten. Danmark havde ingen u-lande, der modtog 1% af eksporten i 1977. For samtlige lande gælder det dog, at der er fremgang i eksporten til u-landene (se Tabel 3). Af tabellen fremgår, at den norske og den svenske eksport til u-landene har vist den kraftigste stigning.

U-landene er dog stadig 'reservemarkeder' for de tre lande. Eksporten er stærkt koncentreret om de nærtstående markeder (se Tabel 4).

Tabel 3. Udviklingen i de skandinaviske landes handel med udviklingslandene 1974-1976. Værdiindeks 1970 = 100

	1973	1974	1975	1976
Eksport				
Danmark	186	256	319	310
Norge	322	394	384	453
Sverige	198	295	307	420
Import				
Danmark	175	316	295	342
Norge	163	277	288	346
Sverige	150	266	245	371

Kilde: Nordisk statistisk årbog, 1977, Stockholm, 1978, p. 197.

³³) Se Development Co-operation, 1977 Review, op.cit., pp. 236-237.

Tabel 4. Eksportens fordeling i 1977 på nærtstående markeder
(procent af total eksport)

Fra	Til	UK	BRD	UK + BRD	Danmark	Norge	Sverige	Total på 4 lande
Danmark		14.5	15.7	30.2	-	7.6	14.8	52.6
Norge		10.2	28.9	39.1	9.4	-	12.7	61.2
Sverige		10.9	8.6	19.5	6.3	12.7	-	38.5

Kilde: IMF, Direction of Trade.

Sammenholder vi disse oplysninger, viser det sig, at der er visse små, men dog karakteristiske forskelle. Sverige er det land, der har det største samkvem med u-landene, og Danmark det land, der har mindst. For Norges vedkommende gælder, at der er en ekstrem koncentration omkring de nærtliggende markeder, og at handelsstatistikken påvirkes kraftigt af Norges store indtægter fra skibsfarten - både i form af salg af skibe og i form af fragtindtægter.

For nærmere at kunne belyse u-landenes betydning for de forskellige økonomier må vi inddrage omfanget af investeringer fra de forskellige lande. Ser man på de private investeringer i u-landene, bekræftes de tendenser, der kunne ses i handelstallene. I 1976 udgjorde de svenske investeringer i u-landene 0,17% af BNP, de norske 0,14 og de danske 0,08%.³⁴ Sammenholdes dette med gennemsnittet for alle i-landes investeringer på 0.60, viser det, at de skandinaviske lande i ringe grad investerer i den tredje verden. Flere undersøgelser har også påvist, at de skandinaviske investeringer overvejende er af defensiv karakter. Man investerer først og fremmest for at kunne bevare markeder i den tredje verden.³⁵

En af vanskelighederne ved at anvende investeringstal er, at disse investeringer i u-landene svinger meget fra år til år. Det er således farligt at slutte fra investeringsoplysninger om enkelte år til generelle konklusioner om u-landenes betydning for de skandinaviske lande.

34) Beregnet på basis af OECDs oplysninger. Se Development Co-operation, op.cit., pp. 174-75 og 167.

35) For Danmarks vedkommende er dette påvist i John Carlsen, Peter Neersø, Danske investeringer i u-landene, København: MS, 1975.

For at tage højde herfor er det forsøgt at lave et skøn over, hvor stor den samlede mængde af investeringer fra de tre lande er. Gennem beregning af den totale produktionsværdi heraf får vi et tal, der set i forhold til landets samlede eksport viser, hvor 'aktive' de enkelte lande har været i internationaliseringen af produktionen.

Tabel 5. Samlet mængde udenlandske investeringer, international produktion og eksport i Danmark, Norge og Sverige

	Sverige ^{a)}	Norge ^{b)}	Danmark ^{b)}
Samlet mængde udenlandske investeringer	5000 mill. \$	299 mill. \$	990 mill. \$
International produktion ^{c)}	10000	658	1881
Eksport	18440	7917	10064
International produktion som procent af eksport	54%	8%	19%

a) Tallene for Sverige vedrører alle 1976 og er baseret på meget lave skøn.

b) Tallene for Danmark og Norge vedrører 1977. Den totale mængde investeringer er udregnet med basis i tal fra 1971, hvortil de årlige nyinvesteringer er lagt.

c) Forholdet mellem investeringer og produktion er udregnet på basis af FN's skøn. International produktion er den totale omsætning, der følger af investeringerne.

Kilde: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Multinational Corporations in World Development, New York, 1973, p. 159.

United Nations, Commission on Transnational Corporations, Transnational Corporations in World Development: A Re-examination, New York, 1978, p. 236.

Årsberetningerne fra Norske Riksbank, Den danske Nationalbank.

Tabel 5 viser, at af de tre skandinaviske lande er Sverige det land, hvor der er sket den højeste grad af internationalisering af produktionen, Danmark er nummer to og Norge nummer tre. Endvidere er det interessant, at der er tale om ret betydelige forskelle mellem de tre lande. Ser man på baggrunden herfor, er det påfaldende, at Sverige først nu har fået en ordning, der forsøger at stimulere u-landsinvesteringer. I Danmark har man haft en sådan ordning siden 1967, og den har haft forholdsvis ringe betydning. I Norge skabte forventningerne om store indtægter fra olien for-

ventninger om, at Norge skulle indtræde som kapitaleksportør i den store stil. Justeringen af de norske forventninger til et mere realistisk leje har også mindsket ønsket om øgede investeringer i udlandet.

Baggrunden for forskellene i internationaliseringsgrad skal søges i de forskellige landes økonomiske udvikling og den heraf resulterende industristruktur. Ser vi på Danmark og Sverige med hensyn til størrelsen af de aktive eksportvirksomheder, viser forskellen i graden af centralisering af kapitalen sig tydeligt.³⁶

Konsekvenserne af disse forskelle i økonomisk struktur mellem de tre lande må ikke overvurderes. Forskellen mellem de tre lande og andre i-lande er større end forskellen mellem landene indbyrdes, men det kan give anledning til at perspektivere de krav, der vil fremstå til staten.

I Sverige har den høje grad af koncentration og centralisering af kapitalen medvirket til at danne en elite af virksomheder, der uden de store vanskeligheder kunne klare sig selv på det internationale marked. Kravene til regering og stat har derfor først og fremmest været at sikre åbne markeder og fri adgang til at foretage investeringer. Industriens øgede pres i de senere år tyder dog på, at dette billede måske er ved at vende.³⁷ For Danmark har der været et større behov for aktiv støtte til eksport af både varer og kapital. Her har problemet snarere været manglende interesse fra den store del af dansk erhvervsliv i de af staten tilbudte ordninger. Tanker har ligesom i Norge været fremme om, at staten skulle gå direkte ind og overtage styringen og formidle en øget

36) Svente Iger, Den svenska ekonomiens internationalisering - Drivkrafter och utvecklingsmönster. Rapport nr. 206 fra Fremtidsstudien Sveriges internationella vilkor, Lund, 1976, p. 25. Jens Guldager, Monopolkapital i Danmark i begyndelsen af 1970'erne, København: Politisk Revy, 1978, p. 72.

37) Til belysning af forholdet mellem industri og stat i Sverige, se K. Hermele, K.-A. Larsson, Solidaritet eller Imperialism, op.cit., pp. 79-93 og K. Hermele, "Svensk u-landspolitik inför 80 tallet: Nu vil kapitalet vara med och bestämma", i Kommentar, 1978, nr. 8-9, pp. 44-52.

kapitalcentralisering gennem oprettelsen af statslige eller para- statslige eksportvirksomheder.³⁸

I Norge har der indtil videre ikke været den store interesse hverken fra industriens side eller fra statens. Man forsøgte i olieoptimismens højmagtsdage, men bortset fra skibssektoren er der ikke megen udvikling at spore.³⁹

De forskellige reaktionsmønstre fra statens side må også ses i sammenhæng med de forskellige prioriteringer, der ligger i den økonomiske politik. Den økonomiske krise slog vidt forskelligt igennem i de tre lande.⁴⁰ Danmark blev på grund af sin afhængig- hed af importerede varer til videre forarbejdning meget hårdt ramt, og stigende arbejdsløshed og stigende betalingsbalanceunderskud var resultatet. Som følge heraf blev forsøget på at stimulere eks- porten og gavne beskæftigelsen et mål for snart sagt alle dele af statens politik og derfor også for u-landspolitikken. Det er der- for forståeligt, at Danmark har den højeste grad af officiel bin- ding af u-landsbistanden og er det mest aktive land på låneområdet.

I Sverige blev både arbejdsløsheden og betalingsbalanceproblemet holdt nede gennem en enorm statslig støttekampagne til virksomhe- derne, og på trods af visse vanskeligheder i de sidste par år sid- der Sverige ikke i den samme vanskelige situation som Danmark. Dette til trods er dog heller ikke den svenske u-landspolitik kom- met igennem krisen uden mærker. Protektionistiske tiltag stikker hovedet frem - også i Sverige - og støtte til industriens etable- ring i den tredje verden er under opbygning.

Udviklingen i den norske u-landspolitik har i de senere år væ- ret stærkt påvirket af vurderingerne af kommende olieindtægter. Polemisk udtrykt er OPEC's prisfastsættelse en betydningsfuld fak- tor i fremtidig norsk u-landspolitik.

I Danmark fastholdes en passiv u-landspolitik med gensidig nytte som et væsentligt tema.

38) Se ambassadør G.F.K. Harhoff, "Statsselskab kan hjælpe dansk industri til de helt store ordrer" i Udenrigsministeriets Tidsskrift, September 1977, pp. 8-9.

39) Dette fremgår tydeligt af NORAD's årsrapport: Norges samarbeid med utvik- lingslandene 1977, op.cit., pp. 122-123.

40) Se Svein Otto Løvås, "Nordisk utenriksøkonomi - og samspillet med omgivel- serne", op.cit., p. 593.

I Sverige videreføres den aktive politik og nu også med svensk industris velsignelse.

4.3. Det nationale organisationssystem

Mange forskere har ment at kunne iagttage et stadigt stigende samarbejde mellem organisationer og centraladministration og politikere. En sådan integration har en række konsekvenser for både det økonomiske og det politiske system. Dele af økonomien bliver omdannet til en art forhandlingsøkonomi, idet markedet sættes delvist ud af kraft som det instrument, der sikrer prisfastsættelsen og fordelingen af økonomiske goder.⁴¹ I stedet fastsættes disse som et resultat af interne forhandlinger mellem organisationer, stat og forvaltning.

Tilsvarende omformes administrationen fra at være et redskab for politiske beslutningers gennemførelse baseret på rationalitetskriterier til at være et organ for forhandling mellem de implicerede samfundsmæssige grupper.

Både for at bevare systemets legitimitet og for at kunne sikre administrativ gennemførelse af ordninger, der i stigende grad griber direkte ind på traditionelt 'frie' områder, bliver et øget samarbejde mellem organisationer, administration og politikere nødvendig. Denne udvikling er parallel i alle de skandinaviske lande og får bl.a. som konsekvens, at også forholdet til u-landene inddrages i denne proces. Både i Sverige og i Danmark har man set, hvorledes initiativer fra industriorganisationernes side bliver grundlag for fornyede overvejelser om u-landspolitikken indretning.⁴²

Motiveret af den økonomiske krise giver denne type udvikling anledning til at intensivere arbejdet for at integrere u-landspolitikken i de generelle udenrigspolitiske og indenrigspolitiske målsætninger. Økonomisk vækst er således en målsætning, der gælder lige fuldt for væksten i de enkelte i-lande, som det er den officielle målsætning for arbejdet i u-landene. Den gensidige afhæn-

41) Se Gudmund Hernes (red.), Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon, Oslo: Universitetsforlaget, 1978.

42) I Danmark på grundlag af industrirådets pjece, Industrien og u-landene, København: Industrirådet, 1977. I Sverige, Företagen och u-landspolitikken, Sveriges Industriförbund, 1976.

gigheds ideologi er derfor et væsentligt argument i dagens u-landsdebat.

5. Konklusion

Skal man forstå den tendens, der findes i alle de tre lande imod en større grad af binding af u-landsbistanden til indkøb i de enkelte lande, skal man forstå, hvorfor det har været vanskeligt at få de svenske og de norske importstøtteordninger til at fungere efter hensigten, skal man forstå, hvorfor skotøj og andre tekstiler skal produceres i Sverige for at opretholde det nationale beredskab, hvorfor Norge er meget uvillig til at støtte u-landenes krav om mindsket fragt på i-lande skibe og endelig hvorfor Danmark øger rammen for eksportgarantier - må man tage det tidsspecifikke i betragtning. Alle de tre lande er ramt af de internationale økonomiske krise og har alle højere arbejdsløshed, end de er vant til. Danmark og Norge har store underskud på betalingsbalancen og har vanskeligheder på eksportmarkederne.

Den økonomiske krise indvirker således på alle tre landes u-landspolitik, selv om den virker med forskellig styrke.

Der er også forhold ved den skandinaviske politik, der er sted-specifikke. Eksistensen og betydningen af den socialdemokratiske ideologi er her af stor betydning, ligesom selve den geografiske nærhed landene imellem har medvirket til, at u-landspolitikken opviser så mange fællestræk, som den gør.

Der er også en række specifikke forhold ved u-landspolitikken, der må tages i betragtning. Selv om der er en klar tendens i retning af en integrering af u-landspolitikken under den generelle udenrigspolitik, så er der stadig visse forskelle.

U-landspolitik betragtes som et område, hvor ideologiske motivationer gerne må spille en kraftig rolle. Man motiverer i ringe grad u-landsbistand ud fra egen interesse og i langt større omfang ud fra internationale solidaritetshensyn. Specielt i Sverige har mange derfor opfattet u-landspolitikken som en 'progressiv' enklave. Der er næppe megen belæg for dette synspunkt, og skulle det have været korrekt, er det det næppe mere.⁴³

43) Se Hermele Larsson, Solidaritet eller Imperialism, op.cit., pp. 155-169.

Et yderligere forbehold over for denne artikels konklusioner skal nævnes. Sammenligner man spidsmus og markmus, er der en række åbenbare forskelle i størrelse, adfærd mv., men sammenlignes disse med elefanter, er det lighederne mellem musene fremfor forskellene, man lægger mærke til. På samme måde med analyser af de skandinaviske landes u-landspolitik. Når sigtet som her er at forklare konstaterbare forskelle, bliver der naturligt lagt stor vægt på de forskellige egenskaber, der kan knyttes til de tre lande, og de ligheder, der ville blive fremhævet gennem en sammenligning med USA eller Vesttyskland, bliver nedprioriteret. Ønsker vi at sige noget om de skandinaviske landes muligheder for at støtte u-landenes krav, må man også huske på, at det er 'mus', vi har med at gøre.

Med disse ting in mente er svarene på spørgsmålet om årsagerne til forskellene i de skandinaviske landes u-landspolitik følgende:

1. Forskellene i u-landspolitikken skal forstås ud fra Norges atlantiske orientering, Sveriges nordiske orientering og Danmarks europæiske orientering.

2. Med baggrund i denne orientering er de interne økonomiske forhold af væsentlig betydning. Sveriges internationalisering og relativt større virksomheder - bedre tilgang til råvarer, større befolkning mv. har, kombineret med den aktive neutralitetspolitik og den 'ensomme' stilling i Norden, ført til nødvendigheden af en markant udenrigspolitik og en ligeså markant u-landspolitik.

I Danmark har de interne økonomiske problemer ført til, at der ikke synes at være noget ønske om en aktiv dansk politik. Dette igen i fuld overensstemmelse med dansk udenrigspolitisk tradition:

I Norge er situationen stadig uafklaret - der er muligheden for at føre en aktiv politik; der er den forsigtige stemmeafgivning; der er mange penge i olien, og der er ikke så mange penge i olien! Dilemmaet minder om 'les nouveau riches': Man har pengene, måske, men ikke en udenrigspolitisk tradition eller selvstændighed, der kan danne baggrund for en meget aktiv politik.

De tendenser, der er blevet trukket frem her, vil være af afgørende betydning for, hvilken lighed der vil være mellem de skandinaviske landes u-landspolitik i fremtiden. Hvordan vil den økonomiske krise fortsat påvirke de økonomiske og politiske forhold i de tre lande. Vil de borgerlige partier også blive sat i regeringen i Norge - vil arbejdsløsheden fortsætte med at stige i Danmark?

Norges fremtidige orientering vil også være af væsentlig betydning og her synes det vanskeligt at spå, idet den afhænger meget af forholdet til de to andre lande. Derfor vil den videre udvikling af EF's udviklingssamarbejde være af stor betydning, ikke alene for Danmark, men også for de andre skandinaviske lande.

Ligheder og forskelle i de skandinaviske landes u-landspolitik er først og fremmest en følge af forskellen i sikkerhedspolitik og forskellen i de interne økonomiske strukturer. Disse forskelle er så store, at skandinavisk samordning af u-landspolitikken er lige så urealistisk som forsøget på at danne et skandinavisk forsvarsforbund, men det er emnet for en anden artikel i dette nummer af *Politica*.