

Ib Faurby

Indledning

Temaet

Stormagterne og deres indbyrdes forhold er de elementer og relationer, der er mest afgørende for såvel det internationale systems struktur som for dets funktionsmåde. Den anden verdenskrig førte til den endelige opløsning af det gamle, eurocentrerede og multipolære magtbalancesystem. I stedet opstod et bipolar system med to supermagter i global konfrontation og med faste alliancer. 1950'ernes faste bipolaritet blev afløst af en noget løsere bipolaritet i 1960'erne. Uafhængighedsbølgen i de tidligere kolonier havde ført til dannelsen af et stort antal nye stater, der afviste at lade sig inddrage på den ene eller anden side i konflikten mellem Øst og Vest. Inden for alliancesystemerne var der også opbrud. Under de Gaulle markerede Frankrig en stadig større uafhængighed af USA, og den langtrukne konflikt mellem Sovjetunionen og Kina endte i et åbent brud.

Det internationale system var dog stadig bipolar i den forstand, at det var domineret af to supermagter, hvis militære kapacitet – og i USAs tilfælde også dets økonomiske kapacitet – klart placerede dem i en anden kategori end alle andre stater. Men i afspændingsperioden fra midten af 1960'erne til midten af 1970'erne, hvor konfrontationen mellem de to store var mindre skarp, fik aktørerne i andet geled, hvis økonomiske rolle i øvrigt havde været stigende, et større selvstændigt råderum. Man begyndte at tale om, at det bipolar system var under opløsning og afløsning af et begyndende multipolært system.

Med den sino-amerikanske tilnærmelse i begyndelsen af 1970'erne opstod forestillingen om et system med tre dominerende magter, også selv om Kina hverken i økonomisk eller militær henseende var nogen supermagt. Richard Nixon og Henry Kissinger "spillede Kina-kortet" i et forsøg på at isolere Sovjetunionen.

Men der var flere aktører i andet geled – først og fremmest Japan og Vesteuropa. Japans enestående økonomiske vækst og landets stærkt voksende eksport af højt forarbejdede industrivarer havde på få år gjort det til en af giganterne i den internationale handel. Politisk spillede Japan derimod en tilbagetrukket rolle med stor hensyntagen til USA. Nixon-doktrinen i 1969 (om mindre direkte amerikansk militært engagement i Asien) og de såkaldte Nixon-chock i 1972 (de amerikanske handelsrestriktioner og optagelsen af forbindelser med Kina) samt oliekrisen 1973-74 (der demonstrerede Japans sårbarhed over for svigt i råvareforsyningen) blev indledningen til en mere selvstændig og aktiv japansk udenrigspolitik – i første omgang i forhold til Kina.

I Vesteuropa indledtes med det europæiske politiske samarbejde (EPS) bestræbelserne på at koordinere EF-landenes udenrigspolitik. Det første væsentligere område, hvor dette blev forsøgt og kronedes med betydeligt held var på Konfe-

Ib Faurby

Indledning

Temaet

Stormagterne og deres indbyrdes forhold er de elementer og relationer, der er mest afgørende for såvel det internationale systems struktur som for dets funktionsmåde. Den anden verdenskrig førte til den endelige opløsning af det gamle, eurocentrerede og multipolære magtbalancesystem. I stedet opstod et bipolar system med to supermagter i global konfrontation og med faste alliancer. 1950'ernes faste bipolaritet blev afløst af en noget løsere bipolaritet i 1960'erne. Uafhængighedsbølgen i de tidligere kolonier havde ført til dannelsen af et stort antal nye stater, der afviste at lade sig inddrage på den ene eller anden side i konflikten mellem Øst og Vest. Inden for alliancesystemerne var der også opbrud. Under de Gaulle markerede Frankrig en stadig større uafhængighed af USA, og den langtrukne konflikt mellem Sovjetunionen og Kina endte i et åbent brud.

Det internationale system var dog stadig bipolar i den forstand, at det var domineret af to supermagter, hvis militære kapacitet – og i USAs tilfælde også dets økonomiske kapacitet – klart placerede dem i en anden kategori end alle andre stater. Men i afspændingsperioden fra midten af 1960'erne til midten af 1970'erne, hvor konfrontationen mellem de to store var mindre skarp, fik aktørerne i andet geled, hvis økonomiske rolle i øvrigt havde været stigende, et større selvstændigt råderum. Man begyndte at tale om, at det bipolar system var under opløsning og afløsning af et begyndende multipolært system.

Med den sino-amerikanske tilnærmelse i begyndelsen af 1970'erne opstod forestillingen om et system med tre dominerende magter, også selv om Kina hverken i økonomisk eller militær henseende var nogen supermagt. Richard Nixon og Henry Kissinger "spillede Kina-kortet" i et forsøg på at isolere Sovjetunionen.

Men der var flere aktører i andet geled – først og fremmest Japan og Vesteuropa. Japans enestående økonomiske vækst og landets stærkt voksende eksport af højt forarbejdede industrivarer havde på få år gjort det til en af giganterne i den internationale handel. Politisk spillede Japan derimod en tilbagetrukket rolle med stor hensyntagen til USA. Nixon-doktrinen i 1969 (om mindre direkte amerikansk militært engagement i Asien) og de såkaldte Nixon-chock i 1972 (de amerikanske handelsrestriktioner og optagelsen af forbindelser med Kina) samt oliekrisen 1973-74 (der demonstrerede Japans sårbarhed over for svigt i råvareforsyningen) blev indledningen til en mere selvstændig og aktiv japansk udenrigspolitik – i første omgang i forhold til Kina.

I Vesteuropa indledtes med det europæiske politiske samarbejde (EPS) bestræbelserne på at koordinere EF-landenes udenrigspolitik. Det første væsentligere område, hvor dette blev forsøgt og kronedes med betydeligt held var på Konfe-

rencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa (CSCE), hvis succes de vesteuropæiske lande lagde væsentlig større vægt på end USA. Siden fulgte initiativer i forhold til problemerne i Mellemøsten, hvor EF-landenes holdninger på væsentlige punkter afveg fra den amerikanske.

Det var Richard Nixon, der – som det omtales i Finn Laursens artikel – formulerede forestillingen om den fem-polede verden, det "pentagonale" system. Det er af flere grunde ikke nogen særlig præcis eller dækkende karakteristik af det internationale system. De fem enheder er ikke ensartede størrelser, og relationerne mellem dem er af højst forskellig karakter og intensitet. Det er blandt andet det, som artiklerne i dette nummer vil belyse nærmere.

Dertil kommer, at relationerne ikke har været statiske. Siden slutningen af 1970'erne er forholdet mellem "de fem store" ændret i flere henseender. Afspændingsperioden er blevet afløst af stærke modsætninger mellem Øst og Vest – især mellem USA og Sovjetunionen – og der tales om en "ny kold krig". Det atlantiske forhold har været præget af såvel konkrete økonomiske uoverensstemmelser som af mere grundlæggende meningsforskelle vedrørende forholdet til Sovjetunionen. Det sino-amerikanske forhold er kølnet noget sammenlignet med situationen sidst i 1970'erne, og Kina forsøger at føre en politik med nogenlunde lige stor distance til såvel USA som Sovjetunionen, hvad der har antaget karakter af en delvis tilnærmelse til den tidligere hovedfjende. Endelig er der i Japan fra 1979 begyndt en sikkerhedspolitisk debat, der rejser spørgsmålet om, hvorvidt landet i de kommende år vil spille en sikkerhedspolitisk rolle i Det fjerne Østen, der i højere grad end hidtil afspejler dets økonomiske styrke.

Man kan med andre ord i begyndelsen af 1980'erne iagttage en række nye tendenser i stormagters udenrigspolitik. Det er disse nybrud, der er emnet for dette nummer, hvor aktuelle tendenser i stormagternes udenrigspolitik analyseres med særlig henblik på deres indbyrdes forhold.

Manuskripterne blev oprindeligt forelagt i en arbejdsgruppe på årsmødet i Dansk Selskab for Statskundskab i maj 1983. Forfatterne har derfor haft lejlighed til at se og drøfte hinandens bidrag. Der er imidlertid ikke fra redaktionens side gjort noget forsøg på stilistisk eller indholdsmæssig harmonisering af bidragene. Der er således ikke skabt fuldstændig overensstemmelse mellem de enkelte artiklers vurderinger – heller ikke af den samme bilaterale relation set fra de to sider. Derved er de forskellige tolkningsmuligheder blevet bibeholdt.

Ifølge den ovenfor skitserede idé, skulle der have været en femte artikel om de ti EF-landes politiske og økonomiske forhold til omverdenen. Trods ihærdige anstrengelser, der blandt andet har betydet en væsentlig udsættelse af dette første nummer i 16. årgang, er det imidlertid ikke lykkedes fuldt ud at gennemføre den oprindelige idé. På et sent tidspunkt viste det sig, at den planlagte artikel om EF-landenes relationer til de fire stormagter, der skulle have fuldstændt den femtakke-stjerne, ikke ville fremkomme.

Den langstrakte produktionstid for dette nummer betyder desværre også, at selv om forfatterne i efteråret 1983 har haft lejlighed til at foretage ajourføringer, så er manuskripterne afsluttet inden en række ikke uvæsentlige begivenheder som for eksempel afbrydelsen af START- og INF-forhandlingerne og præsident Andropovs død. Da der imidlertid ikke er tale om "hakkelse fra døgnets rejse-

stald", men om mere principielle drøftelser af udviklingstendenser, har artiklerne ikke mistet i relevans, og redaktionen har valgt at bringe dem i den foreliggende form for ikke yderligere at forsinke udgivelsen.

Vesteuropa

I modsætning til de fire stormagter, der er behandlet i dette nummer, så er den femte enhed ikke en stat, men et organiseret samarbejde mellem stater. Det er de ti landes økonomisk-politiske (EF) og udenrigspolitiske (EPS) samarbejde i forhold til omverdenen, der er emnet for dette afsnit, der udelukkende skal tjene som en kortfattet oversigt over de væsentligste relationer med tilhørende henvisning af hensyn til de læsere, der måtte ønske at forfølge emnet på egen hånd.

Da formålet udelukkende er at komplettere de egentlige bidrags omtale af relationerne til Vesteuropa, skal der ikke her forsøges en nærmere karakteristisk, hverken af EF-samarbejdet, hvorom der i forvejen foreligger en overvældende litteratur, eller af EPS, selv om litteraturen på dette område er væsentlig mere sparsom.¹

EF-samarbejdet har i de senere år været præget af betydelige vanskeligheder. Udvidelsen i 1973 med tre nye medlemmer og yderligere med Grækenland i 1981 gav i sig selv anledning til såvel øgede økonomiske problemer som yderligere vanskeligheder ved en samordning af politikken på mange af de områder, som samarbejdet omfatter, og ikke mindst på det landbrugspolitiske, som er en hjørnesten i samarbejdet. Der til kom så den økonomiske krise, der yderligere skærpede de økonomiske interessekonflikter mellem medlemslandene. Det er på denne baggrund ikke overraskende, at Fællesskaberne har været plaget af store interne problemer. Det er vel næsten en succes, at det udvidede EF har kunnet klare sig igennem den økonomiske krise uden egentlige tilbageslag for den økonomiske integration.

Den side af samarbejdet, der er væsentligst for det her behandlede emne, er EFs forhold til tredjelande. Ifølge Rom-traktaten skulle fællesskabernes institutioner (dvs. Kommissionen efter bemyndigelse fra Rådet) efter en overgangsperiode have tillagt eneret til at indgå handelsaftaler på medlemsstaternes vegne. Disse har imidlertid fortolket Rom-traktaten snævert, og væsentlige dele af forbindelserne med tredjelande varetages fortsat på bilateral basis.

Mens den økonomiske integrationsproces er løbet ind i betydelige vanskeligheder, og det europæiske samarbejde på de traditionelle sagsområder har været stagnerende, så har der til gengæld været en betydelig udvikling i det udenrigspolitiske samarbejde.

EPS tager sit udgangspunkt i Davignon-rapporten fra 1970 samt i Københavns-rapporten fra 1973² og er ikke en integreret del af det traktatmæssige EF-samarbejde, men "føjer sig hertil", som det siges. Det bygger på konsensusprincippet og er således et almindeligt mellemstatsligt samarbejde, om end dets intensitet og rækkevidde går væsentligt længere end almindeligt mellemstatsligt udenrigspolitisk samarbejde.

Selv om det politiske samarbejde formelt er adskilt fra det økonomiske, har der dog været en udvikling henimod en snævrere forbindelse mellem de ti landes

samarbejde på de to emneområder. Dels er der med Det europæiske Råd skabt en fælles overbygning for de to fora, dels er kommissionens repræsentation på EPS-møderne, som blev vedtaget med London-rapporten i 1981, udtryk for en koordinationsbestræbelse. Behovet for en koordinering har især meldt sig af den grund, at EPS – ud over fælles tilkendegivelser – ikke råder over de fornødne instrumenter til at føre trufne beslutninger ud i livet. For eksempel forudsætter fælles økonomiske foranstaltninger til gennemførelse af EPS-vedtagelser enten beslutninger i EF-regie eller parallelle nationale foranstaltninger.

Selv om EPS må betragtes som en væsentlig succes for det europæiske samarbejde, så må det på den anden side understreges, at det i hovedsagen har været reaktivt og er et forsøg på at koordinere de ti landes forhold til omverdenen på udvalgte emneområder, i højere grad end der er tale om formuleringen af en fælles, ny og aktiv politik. Erfaringerne med samarbejdet samt i de seneste år flere andre landes forventninger om en fælles optræden fra de ti landes side har imidlertid gradvis givet EPS en mere aktiv karakter.

Et forsøg på at vurdere i hvilket omfang og i hvilken retning EPS vil udvikle sig i de kommende år må tage hensyn til indbyrdes modstræbende tendenser. Konsensusprincippet og det beskedne institutionelle apparat betyder, at selv om de omfattende konsultationer på mange niveauer har bidraget til en større ensartethed i opfattelsen af internationale problemer, så er EPS fortsat kun udtryk for den laveste fællesnævner. Flere medlemslande har også taget væsentlige udenrigspolitiske skridt uden forudgående konsultation med de øvrige. Endvidere må en fremtidig udvidelse med Spanien og Portugal utvivlsomt yderligere vanskeliggøre formuleringen af en fælles politik over for omverdenen.

Af særlig betydning vil udviklingen på det sikkerhedspolitiske område være. EPS har fra starten vedrørt sikkerhedspolitiske spørgsmål, som det er kommet til udtryk i den fælles optræden på Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa (CSCE). Men der er et afgrænsningsproblem i forhold til NATO-samarbejdet. De militære aspekter af sikkerhedspolitikken behandles således ikke i EPS-regie. Hvor grænsen går er imidlertid på ingen måde klart, og der har været en stigende tendens til at behandle sikkerhedspolitiske relevante spørgsmål i EPS – en udvikling, der blev kodificeret med London-rapporten i 1981.

De seneste års meningsforskelle mellem Vesteuropa og USA har ført til en debat om ønskeligheden af en mere selvstændig vesteuropæisk sikkerhedspolitisk linie inden for alliancen. Og flere udviklingstendenser peger i den retning. Det gælder for eksempel holdningsudviklingen i flere vesteuropæiske socialdemokratier, tankerne om et nærmere sikkerhedspolitisk samarbejde mellem Frankrig og Vesttyskland, forsøgene på at genoplive Den vesteuropæiske Union og den øgede interesse for at drøfte sikkerhedspolitiske spørgsmål i EPS-regie.³

EF-landenes forhold til USA kan ikke behandles isoleret som et spørgsmål om EFs handelspolitiske og EPS' udenrigspolitiske relationer, men må nødvendigvis ses på baggrund af den generelle udvikling i forholdet mellem USA og Vesteuropa, herunder også relationerne inden for NATO. Det falder imidlertid uden for rammerne af denne introduktion at beskrive og analysere den almindelige udvikling i forholdet mellem USA og Vesteuropa. Væsentlige sider heraf er i øvrigt inden for de seneste år blevet behandlet i *Politica*.⁴ Det gælder både de sikker-

hedspolitiske og de økonomiske aspekter.

På det økonomiske område har der været flere kontroversielle sager mellem EF og USA, det gælder især på landbrugsområdet, hvor de to parter ikke kan acceptere hinandens støtteordninger, og i relation til EFs ståleksport til USA. Flere af de økonomiske uoverensstemmelser er af ældre dato, men de er på det seneste blevet politisk langt mere synlige, end de var tidligere.⁵ Politiseringen af de økonomiske relationer blev særlig udtalt i sagen om leverancerne til den sibiriske gasrørledning, og selv om det efter betydelige vanskeligheder lykkedes at bilægge den konkrete sag, så er det principielle problem vedrørende jurisdiktionen over amerikanske selskaber i Vesteuropa ikke endeligt løst.

De økonomiske problemer rækker ud over de rent handelspolitiske. Den høje amerikanske rente har trukket kapital fra Vesteuropa til USA og således bidraget til at svække det økonomiske aktivitetsniveau i Vesteuropa, og den høje dollar-kurs har, selv om den gavner den vesteuropæiske eksport til USA, først og fremmest haft konsekvenser for de vesteuropæiske landes olieudgifter.

På grund af det amerikanske budgetunderskuds indvirkning på rente og dollar-kurs har den amerikanske økonomiske politik stor betydning for de vesteuropæiske landes økonomi. Fra vesteuropæisk side har man gentagne gange kritiseret USAs manglende hensyntagen hertil og blandt andet hævdet, at den amerikanske politik har konsekvenser for de vesteuropæiske NATO-landes evne til at bære forsvarspolitiske byrder.

Gennem EPS har De Ti i stigende grad defineret en "europæisk" holdning til en række internationale problemer. Det begyndte, som nævnt, med den fælles indsats på CSCE, som de vesteuropæiske lande fra starten tog en mere aktiv interesse i end USA, og det fortsattes på de senere opfølgingsmøder, hvor De Ti bestræbte sig på at forhindre, at CSCE-processen gik i stå som følge af det skærpede amerikansk-sovjetiske forhold.⁶

Endnu klarere har De Ti i relation til problemerne i Mellemøsten markeret en selvstændig holdning i forhold til USA gennem en række deklamationer – herunder om palæstinenserens rettigheder – og i initieringen af den euro-arabiske dialog.⁷

EPS blev oprindelig, dvs. i præsident Nixons embedsperiode, mødt med betydelig skepsis fra amerikansk side ikke mindst på grund af initiativerne vedrørende konflikten i Mellemøsten. Siden er den amerikanske holdning blevet mere positiv, og i dag betragtes EPS som et givet og til tider nyttigt element i den atlantiske dialog.⁸ Når det siges, at der gennem EPS i stigende grad formuleres en fælles politik i forhold til USA, så må det samtidig understreges, at der også foregår en intensiv koordinering mellem USA og de vesteuropæiske lande på bilateral basis, inden for NATO og OECD samt på de verdensøkonomiske topmøder. Dertil kommer, at i adskillige sager er der væsentlige interesseforskelle mellem de ti. I flere tilfælde har et af de store EF-landes synspunkt ligget tættere på det amerikanske end på de øvrige EF-landes og således vanskeliggjort en fælles EPS-optræden.

På samme måde som EF-landenes forhold til USA ikke kan anskues udelukkende som et spørgsmål om EF/EPS-relationerne, så må også forholdet til Sovjetunionen ses i en bredere sammenhæng. Uanset betænkelighederne ved den sovjetiske oprustning, invasionen i Afghanistan og problemerne i Polen, har de vest-

europæiske lande ønsket gennem fortsat dialog at fastholde så meget som muligt af afspændingspolitikken og dens konkrete resultater.⁹

Denne holdning, der kommer klarest til udtryk i Forbundsrepublikkens og mindst i Storbritanniens udenrigspolitik, afspejler både geografiske og økonomiske forudsætninger samt de holdninger i opinionen, der er blevet tydelige under den langstrakte debat om mellemdistancevåbnene i Europa.¹⁰

I formel henseende er relationerne mellem EF og Sovjetunionen præget af, at Sovjetunionen ikke anerkender EFs institutioner. Dog udtalte præsident Brezhnev allerede i 1972, at Sovjetunionen anerkender "realiteterne" i den vesteuropæiske udvikling, hvad der blev opfattet som en indirekte anerkendelse af EF-samarbejdet og dets institutioner. Flere østeuropæiske lande er interesserede i direkte kontakt med EF, og enkelte af dem har da også indgået aftaler med Kommissionen.

Man må formentlig også sige, at hvis EF-landene kunne blive enige om at lade Kommissionen forhandle på alles vegne, når der skulle indgås aftaler med Sovjetunionen, så havde denne ikke noget valg, hvis den overhovedet ville drive samhandel med EF-landene. Årsagen til EF-institutionernes svage stilling skal her som på en række andre områder først og fremmest søges i EF-landens politiske og økonomiske interesseforskelle. Disse bliver særlig fremtrædende på grund af den store udenrigspolitiske betydning af forholdet til Sovjetunionen – et forhold der ikke er blevet mindre betydningsfuldt i de senere år.¹¹

I det udenrigspolitiske samarbejde mellem De Ti står forholdet til Sovjetunionen og Østeuropa centralt, som det allerede er blevet nævt i forbindelse med omtalen af CSCE. I og med at EPS ikke omfatter de militære aspekter af sikkerhedspolitikken, er det netop de afspændingspolitiske sider og de sider, hvor der er den største forskel mellem vesteuropæisk og amerikansk opfattelse, der præger samarbejdet i forhold til Sovjetunionen. Dog var der med handelssanktionerne over for Sovjetunionen, som man gjorde ansvarlig for indførelsen af krigsretstilstanden i Polen, også et eksempel på en fordømmelse med konkrete konsekvenser, der i princippet var på linie med den amerikanske politik.

Med årene er EPS blevet et stadig væsentligere forum for drøftelser af forholdet til Sovjetunionen. Men det er klart, at mulighederne for at spille en rolle i de store konfliktspørgsmål mellem USA og Sovjetunionen er begrænset. Det så man blandt andet i 1981, da Lord Carrington på de ti landes vegne drog til Moskva i et forsøg på at bidrage til en løsning af Afghanistan-problemet.

Der skulle gå adskillige år før EF's forhold til de to østasiatiske stormagter kom til at få nævneværdig betydning. Den anden verdenskrig betød en afbrydelse af de traditionelle vesteuropæiske forbindelser til Det fjerne Østen. I årene efter krigen knyttede Kina sig til Sovjetunionen og vendte i øvrigt sin primære opmærksomhed mod interne problemer. USA blev den dominerende magt i Stillehavsregionen, og den amerikanske besættelse og siden den gensidige bistands- og sikkerhedspagt knyttede Japan snævert til USA.

Det var først i 1970'erne med Kinas klart selvstændige og globalt orienterede nye udenrigspolitik og med landets ligeledes nye økonomiske politik, hvor den tidligere selvcentrerede udviklingsstrategi var blevet afløst af en moderniseringspolitik, der forudsatte en betydelig import og i konsekvens heraf også en større

eksport, at forholdet til Kina kom til at spille en rolle for EF og dets enkelte medlemslande.

Kinas samhandel med Vesteuropa var ikke overvældende i begyndelsen af 1970'erne, men stigningstakten (17 pct. i 1972; 25 pct. i 1974) og det store kinesiske markedes potentielle muligheder skabte en betydelig interesse i Vesteuropa. I 1974 udløb medlemslandenes bilaterale handelsaftaler med Kina, og en af forudsætningerne for en fælles handelsaftale var således til stede. Efter lange og til tider vanskelige forhandlinger nåede parterne frem til en aftale i 1978. Den er siden blevet udbygget.¹²

Fra begge sider havde ønsket om styrkede relationer klare politiske overtoner. Fra kinesisk side blev den politiske støtte til et stærkt vesteuropæisk bolværk mod Sovjetunionen klarere og klarere formuleret. For EF-kommissionen var muligheden for fælles optræden over for en vigtig stat af central betydning blandt andet med henblik på forholdet til Sovjetunionen og de østeuropæiske lande.

De intensiverede relationer i 1970'ernes anden halvdel byggede delvis på urealistiske forventninger på begge sider. På det politiske område skuffede vesteuropæerne ved deres manglende vilje til en klar konfrontationspolitik over for Sovjetunionen. De kinesiske ledere kom gradvis til en mere præcis og nuanceret forståelse af Vesteuropas interesser og rolle i den globale politik. Dette faldt i øvrigt, som det fremgår af Clemens Stubbe Østergaards artikel, sammen med en mere generel omvurdering af udviklingstendenserne i det internationale system og af Kinas egne interesser.

På det økonomiske område blev Kina i 1979 tvunget til at omlægge og modificere moderniseringsprogrammet, hvad der blandt andet betød, at importen måtte begrænses. I Vesteuropa blev man således nødt til at revidere de oprindelige højtflývende forestillinger om det kinesiske markedes potentiale. Resultatet er blevet, at begge parter i dag har fået langt mere realistiske forestillinger om den politiske og økonomiske betydning af de indbyrdes relationer.

Det var også først i 1970'erne at forbindelserne mellem Japan og Vesteuropa blev af et sådant omfang, at de tiltrak sig større politisk opmærksomhed. Forbindelserne har helt været domineret af de økonomiske relationer, mens det sikkerhedspolitiske stort set ingen rolle har spillet. Først i den seneste fase af debatten om de sovjetiske mellemdistancevåben er den indirekte sammenhæng mellem Japans og Vesteuropas sikkerhedsproblemer blevet klarere markeret. Det er i øvrigt karakteristisk, at det er sket gennem den amerikanske insisteren på en "global" aftale og afvisning af én, der kun omfattede Europa. Den klareste officielle markering fra japansk side af sammenhængen var premierminister Nakasones tilslutning til de sikkerhedspolitiske formuleringer i communiquéet fra topmødet i Williamsburg i 1983.

De økonomiske relationer har været problemfyldte. Op gennem 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne har den japanske eksport til EF-landene været stærkt stigende og stærkere stigende end den japanske eksport til USA. EFs eksport til Japan har ikke kunnet følge med i denne udvikling, og det voksende underskud i samhandlen er følgelig blevet et problem for EF. Det er dog stadig kun omkring 4,5 pct. af EFs import, der kommer fra Japan. Når den alligvel er et problem, skyldes det først og fremmest, at den japanske fremtrængen er koncentreret på

nogle få sektorer, og dermed har skabt krise i industrier, der er af stor økonomisk betydning.

Heroverfor står det japanske importmønster, der er præget af, at Japan importerer langt færre forarbejdede industriprodukter end de fleste OECD-lande. Endvidere vanskeliggøres adgangen til det japanske marked af såvel kvantitative som kvalitative importrestriktioner. Selv om pres fra USA og EF har ført til japanske tilsagn om lempelser og også visse faktiske lempelser, så har vesteuropæiske produkter – og ikke mindst de for EF så betydningsfulde landbrugsprodukter – stadig vanskeligt ved at trænge ind på det japanske marked.

De to sæt af problemer har i løbet af 1970'erne ført til en stigende politisering af de økonomiske relationer. EF-landene har imidlertid haft vanskeligt ved at formulere en veldefineret fælles handelspolitik over for Japan, og Kommissionen har ikke kunnet få klare forhandlingsmandater fra medlemslandene. Årsagen hertil har været medlemslandenes indbyrdes konkurrence, og effekten har været at give Japan større spillerum i forhandlingerne med såvel Kommissionen som med de enkelte medlemslande. Et eksempel herpå findes i sagen om aftalte begrænsninger i den japanske bileksport til EF. I maj 1981 fik Kommissionen mandat til at føre forhandlinger herom på Fællesskabernes vegne, men allerede i juni indgik Forbundsrepublikken en bilateral aftale med Japan herom, og to dage senere fulgte Benelux med en ny separat aftale.¹³

Handelsrelationerne mellem EF og Japan illustrerer således et af de grundlæggende problemer i de ti landes forhold til omverdenen. De udgør ikke en "aktør" i international politik på linie med stormagterne, men er til stadighed plaget af spændingen mellem fordelene ved fællesoptræden og hensynet til de enkelte medlemslandes specielle interesser.

Systemet

Det blev indledningsvist hævdet, at stormagterne er de elementer og deres indbyrdes forhold de relationer, der først og fremmest bestemmer det internationale systems struktur og dets funktionsmåde. Artiklerne i dette nummer analyserer aktuelle tendenser i stormagternes udenrigspolitik og viser, at der i 1980'ernes begyndelse har fundet en række væsentlige ændringer sted, som kan tænkes at føre til, at det internationale system i løbet af 1980'erne vil få en væsentlig anden karakter, end det havde i 1970'erne.

I hvilken retning peger disse tendenser? At det internationale system over en længere årrække har bevæget sig bort fra den faste bipolaritet, er klart nok. De to supermagter er dog stadig – og specielt hvad militær kapacitet angår – i særklasse, og det overordnede sikkerhedspolitiske system er fortsat mere bipolært end det er multipolært.

Tilnærmelsen mellem USA og Kina i begyndelsen af 1970'erne førte imidlertid til forestillinger om, at det overordnede eller dominerende system bestod af tre magter, og der blev i 1970'erne offentliggjort et stort antal analyser af "trekanten Washington-Moskva-Peking". Det stod naturligvis fortsat klart, at Kina i såvel økonomisk som militær henseende var i en anden og mindre betydningsfuld kategori end de to supermagter, men landet var på den anden side så betydningsfuldt,

at det gjorde en afgørende forskel, med hvilken af de to store det allierede sig.

Og selv om Kina klart var og er mindre magtfuldt, så er selve det forhold, at supermagterne opfatter Kina som en afgørende brik i det indbyrdes spil med til at øge landets internationale status og indflydelse. Dertil kommer så, at Kina gennem de seneste års udenrigspolitik – med en vis svækkelse af forholdet til USA og en vis normalisering af forholdet til Sovjetunionen – selv har søgt at placere sig i en position, der skulle optimere landets indflydelsesmuligheder.

Japan har længe været en afgørende magt i den internationale økonomi, men i sikkerhedspolitisk henseende har landet holdt en lav profil og været snævert knyttet til USA. Udenrigspolitikken er imidlertid i løbet af det seneste tiår blevet mere aktiv og selvstændig. På det seneste har USA også ønsket, at Japan skulle påtage sig en større sikkerhedspolitisk rolle i Det fjerne Østen. En sådan udvikling begrænses dog såvel af indrepolitiske forhold som af forholdet til de omkringliggende, mindre stater. Japans almindelige diplomatiske status som stormagt begrænses også af, at Sovjetunionen – i modsætning til hvad der har været tilfældet for Kinas vedkommende – ikke gennem sin behandling af Japan har villet bidrage til at styrke en så klart USA-allieret stats internationale status.

De ti EF-landes stilling i forholdet mellem stormagterne og de begrænsninger, der ligger på deres muligheder for at optræde som en enhed, er allerede blevet omtalt. Karakteristikken af det internationale system som fempolet kan dog have en vis nytte derved, at den peger på nye, væsentlige aktører og på udviklingstendenser, der fører bort fra bipolariteten. På den anden side kan "pentagonen" som metafor være mere vild- end vejledende ved sin implicitte ligestilling af de fem aktører og deres indbyrdes relationer.

Som det vil fremgå af de følgende artikler, så er heller ikke relationerne mellem de fem af ensartet karakter og betydning. Specielt er relationerne mellem Vesteuropa på den ene side og Kina og Japan på den anden ikke nær så væsentlige og intense, som de øvrige relationer i systemet. Dertil skal endvidere føjes, at i flere tilfælde viser det sig, at forholdet til andre aktører i det internationale system for den enkelte stormagt kan være af større betydning end forholdet til visse af enhederne i det fempoledede system.

Sovjetunionens forhold til de østeuropæiske lande, USAs forhold til Latinamerika og til Mellemøsten, Vesteuropas forhold til Middelhavsområdet, Mellemøsten og Afrika, Kinas forhold til Indokina og til Den tredje Verden generelt eller Japans forhold til de små lande i Det fjerne Østen – herunder ikke mindst ASEAN-gruppen – falder helt udenfor uagtet disse relationers betydning. Det fempoledede perspektiv svarer således ikke ganske til de perspektiver, som de enkelte stormagter selv lægger til grund for deres udenrigspolitik.

Dertil kommer, at de fem indgår i forskellige kombinationer afhængigt af, hvilket sagforhold der er tale om. Som allerede omtalt er det internationale system i militær henseende stadig overvejende bipolar, selv om Kinas rolle som selvstændig kernevåbenmagt har modificeret systemet noget. Japans øgede sikkerhedspolitiske rolle er stadig noget, der hører fremtiden til, og endnu større usikkerhed knytter der sig til et eventuelt vesteuropæisk militært samarbejde uafhængigt af USA.

I økonomisk henseende er billedet et ganske andet. Sovjetunionen og Kina

spiller således kun en begrænset rolle i det internationale økonomiske system, der er domineret af USA, Vesteuropa og Japan. Det er vel den væsentligste grund til, at der har været talt så meget om "trekanten USA-Vesteuropa-Japan". Men som en generel karakteristik af de politiske relationer er også denne metafor for upræcis. De væsentligste forbindelser er bilaterale henholdsvis mellem USA og Vesteuropa og mellem USA og Japan, hvorimod det sidste ben i trekanten – forholdet mellem Vesteuropa og Japan – er spinkelt og stort set kun eksisterer på det økonomiske område.

Ikke blot det generelle sagområde, men også den geografiske region over indflydelse på stormagtskonfigurationen. Ser man for eksempel på Stillehavsregionen, hvis sikkerhedspolitiske og økonomiske betydning har været stigende i de seneste år, og som i høj grad har tiltrukket stormagternes interesse, så er det her de fire – USA, Sovjetunionen, Kina og Japan – der er de afgørende aktører, mens Vesteuropa stort set ingen rolle spiller.¹⁴

I andre geografiske regioner – Nordatlanten, Mellemøsten, Afrika og Latinamerika – er interesse- og indflydelseskonfigurationerne andre. Her spiller Kina og Japan en helt underordnet rolle. Det samme er tilfældet for Vesteuropa i Latinamerika, og om Sovjetunionens rolle dér kan man i hvert fald sige, at dens omfang er et politisk omstridt spørgsmål.

De mange mulige indvendinger mod forestillingen om et fempolet internationalt system er imidlertid ikke det samme som en fastholdelse af det traditionelle bipolære perspektiv. Det fempoledede perspektiv har, på trods af alle dets begrænsninger, i det mindste den værdi, at det retter opmærksomheden mod nogle af de væsentlige udviklingstendenser i det internationale system. Disse peger ganske vist ikke entydigt i "pentagonal" retning, men dog mod en fortsat gradvis blokopløsning og i retning af en eller anden form for multipolaritet. Formålet med de følgende artikler er at belyse disse aktuelle tendenser, som de tager sig ud på baggrund af en nærmere analyse af de enkelte stormagters udenrigspolitik.

- 1) Se dog David Allen, Reinhardt Rummel & Wolfgang Wessels (eds.), *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*, London etc.: Butterworth Scientific 1982; Christopher Hill (ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, London: Allen & Unwin 1983; Reinhardt Rummel, *Zusammengesetzte Aussenpolitik. Westeuropa als internationaler Akteur*, Kehl am Rhein und Strassburg 1982.
- 2) *Teksterne til det politiske samarbejde (EPS)*, København: EF-Kommissionens presse- og informationskontor 1982.
- 3) Se f.eks. Karl Kaiser et al., *The European Community: Progress or Decline?*, London: The Royal Institute of International Affairs 1983.
- 4) Nikolaj Petersen, "Kontinenter i drift? Vesteuropa og NATO-samarbejdet i 1980'erne", *Politica*, 1982, nr. 3, pp. 29-60; J. Ørstrøm Møller, "Det økonomiske konkurrenceforhold mellem USA og Vesteuropa" og Bård Bredrup Knudsen, "Amerikansk økonomi og forholdet til Vesteuropa", *Politica*, 1983, nr. 2, pp. 123-130 og 131-152.
- 5) Roy Howard Ginsberg, "The European Community and the United States of America" in Juliet Lodge (ed.), *Institutions and Policies of the European Community*, London: Frances Pinter 1983, pp. 168-189; Det europæiske Fællesskab og De forenede Stater, *Europa Information*, maj 1982.

- 6) Götz von Goll, "The Nine at the Conference on Security and Cooperation in Europe", in Allen et al. (eds.), *op.cit.*, pp. 60-68.
- 7) David Allen, "Political Cooperation and the Euro-Arab Dialogue" in Allen et al. (eds.), *op.cit.*, pp. 69-82.
- 8) Beate Kohler, "Euro-American Relations and European Political Cooperation" in Allen et al. (eds.), *op.cit.*, pp. 83-93.
- 9) Nikolaj Petersen, "Vesteuropæisk østpolitik - forudsætninger og muligheder" i *Øst-Vest forholdet. Vestlige alternativer i østpolitikken*, København: Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg 1984 (under udgivelse).
- 10) Ib Faurby, "Den vesteuropæiske opinion og sikkerhedspolitikken", *Sikkerhed og Nedrustning 1984*, bind 1, København: Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg (under udgivelse).
- 11) Dan Hiester, "The European Community and the East Bloc" i Lodge (ed.), *op.cit.*, pp. 190-195.
- 12) Robert Boardmann, "Guns og mushrooms - relations between the EC and China, 1974-1980", *Politica*, 1981 nr. 1 (temanummer om Kina og Vesteuropa), pp. 50-79; Det europæiske Fællesskab og Den kinesiske Folkerepublik, *Europa Information*, oktober 1983; T.V. Sathyamurthy, "The European Community and China" in Lodge (ed.), *op.cit.*, pp. 227- 239.
- 13) Reinhard Drifte, "The European Community and Japan" in Lodge (ed.), *op.cit.*, pp. 217-226; Det europæiske Fællesskab og Japan, *Europa Information*, juni 1981; Chichiro Hosoya, "Relations between the European Communities and Japan", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 18, No. 2, pp. 159-174.
- 14) Clemens Stubbe Østergaard, "Den sikkerhedspolitiske situation i Østasien. Firkanten Japan-Kina-USA-Sovjetunionen", *Sikkerhed og Nedrustning*, *op.cit.*