

Jens Henrik Haahr

Politik som sædvanlig?

EF i den internationale politiske økonomi 1985-1991

EF's rolle i tre forhandlingsforløb, hvis mål er udvidet frihandel analyseres: Uruguay-runden af GATT-forhandlingerne, forhandlingerne med EFTA, og associeringsforhandlingerne med de centraleuropæiske stater. Det institutionelt-liberale perspektiv på internationalt samarbejde modstilles her det realistiske perspektiv, og det konkluderes, at relative gevinster i overensstemmelse med realismens forventninger har spillet en afgørende rolle. Fordelingen af gevinster internt i de involverede stater har imidlertid spillet en større rolle end fordelingen mellem staterne, hvilket peger på indenrigspolitiske determinanternes betydning for internationalt samarbejde.

Introduktion

»International politisk økonomi« kan defineres på flere måder. Disciplinens primære interesse er dog samspillet mellem stat og marked i et internationalt perspektiv, dvs. stateres indvirkning på internationale markeders funktion og internationale markeders konsekvenser for stateres magt og velfærd (Gilpin, 1987: 9). Denne artikel analyserer EF's rolle i den nyere internationale politiske økonomi, idet fokus her særligt er på det første af disse aspekter.

Udgangspunktet er EF's voksende betydning i det internationale system. I forholdet til omverdenen har Fællesskabet formelt kun fået karakter af en enhed på nogle få om end relativt vigtige områder, men dets voksende vægt stiller ikke desto mindre nye krav til politik-formuleringen over for tredjelande generelt og særligt akut over for de nye østeuropæiske demokratier. Afgørende for udviklingen i det internationale system er i denne forbindelse, om EF kan bidrage til øget international frihandel, eller om en forstærkning af forskellige former for EF-protektionisme er sandsynlig.

Analysen vil tage sit afsæt i to modsatrettede perspektiver. I det »liberalt institutionelle« perspektiv studeres EF's adfærd ud fra en forventet sammenhæng mellem for det første antallet af involverede aktører og muligheden for internationalt samarbejde og for det andet en politisk aktørs relative politiske og økonomiske vægt og denne aktørs interesse i at bidrage til det samlede systems funktionsdygtighed. EF's voksende betydning i det internationale system kunne således tænkes at bidrage til, at EF har fået en aktiv og konstruktiv rolle. Det »realistiske« perspektiv opstiller heroverfor en mere skeptisk forventning. Argumentet er, at stater og blokdannelser som EF i højere grad ser på fordelingen af fordele ved internationalt samarbejde end på, om der er absolutte fordele for de enkelte deltagere. Dette forhold kan mindske EF's interesse i at deltage i internationalt samarbejde, ligesom det kan forringe Fællesskabets fleksibilitet.

Jens Henrik Haahr

Politik som sædvanlig?

EF i den internationale politiske økonomi 1985-1991

EF's rolle i tre forhandlingsforløb, hvis mål er udvidet frihandel analyseres: Uruguay-runden af GATT-forhandlingerne, forhandlingerne med EFTA, og associeringsforhandlingerne med de centraleuropæiske stater. Det institutionelt-liberale perspektiv på internationalt samarbejde modstilles her det realistiske perspektiv, og det konkluderes, at relative gevinster i overensstemmelse med realismens forventninger har spillet en afgørende rolle. Fordelingen af gevinster internt i de involverede stater har imidlertid spillet en større rolle end fordelingen mellem staterne, hvilket peger på indenrigspolitiske determinanternes betydning for internationalt samarbejde.

Introduktion

»International politisk økonomi« kan defineres på flere måder. Disciplinens primære interesse er dog samspillet mellem stat og marked i et internationalt perspektiv, dvs. stateres indvirkning på internationale markeders funktion og internationale markeders konsekvenser for stateres magt og velfærd (Gilpin, 1987: 9). Denne artikel analyserer EF's rolle i den nyere internationale politiske økonomi, idet fokus her særligt er på det første af disse aspekter.

Udgangspunktet er EF's voksende betydning i det internationale system. I forholdet til omverdenen har Fællesskabet formelt kun fået karakter af en enhed på nogle få om end relativt vigtige områder, men dets voksende vægt stiller ikke desto mindre nye krav til politik-formuleringen over for tredjelande generelt og særligt akut over for de nye østeuropæiske demokratier. Afgørende for udviklingen i det internationale system er i denne forbindelse, om EF kan bidrage til øget international frihandel, eller om en forstærkning af forskellige former for EF-protektionisme er sandsynlig.

Analysen vil tage sit afsæt i to modsatrettede perspektiver. I det »liberalt institutionelle« perspektiv studeres EF's adfærd ud fra en forventet sammenhæng mellem for det første antallet af involverede aktører og muligheden for internationalt samarbejde og for det andet en politisk aktørs relative politiske og økonomiske vægt og denne aktørs interesse i at bidrage til det samlede systems funktionsdygtighed. EF's voksende betydning i det internationale system kunne således tænkes at bidrage til, at EF har fået en aktiv og konstruktiv rolle. Det »realistiske« perspektiv opstiller heroverfor en mere skeptisk forventning. Argumentet er, at stater og blokdannelser som EF i højere grad ser på fordelingen af fordele ved internationalt samarbejde end på, om der er absolutte fordele for de enkelte deltagere. Dette forhold kan mindske EF's interesse i at deltage i internationalt samarbejde, ligesom det kan forringe Fællesskabets fleksibilitet.

Artiklen gennemgår med disse udgangspunkter EF's rolle på tre områder, som har været af stor vigtighed i de senere års politiske økonomi: Uruguay-runden af GATT-forhandlingerne om øget international frihandel, forhandlingerne om etableringen af et »europæisk økonomisk rum« mellem EF og EFTA-landene, og endelig spørgsmålet om EF's associeringsaftaler med de nye centraleuropæiske demokratier.

EF's voksende betydning: To perspektiver

EF har i løbet af 1980'erne gradvist indtaget en vigtigere plads i den internationale politiske økonomi. Dette hænger for det første direkte sammen med EF's egen vækst: Kvantitativt set udgør EF med de nytilkomne medlemslande og med Tysklands forening en af verdens største økonomisk-politiske blokdannelser. Kvalitativt har EF-samarbejdets dynamik siden 1986 øget EF's tiltrækningskraft på de øvrige vesteuropæiske lande og efter 1989 også på Østeuropa. For det andet hænger EF's stigende betydning sammen med den relative amerikanske svækkelse siden 1970 og med den sikkerhedspolitiske bipolaritets opløsning fra 1987.

Disse udviklingstendenser udgør en udfordring for EF. I takt med at EF's relative vægt er øget, er spillerummet for mulig handling vokset. På samme tid vokser imidlertid også de eksterne krav til EF om et bidrag til styringen af den globale udvikling. Konkret har processen frem mod etableringen af det indre marked fra 1987 ført en strøm af ønsker med sig, primært fra EFTA-staterne. Derudover har de nye demokratier i Østeuropa fra 1989 med stor iver søgt en så tæt tilknytning til EF som muligt. Endelig har EF været presset for et bidrag til en yderligere liberalisering af verdenshandelen i GATT-regi.

Det offensive EF: Globalt samarbejde og regional hegemoni?

Hvilke forventninger kunne man med afsæt i EF's voksende betydning stille til dets rolle i den internationale politiske økonomi? Vi kan her gribe tilbage til nogle overordnede teoretiske betragtninger om karakteren af internationalt samarbejde. Både for den »realistiske« og den »liberalt institutionelle« tilgang til studiet af den internationale politik udgør samarbejde mellem stater således et problem. Det afgørende punkt er her det internationale systems karakter af et anarkisk system, dvs. af et »selvhjælpsystem« uden en overordnet instans med monopol på legitim magtanvendelse.

Ifølge de liberale institutionalister indebærer dette, at der ikke findes en instans, der kan garantere overholdelsen af indgåede internationale aftaler. Internationalt samarbejde får i spilteoretiske termer dermed ofte karakter af et »fangernes dilemma«, hvor det kollektivt optimale udfald af en forhandling ikke kan realiseres, fordi det da er rationelt for den enkelte stat ikke at bidrage til samarbejdet. Der er imidlertid fra de liberale institutionalisters side blevet peget på flere måder at overvinde det internationale »fangernes dilemma«, hvilket kunne forklare det samarbejde, der faktisk har fundet sted. For internationale kollektive goder (dvs. goder, hvis væsentligste karakteristika er, at enkelte aktører ikke kan afholdes fra at forbruge af dem, uanset om de har bidraget til deres frembringelse) kan det

således være rationelt for én dominerende aktør – en hegemon – at frembringe goderne, uanset hvad andre gør (for eksempel Keohane, 1980; Kindleberger, 1981). Empirisk er det her påstanden, at efterkrigstidens internationale samarbejde kan henføres til den amerikanske dominans i den vestlige verden.

I forlængelse af den relative formindskelse af USA's betydning fra 1970 er det blevet påpeget, at der findes andre løsninger på »fangernes dilemma«-situationen end hegemoni. Mødes aktørerne løbende, kan betingede strategier – dvs. det, at én aktørs samarbejde i én situation er gjort afhængig af andre aktørers samarbejde i tidligere situationer – være en mulighed (for eksempel Keohane, 1984; Snidal, 1985; Taylor, 1987). Dette er særligt tilfældet i grupper med få aktører og/eller i grupper, hvor få aktører er dominerende med hensyn til virkemidler (Keohane, 1984: 77; Axelrod og Keohane, 1985: 238; Oye, 1985: 18). Samarbejde i en lille gruppe befordres, dels fordi en aktørs adfærd vil være mere mærkbar i en lille end i en stor gruppe, og dels fordi muligheden for at kontrollere andre aktørers adfærd øges i små grupper (Taylor, 1987: 105). I en gruppe, hvor nogle få aktører udgør en dominerende blok med hensyn til virkemidler, befordres samarbejde, fordi problemet om, hvem der skal deltage i et samarbejde, da er mindre: Medlemmer af den dominerende blok kan her vanskeligt unddrage sig krav om deltagelse fra andre medlemmer af den dominerende blok.

Vi kan her vende blikket mod EF. Er udgangspunktet de liberale institutionalisters teorier om hegemoni og betingede samarbejdsstrategier i små grupper, kunne det argumenteres, at EF's voksende relative betydning vil forbedre samarbejdet om forvaltningen af den internationale økonomi. For det første har Fællesskabets konsolidering som regional blokdannelse således efterladt tre ganske dominerende aktører i den globale politiske økonomi: USA, EF og Japan. Dette er en gruppe, hvor aktørerne mødes løbende, hvilket muliggør brugen af betingede strategier, og det er en lille gruppe, hvor ingen enkelt af de tre store aktører uden negative konsekvenser kan undslå sig for at bidrage til samarbejdet.

EF's dramatisk voksende betydning i Europa kunne ligeledes forventes at bidrage til det regionale samarbejde. For det første har EF's kvantitative vækst reduceret antallet af aktører. For det andet kunne man fra sidst i 1980'erne portrættere EF's rolle som den potentielle regionale hegemon. Dette indebærer, at EF som følge af Fællesskabets store relative økonomiske og politiske vægt i regionen vil se det som sin egen interesse at frembringe internationale kollektive goder såsom økonomisk og politisk stabilitet.

Det defensive EF: Ekstern og intern »positionering«?

Denne optimistiske forventning kan dog modstilles et skeptisk perspektiv. Med et realistisk udgangspunkt kan det argumenteres, at stater og blokdannelser er interesserede i den relative fordeling af gevinster ved internationalt samarbejde snarere end i absolutte fordele for den enkelte aktør. Hvor de liberale institutionalister ser faren for det internationale samarbejde i muligheden for »snyd« i fravær af en overordnet instans, er det i det realistiske perspektiv således også af betydning, at en stat i det internationale anarkiske system kan få mulighed for at udøve tvang overfor andre stater. Medfører samarbejde, at nogle høster større fordele

end andre, kan dette derfor i spilteoretiske termer betyde, at situationen for visse aktører slet ikke er en »fangernes dilemma«-situation, hvor samarbejde er det kollektivt optimale, men snarere en »deadlock«, hvor samarbejdet ikke tilstræbes, fordi det indebærer en uønsket forskydning i de internationale styrkeforhold (Grieco, 1988). Staters adfærd formes i dette perspektiv af det internationale systems natur og det deraf afledte behov for relativ styrke. Fordelingen af gevinster internt i de enkelte stater tillægges ikke betydning, da der i den enkelte stat ikke hersker strukturelt anarki.

Ser man på denne baggrund på EF som en international aktør, er det klart, at konsolideringen af »troikaen« USA-EF-Japan næppe i sig selv vil fremme samarbejdet om den internationale økonomi. EF's – og de andre aktørers – målsætning vil være at få de relativt største fordele ved samarbejdet, hvorfor et sandsynligt udfald er, at det ikke når ud over det symbolske stade. Ej heller kan EF forventes at bidrage til noget europæisk samarbejde, der svækker EF's internationale position.

Videre har argumentet om betydningen af relative gevinster fra internationalt samarbejde relevans, når vi vender blikket mod EF's interne karakter. Det er her fundamentalt, at EF ikke, som det er reglen for egentlige nationalstater, er kommet til verden ved magtanvendelse, men er opstået ved og hviler på en politisk handel mellem stater med forskellige økonomiske og reguleringsmæssige strukturer. Den oprindelige handel havde en sikkerhedspolitisk baggrund, men blev konkret i høj grad udformet som et kompromis mellem franske landbrugsinteresser og tyske industriinteresser. Det kan argumenteres, at EF-konstruktionens holdbarhed siden da har forudsat, at de enkelte medlemsstaters fordele ved medlemskabet er af nogenlunde samme størrelsesorden og vil vedblive at være det: ingen enkelt stat skal kunne høste så uforholdsmæssigt store gevinster ved medlemskabet, at staten ad den vej vil få større mulighed for at udøve dominans.

Det har vidtgående konsekvenser at forstå EF som et produkt af en kompleks handel. Det betyder, at EF vil opfatte forholdet til tredjelande som en forstyrrende faktor med internt destabiliserende potentiale: Ethvert eksternt krav, som fordrer koncessioner fra EF's side, vil være noget, som kan røkke ved de delikate overenskomster, der danner hele grundlaget for EF's sammenholdskraft. Konkret indebærer dette, at Fællesskabet må forventes at være en defensivt orienteret og ufleksibel forhandlingspartner. I den europæiske sammenhæng kunne det dermed også hævdes, at EF ikke har de karakteristika, der skal til for at udfylde rollen som regional hegemon, da den dominerende aktørs stærke interne sammenholdskraft er forudsætningen for, at aktøren har interesse i ensidigt at sørge for frembringelsen af internationale kollektive goder. I forlængelse heraf kan det argumenteres, at det eksisterende EF's institutionelle kendetegn yderligere svækker dets sammenholdskraft. EF er således endnu præget af en høj grad af politisk decentralisering, og antallet af »vetopunkter« er væsentligt større end i mere centraliserede systemer.

EF i den internationale politiske økonomi 1985-91

Indtil unionstraktaten har EF som sådant kun været den formelle forhandlingspartner over for tredjelande på relativt få områder, primært handelspolitik og

landbrugspolitik. Imidlertid har netop disse to områder været af stor vigtighed i de senere år. Spørgsmålet om en liberalisering af verdenshandelen med landbrugsprodukter har således været drøftet i Uruguay-runden af GATT-forhandlingerne, og i Europa har EF's handelspolitik over for EFTA-landene og efter 1989 over for de nye østeuropæiske demokratier stået meget centralt. Hvorledes har EF reageret på disse udfordringer, og hvordan stemmer EF's adfærd overens med de perspektiver på EF's internationale rolle, der blev diskuteret i det foregående? Det er her nyttigt ud fra de enkelte forhandlingsområders natur at præcisere de forventninger, man med henholdsvis det liberalt-institutionelle og det realistiske udgangspunkt kan rette til EF's eksterne adfærd og til forhandlingsprocessen EF-landene imellem, givet de absolutte og relative gevinster ved EFDeltagelse i omfattende internationalt samarbejde. En sådan præcisering er sammenfattet i figur 1.

Figur 1. Alternative forventninger til EF i den internationale politiske økonomi

Forudsatte aftalekonsekvenser	Forholdet EF-omverdenen		Forholdet mellem EF-stater	
	realister	liberale	realister	liberale
GATT/Uruguay a) abs. gevinster til alle b) relativt tab for EF c) relativt tab for Frankrig	EF vil blokere EF taber i forhold til USA og andre	EF vil samarbejde Få aktører dominerer, aktørerne mødes løbende	Frankrig vil blokere Frankrig taber i forhold til UK og Tyskland	Landene vil enes internt EF er et stærkt regime
Østeuropa a) abs. gevinster til alle b) relativt tab for EF c) relativt tab for Frankrig	(EF vil blokere EF taber i forhold til Østeuropa)	EF vil åbne markeder EF har hegemonisk kapacitet	Frankrig vil blokere Frankrig taber i forhold til Tyskland	Landene vil enes internt EF er et stærkt regime
EFTA a) abs. gevinster til alle b) relativt tab for EF c) relativt tab for »Syd-EF«	EF vil blokere EF taber i forhold til EFTA	EF vil samarbejde Få aktører, der mødes løbende.	»Syd-EF« vil blokere »Syd« taber i forhold til »Nord«	Landene vil enes internt EF er et stærkt regime

I tabellen antages det, at et omfattende forhandlingsresultat vil resultere i absolutte fordele for alle parter, men i en relativ svækkelse af EF's position. Ligeledes antages det, at et sådant forhandlingsresultat vil have fordelingsmæssige følger internt i EF. Det vil for hvert forhandlingsområde blive argumenteret, at disse antagelser er realistiske. Videre hviler forventningerne på nogle antagelser om indholdet af et »omfattende forhandlingsresultat«. For GATT-forhandlingerne betyder dette således en gennemgribende liberalisering af verdenshandelen med landbrugsprodukter. Med en EF-EFTA-aftale menes i tabellen en omfattende frihandelsaftale, hvor landbrugsområdet dog er undtaget, da en liberalisering her aldrig har været seriøst overvejet, mens udgangspunktet i forholdet mellem Østeuropa og EF er en omfattende frihandelsaftale inkluderende handelen med landbrugsvarer.

EF og GATT-forhandlingerne 1986-91

I september 1986 indledtes Uruguay-runden af GATT-forhandlingerne på amerikansk initiativ. Uruguay-runden er den ottende forhandlingsrunde siden GATT-rammeaftalen trådte i kraft, og dens målsætning er at nå til enighed om handelsliberaliseringer på i alt 15 områder. Spørgsmålet om restriktioner på og forvriddinger af handelen med landbrugsprodukter har dog spillet den dominerende rolle.

Landbrugsproblemets karakter

Landbrugsspørgsmålets betydning i Uruguay-runden skyldes primært den markante optrapning af den nationale og regionale landbrugsstøtte gennem 1970'erne og 1980'erne. Denne udvikling har indebåret en voksende belastning af de offentlige budgetter og et stigende generelt velfærdstab, men har hverken løst landbrugets indkomstproblemer eller modvirket stigende overskudsproduktion (OECD, 1987: 10-25). Forudsat, at det er aktørernes absolutte gevinster, der er afgørende, har spørgsmålet om en nedtrapning af landbrugsstøtten karakter af en »fangerens dilemma«-situation: Alle stater ville være bedre stillet, hvis der kunne opnås generelle reduktioner i landbrugsstøtten, mens det for den enkelte aktør som oftest ville være optimalt, hvis andre nedtrappede deres landbrugsstøtte ensidigt. Den liberalt-institutionelle forventning til EF's rolle i GATT-forhandlingerne og til disses udfald vil i forlængelse heraf være optimistisk, da GATT er et forum, hvor få aktører dominerer og mødes løbende, og hvor »fangerens dilemma«-situationen derfor kan overvindes.

Afhænger aktørernes vurdering af situationen af de relative fordele ved samarbejdet, som det er den realistiske position, er det derimod ikke sandsynligt, at GATT-forhandlingerne vil føre til noget resultat. Da EF's landbrugsproduktion er relativt omkostningstung, ville EF således vinde mindre ved en liberalisering af verdenshandelen end andre aktører, først og fremmest USA, Canada og Australien. En gensidig reduktion af landbrugsstøtte og handelsrestriktioner vil følgelig resultere i en større produktionsnedgang i EF end eksempelvis i USA, og vil derudover føre til, at EF bliver nettoimportør af en række landbrugsprodukter (OECD, 1987: 36-38). Resultatet vil være en relativ svækkelse af EF's magtbase,

dels i et overordnet økonomisk perspektiv, dels direkte, da selvforsyning på fødevarerområdet kunne siges at være en vigtig forudsætning for staters eller regioners uafhængighed.

I det realistiske perspektiv vil Uruguay-runden ligeledes skabe EF-interne problemer. Afgørende er her den førnævnte grundlæggende handel mellem tyske industriinteresser og franske landbrugsinteresser. En omfattende reduktion af EF-landbrugsstøtten vil således svække Frankrig relativt på bekostning af Tyskland (og Storbritannien), da landbruget fortsat spiller en større rolle her end i Tyskland. Den realistiske forventning er således, at Frankrig inden for EF vil søge at hindre en omfattende GATT-aftale.

Forhandlingerne 1986-91

Det realistiske scenario forekommer at være en rammende beskrivelse af de tidlige faser af Uruguay-forhandlingerne. USA var således fra starten den offensive part: I juli 1987 insisterede USA på, at alle parter skulle forpligte sig til en »nul-løsning« på landbrugsområdet, hvilket efter amerikansk opfattelse betyder eliminering af alle importrestriktioner og handelsforvridende subsidier inden år 2000, hvorimod ikke-produktionsrelateret støtte skal være tilladt (Filipek, 1989: 148-150). EF var tilsvarende den defensive part, og afviste straks det amerikanske forslag. I stedet søgte man langt mindre vidtgående aftaler. (Filipek, 1989: 150-53). Forhandlingerne kørte på denne baggrund hurtigt fast, og et ministermøde afholdt i december 1988 gav kun minimal bevægelse.

På et nyt ministermøde i april 1989 erstattede USA herefter sit krav om en hurtig »nul-løsning« med et forslag om gradvise nedskæringer i landbrugsstøtten med eliminering som langsigtet mål. Den nye position muliggjorde en fælles hensigtserklæring og enighed om at udarbejde detaljerede forslag til reduktioner inden december 1989 (Kelly og Woolcock, 1989). Kommissionen fremlagde sit bud på EF's forslag i december 1989. Det lå i forlængelse af EF's hidtidige defensive kurs og sigtede på at beskytte den fælles landbrugspolitik. Målet er en reduktion i støtteniveauet, men det lades ubesvaret i hvilket omfang, og det understreges, at reduktionen skal være gradvis og afbalanceret (Europe Documents, 1989b). EF's landbrugsministre reagerede positivt på forslaget, idet kun den tyske landbrugsminister udtrykte bekymring for dets virkninger på tysk landbrugs indkomstniveau (Europe, 15.12.89: 13). Rådet godkendte herefter oplægget. Det skete dog ikke uden diskussion, da Storbritannien argumenterede for en mere imødekommende position (Europe, 21.12.89: 6).

GATT-forhandlingerne blev herefter genoptaget. Fremskridtene var små, men drøftelserne fortsatte med henblik på at nå en aftale inden årets udgang. Sidst på foråret 1990 stod det klart, at EF måtte vise vilje til at gå videre end i forslaget fra december 1989, hvis et resultat skulle nås. I efteråret 1990 søgte Kommissionen så at udforme et mere vidtgående forslag. At nå enighed om en udvidelse af Kommissionens forhandlingsmandat blev imidlertid en besværlig opgave, dels fordi Kommissionen først ikke kunne enes internt, dels fordi Rådet herefter havde ekstremt vanskeligt ved at forholde sig til Kommissionens forslag. I Kommissionen var det blandt andre den tyske kommissær Bangemann, der modsatte sig land-

brugskommissærens forslag om en 30 pct. reduktion af landbrugsstøtten over fem år med udgangspunkt i 1986-støtteniveauet (EF's støtteniveau var højest her).

I oktober kunne Kommissionen dog fremlægge et forslag for Rådet. Her kørte sagen imidlertid fast på grund af stærk fransk og tysk modstand mod støttereduktionerne. I oktober og november 1990 drøftede Rådet forslaget på en lang række møder. I slutningen af oktober var det den tyske landbrugsminister, der appellerede til Kommissionen om gennemgribende at revidere sit forslag (*Europe*, 24.10.90: 9). I november 1990 lykkedes det endelig at formulere en fælles position, der bortset fra en omlægning af importrestriktionerne stort set var sammenfaldende med Kommissionens udkast. Oplægget blev herefter videresendt til forhandlingsparterne. USA reagerede imidlertid negativt. Da ministrene i december trådte sammen til det, der skulle have været det afsluttende møde, var positionerne således fastlåste fra starten, og drøftelserne brød sammen. Parterne aftalte dog at forsøge at genoptage forhandlingerne senere.

Kommissionen færdiggjorde herefter i foråret 1991 et forslag til en reform af den fælles landbrugspolitik, der blandt andet kunne øge muligheden for enighed i GATT-forhandlingerne. Det såkaldte MacSharry-memorandum blev fremlagt i juli 1991, og dets gennemførelse vil indebære en reduktion af prisniveauet på en række landbrugsprodukter og en omlægning fra produktionsafhængig støtte til direkte indkomststøtte, primært til mindre landbrug (Kommissionen, 1991). Reaktionen på forslaget var kritiske, både i Frankrig og Tyskland, hvor der i stærke vendinger blev udtrykt bekymring for landbrugets indkomstniveau, og i Storbritannien, Holland og Danmark, hvor det blev fremført, at reformerne primært vil gavne ineffektive landbrug. I Frankrig afstedkom forslaget videre voldsomme landbrugsdemonstrationer. Kommissionen stod dog stejlt på sit forslag og nægtede at fremlægge fundamentalt reviderede udgaver.

Uruguay-forhandlingerne blev gradvist genoptaget i sommeren 1991 i form af konsultationer og politiske sonderinger. På G-7 mødet i juli indtog GATT-forhandlingerne en fremtrædende plads, og i september 1991 begyndte EF's Landbrugsministerråd herefter forhandlingerne om en reform af landbrugspolitikken. I oktober besluttede den tyske regering efter lange interne drøftelser at fravige sin afvisende holdning over for nedskæringer i eller omlægninger af landbrugsstøtten med henblik på at nå et GATT-resultat. På et efterfølgende møde mellem EF-handelsministrene blev Frankrig dermed isoleret i sin modstand mod større EF-fleksibilitet, og Kommissionen fik udvidet sit mandat (*Europe*, 15.10.91: 7; Dodwell, 1991). Den franske regering modificerede herefter sin holdning. Landbrugsminister Mermaz kaldte således med ét MacSharry-memorandummet for »intelligent« og erklærede, at »modige reformer af landbrugspolitikken vil kunne forhindre os i at blive knust af amerikanerne i GATT-forhandlingerne« (Goldsmith, 1991). I samme omgang gjorde han dog klart, at EF også efter støttereduktionerne skal være selvforsynende med fødevarer, og at en reduktion af EF's verdensmarkedsandel skal være til fordel for tredjeverdenslande og ikke for USA (Dawkins, 1991). Alt i alt forekom mulighederne for et positivt udfald dog dermed større end på noget tidspunkt siden Uruguay-rundens start. Forhandlingsrunden i december 1991 førte imidlertid ikke til enighed.

Forhandlingsforløbets karakter

Uruguay-runden har været domineret af spørgsmålet om fordelingen af gevinster ved en reduktion af handelsrestriktioner og -forvridninger. Spørgsmålet om overvågning af indgåede aftaler har derimod ikke spillet nogen væsentlig rolle. Fordelingsspørgsmålets betydning har medført, at USA konstant har søgt at maksimere en aftales omfang, mens EF ligeså konstant har tilstræbt at mindske en aftales konsekvenser. Ligeledes har fordelingsspørgsmålet præget den EF-interne debat og hæmmet EF's fleksibilitet.

Det hidtidige forløb af Uruguay-runden antyder således, at relative snarere end absolutte fordele er afgørende for staters eller blokdannelsers adfærd i internationale forhandlinger. Den realistiske forståelse af internationale forhold synes derfor her at have et fortrin for det liberalt-institutionelle alternativ. Ser vi nærmere på de EF-interne forhold, melder spørgsmålene sig imidlertid. At Tyskland i hovedparten af perioden har været en af de stærkeste modstandere af et mere vidtgående forhandlingsresultat synes således at stride mod realismens forventninger, eftersom BRD ville kunne styrke sin position i EF ved en omfattende landbrugsaftale. En forklaring kunne være, at den tyske politik har været bestemt af forholdet til USA og ikke til EF-partnerne, men tager man de hyppigt udtrykte tyske bekymringer for tysk landbrugs indkomstniveau i betragtning, synes det mere plausibelt, at indenrigspolitiske hensyn har været afgørende, her frem for alt forholdet til den stærke tyske landbrugslobby.

At landbrugsinteresser har påvirket handlingsforløbet forekommer ligeledes sandsynligt, når vi ser på Frankrigs position i forhandlingerne og de reaktioner, planerne om en modificering af den franske holdning i landbrugsspørgsmålet her afstedkom. Det kan ikke udelukkes, at forholdet til Tyskland har spillet en rolle for fransk politik i GATT-sammenhæng, og at relative europæiske tab over for USA har været af betydning, jf. de franske udtalelser i oktober 1991, men det er sandsynligt, at indenrigspolitiske hensyn har spillet en større rolle.

Fordelingen af gevinster fra en GATT-aftale har således ganske vist været afgørende for forhandlingerne, men det har i højere grad været fordelingen af gevinster og omkostninger *inden* for hver enkelt stat, mellem samfundsgrupperne, end fordelingen *mellem* stater, der har været problemet. Denne konklusion strider mod det realistiske paradigme, da den implicerer, at det ikke primært er det internationale systems anarkiske karakter, der betinger staters adfærd. Forløbet af Uruguay-runden tyder derimod på, at det internationale samarbejde i højere grad afhænger af de deltagende staters mulighed for at konstruere en indenrigspolitisk pakke, der fordeler gevinsterne ved samarbejdet på en acceptabel måde og kompenserer eventuelle tabere.

EF-EFTA forhandlingerne om det europæiske økonomiske rum

EF-EFTA relationen har en lang historie. Kontakterne mellem de to organisationer var dog få, indtil Storbritannien og Danmark i 1973 forlod EFTA til fordel for EF. Dette ledte til forhandlingen af bilaterale frihandelsaftaler mellem de resterende EFTA-lande og EF (Pedersen, 1991: 16-19). Med udløbet af diverse overgangsordninger var disse aftaler implementerede omkring 1984.

Frihandelsproblemets karakter

Da EF-EFTA forholdet med et fransk-svensk initiativ påny kom på dagsordenen, var det derfor i høj grad for at formulere nye fælles mål. EF-EFTA-ministermødet i april 1984, der var et resultat af initiativet, identificerede flere områder, hvor samarbejdet kunne styrkes. En udbygning af de bestående frihandelsaftaler mellem EF og EFTA fik dog høj prioritet (*Europe*, 10.4.1984: 6-7).

Er absolutte gevinster afgørende for de involverede stater, kan spørgsmålet om international frihandel beskrives som et »fangernes dilemma«: alle involverede foretrækker gensidig frihandel for gensidig protektionisme, mens den optimale situation for den enkelte aktør ofte vil være protektionisme, hvor andre praktiserer frihandel (Conybeare, 1984). I det liberalt-institutionelle perspektiv vil der i EF-EFTA-forholdet være gode muligheder for at nå en aftale, da der er tale om relativt få aktører, der løbende og på mange områder ligger i forhandlinger med hinanden. Den realistiske position vil heroverfor hæfte sig ved de ulige relative gevinster ved en EF-EFTA-aftale. EFTA-landene vil således få en større gevinst end det store flertal af EF-lande, idet samhandelen med EF spiller en meget større rolle for EFTA-landene end omvendt, ligesom EF som det større økonomiske område vil gå glip af en relativt større bytteforholdsgevinst ved øget frihandel. Videre vil en omfattende EF-EFTA-aftale indebære højst forskellige fordele EF-staterne imellem. Hvad man kunne kalde »Nord-EF« vil således givet disse landes store handelssamkvem med EFTA have større fordel af en aftale end »Syd-EF«, hvorfor det kan forventes, at »Syd-EF« vil blokere en omfattende aftale.

Forhandlingerne 1984-1991

Forhandlingerne om øget frihandel mellem EF og EFTA tog deres begyndelse efter det fælles ministermøde i april 1984. I perioden indtil 1989 var forhandlingerne præget af inkrementelle fremskridt i specifikke spørgsmål. På et fælles ministermøde i maj 1987 vedtoges således to konventioner om fælles tolddokumenter og om visse fælles transitregler (*Europe*, 22.5.1987: 11). På det tredje ministermøde i februar 1988 bekræftedes viljen til en uddybning af samarbejdet. Forud var gået en debat EF-landene imellem om betingelserne for at bedre EFTA-staternes adgang til EF's marked. Da Rådet enedes om en forhandlingsposition, blev spørgsmålet om EFTA-landenes »betaling« for den forbedrede markedsadgang i form af bidrag til EF's strukturfonde eller bedre EF-adgang til EFTA's fiskevande således nævnt efter spansk pres, og punktet blev i uforpligtende vendinger medtaget i fælleserklæringen (*Europe*, 22.1.88: 5; 27.1.88: 5; 3.2.88: 6).

Forhandlingerne fik dernæst i januar 1989 en politisk saltvandsindsprøjtning, da formanden for Kommissionen, Jacques Delors, i en tale til Europa Parlamentet satte ambitionsniveauet for udviklingen i EF-EFTA-forholdet betragteligt i vejret. Som alternativer til en fortsættelse af det eksisterende forhold mellem EF og EFTA udkastede Delors således to forslag: En styrkelse af EFTA som et forum for en koordination af EFTA-landenes politik og for implementeringen af fælles regler (EFTA som et »mini-EF«), og en institutionalisering af det uddybede handelssamarbejde så det kommer til at indeholde et element af fælles beslutningstagning (*Europe Documents*, 1989a). Udspillet var fra Kommissionens side efter

alt at dømme primært motiveret af et ønske om at udskyde ansøgninger om EF-medlemskab fra et eller flere EFTA-lande (Pedersen, 1989).

Spørgsmålet om en dybere institutionalisering af EF-EFTA-samarbejdet og af organisationen EFTA er ikke umiddelbart relevant her, men som en tydelig bivirkning medførte initiativet, at de løbende EF-EFTA-forhandlinger fik tilført en mængde politisk opmærksomhed, at de fik karakter af et egentligt »projekt« under navnet »Det Europæiske Økonomiske Rum«, og at forventningerne til en aftales indhold blev skruet i vejret. Dette fik konkrete følger på EF-EFTA-ministtermødet i marts 1989, hvor der blev oprettet fem forskellige fælles arbejdsgrupper, de fire med hver en af EF's »fire friheder« (fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og arbejdskraft) som arbejdsområde, og den femte med de institutionelle aspekter af EF-EFTA-forholdet for øje (*Europe*, 16.3.89: 6).

I november 1989 fremlagde Kommissionen sit bud på indholdet af et Europæisk Økonomisk Rum. Ifølge forslaget skal de fire friheder udstrækkes til at gælde EFTA-området gennem en EFTA-overtagelse af relevant EF-lovgivning. Grænsekontrollen mellem de to områder skal dog opretholdes, og en fælles landbrugs-politik skal ikke etableres. Videre bør EFTA-landene yde et bidrag til »kohæsionen« i Det Europæiske Økonomiske Rum (dvs. til udviklingen af de dårligst stillede områder), ligesom etableringen af en fælles domstol overvejes (*Europe*, 23.11.89: 9). Ministerrådet reagerede positivt på forslaget, og på EF-EFTA-ministtermødet i december 1989 besluttedes det at starte forhandlinger i begyndelsen af 1990. I april 1990 fremlagde EFTA-siden så en liste over de områder, hvor de enkelte EFTA-lande vil anmode om undtagelse fra EF-lovgivningen (*Europe*, 12.4.90: 5). Da de enkelte stater har forskellige ønsker, er den totale liste omfattende.

Kommissionen formulerede sit forslag til et forhandlingsmandat i maj 1990, og Rådet godkendte det. Mandatet lægger vægt på at minimere EFTA-landenes indflydelse på EF's beslutningsproces og omfanget af undtagelsesklausuler. Desuden gør det efter pres fra de sydlige EF-lande klart, at EFTA-landenes bidrag til den regionale økonomiske udjævning har høj prioritet (*Europe*, 20.6.90: 7). De officielle forhandlinger om Det Europæiske Økonomiske Rum begyndte i juni 1990. Fremskridtene var indledningsvis små, men et ministermøde i december resulterede dog i et vist fremskridt, da EFTA-siden accepterede princippet om bidrag til den økonomiske udjævning. Punktet blev yderligere afklaret i marts 1991, da autonome »kohæsiionsfonde« blev accepteret af EFTA-landene som et instrument i denne sammenhæng. (*Europe*, 15.3.91: 8).

I juni 1991 begyndte de afgørende ministermøder. Fire vigtige problemer var udestående: Dele af det institutionelle arrangement, Spaniens adgang til norske fiskefarvande, problemerne med transittrafik gennem Østrig og Schweiz og »kohæsiionsfondenes« omfang. Ved forhandlingernes begyndelse erklærede den spanske repræsentant, at Spanien ikke kunne acceptere en aftale, som ikke inkluderede fiskeri (*Europe*, 19.6.91: 8). Efter langvarige møder kunne formanden for EF's Ministerråd herefter annoncere et gennembrud på fiskeriområdet, primært fordi Norge forbedrede sit tilbud (*Europe*, 20.6.91: 7). Gennembruddet var dog langt fra ensbetydende med enighed, blandt andet fordi fiskeriaftalerne var upræ-

cise. Forhandlingerne måtte derfor fortsætte, og et nyt marathon-forsøg blev gjort i slutningen af juli. Resultatet udeblev imidlertid, da Norge ikke kunne acceptere størrelsen af EF's krav om fiskekvoter, og da Irland og Storbritannien afviste fri markedsadgang for EFTA-fiskeprodukter som modydelse for større kvoter (*Europe*, 31.7.91: 5). Den endelige politiske aftale kom derfor først i stand i oktober 1991, hvor der blev fundet et kompromis for kohæsiionsfondenes og transit-spørgsmålets vedkommende, og hvor aftalens omfang på fiskeområdet blev formindsket: EF's krav til norske fiskekvoter reduceredes og adgangen for EFTA-fiskeprodukter til EF-markedet blev til gengæld begrænset (*Europe*, 23.10.91: 5).

I december 1991 sørgede EF-domstolen imidlertid for et retligt efterspil, da den erklærede, at aftalens institutionelle element strider mod Rom-traktatens artikel 238. Aftalen blev derfor først endelig godkendt i en revideret form i foråret 1992.

Forhandlingernes karakter

EF-EFTA-forhandlingerne førte slutteligen til et positivt resultat, hvilket kunne siges at understøtte det optimistiske liberalt-institutionelle syn på internationalt samarbejde. Imidlertid har spørgsmålet om fordelingen af gevinster ved uddybet frihandel domineret forhandlingerne, mens muligheden for kontrol med overholdelse af aftaler højst har udgjort en nødvendig betingelse for udfaldet. Fordele for den ene region har således skullet betales med andre fordele for den anden region, og det var klart en række sidebetalinger, der hjalp aftalen igennem. Også internt i EF har spørgsmålet om fordelingen af gevinster ved en aftale været af betydning, idet »Syd-EF«, repræsenteret ved Spanien, har presset på for elementer i aftalen af betydning for disse lande.

Der synes altså også for EF-EFTA-forhandlingernes vedkommende at være belæg for den realistiske påstand om de relative gevinsters internationale betydning. Flere af de konkrete realistiske forventninger til forhandlingerne opfyldes imidlertid ikke. EF har således ikke stillet sig defensivt an over for uddybet frihandel, men synes tværtimod at have være reelt interesseret i en omfattende aftale. For de sene faser i forhandlingerne kan de sidebetalinger, EFTA-landene stillede til rådighed, være en forklaring. Sidebetalinger forklarer imidlertid ikke, at initiativet til forhandlingerne var et fælles EF-EFTA-anliggende, og at det var EF, der i 1989 skruede ambitionsniveauet for en aftale i vejret. Selv om ønsket om at hindre medlemsansøgninger fra EFTA-landene givetvis har været vigtigt for 1989-initiativet, synes det dog også klart, at EF ønskede en uddybning af samarbejdet og ikke på forhånd tillagde det afgørende betydning, om EFTA-landene ved en aftale ville opnå de største fordele. Spørgsmålet om den præcise fordeling af gevinster synes derved at have fået større betydning, efterhånden som konturerne af en aftale tegnede sig, og det blev tydeligt for specifikke samfundsgrupper i hvilket omfang, de ville blive ramt. Internt i EF synes det ligeledes at stride mod de realistiske forventninger, at Storbritannien i forhandlingernes slutfase med sit krav om restriktioner på importen af fiskeprodukter satte en aftale på spil. Også her er det nærliggende at pege på betydningen af indenrigspolitiske aktørers politiske pres.

Der er følgelig også på dette område meget væsentlige punkter, hvor det realistiske paradigme ikke synes at kunne give plausible forklaringer. Betydningen af gevinsters fordeling ved international frihandel må således til en vis grad tilskrives problemet med fordelingen af gevinsterne internt i de enkelte involverede stater, og ikke udelukkende problemet om nogle staters relative gevinster over for andre.

EF og det nye Østeuropa: Associeringsforhandlingerne 1990-91

Udviklingen fra 1989 har ændret forholdet mellem EF og Østeuropa fundamentalt. De planstyrede samfunds ønske om en hurtig overgang til markedsøkonomiske systemer har øget antallet af potentielle samarbejdsområder dramatisk, men har også medført store økonomiske problemer i Øst og øget kravene om en aktiv indsats fra EF's side. Særligt Polens, Ungarns og Tjekkoslaviets ønsker om associering med EF med henblik på senere medlemskab er i denne forbindelse vigtige.

Associeringsproblemet natur

Associeringsaftaler mellem EF og tredjelande indebærer som hovedregel en tilnærmelse til »de fire friheder« i det gensidige handelsforhold. Associeringsproblemet er derfor i høj grad identisk med frihandelsproblemet, idet det dog for forholdet mellem EF og Polen, Ungarn og Tjekkoslaviet må tages i betragtning, at relationen i økonomisk henseende er ekstremt asymmetrisk og involverer spørgsmålet om det samlede Europas fremtidige stabilitet.

Med et liberalt-institutionelt udgangspunkt kan det således argumenteres, at det oprindelige »fangernes dilemma« ved sikringen af europæisk stabilitet løses gennem EF's hegemoniske kapacitet: For kollektive goder som økonomisk og politisk stabilitet (kollektive, idet stater der ikke har bidraget til omkostningerne ved stabilitetens tilvejebringelse, ikke kan afholdes fra at drage nytte af den) vil EF have muligheden for med gevinst for EF selv ensidigt at sikre godernes eksistens. Det vil således være i EF's interesse at sørge for den samlede europæiske regions økonomiske og politiske stabilitet ved ensidigt at åbne sine markeder for østeuropæiske produkter, eftersom fri markedsadgang er det mest effektive instrument til at støtte de nye østeuropæiske markedsøkonomiers reformforsøg (Skak, 1991: 60).

Det realistiske argument vil heroverfor hæfte sig ved de ulige fordele forskellige EF-lande vil have af en liberalisering af handelen med Østeuropa. Det kunne hævdes, at Østeuropas relative gevinster ved handelsliberaliseringer vil afstedkomme generel modvilje mod sådanne liberaliseringer fra EF's side, men givet den store asymmetri i forholdet virker dette argument ikke overbevisende. Det for EF afgørende forhold mellem Frankrig og Tyskland kan derimod påvirkes drastisk af liberaliseringer af handelen mellem Østeuropa og EF, da Tyskland af geografiske og økonomisk-strukturelle grunde har bedre muligheder for at drage fordel af politisk stabilitet og økonomisk vækst i Østeuropa end Frankrig. Det kunne derfor ventes, at Frankrig internt i EF vil søge at blokere for øget Østeuropæisk markedsadgang.

Forhandlingerne 1990-1991

Der kan ikke herske tvivl om, at EF-lederne generelt er opsatte på at fremme reformprocessen i Østeuropa. I oktober 1990 erklærede Det europæiske Råd således at »[c]o-operation must today be expressed in particular by showing active solidarity with the USSR and the countries of Central and Eastern Europe in their efforts to overcome the difficulties they are experiencing« (*Europe*, 16.12. 1990). Ønskerne om at støtte reformerne har resulteret i en række EF- og EF-koordinerede hjælpeprogrammer. PHARE-programmet støtter således blandt andet reformerne gennem kreditter, ligesom EF-landene er kapitalstillere for Den Europæiske Udviklingsbank EBRD.

Tankerne om udvidelser af handelssamarbejdet mellem EF og de centraleuropæiske stater kom på dagsordenen i 1989, hvor Det europæiske Råd i december erklærede at ville undersøge mulige former for associering mellem EF og de nye demokratier. I februar 1990 præsenterede Kommissionen sine første ideer, og kunne i august fremlægge mere omfattende forslag. I december 1990 godkendte Rådet herefter Kommissionens forhandlingsmandat. De officielle forhandlinger tog deres begyndelse med henblik på at nå en aftale inden januar 1992.

Målet med forhandlingerne blev af Kommissionen beskrevet som i høj grad at udstrække EF's fire friheder til Polen, Ungarn og Tjekkoslaviet. I forbindelse med introduktion af frihandel vil EF ikke kræve fuldstændig reciprocitet, hvilket konkret indebærer, at industrivarer fra de involverede lande for en periode gives lettere adgang til EF's marked end omvendt. Målet er for disse varers vedkommende fuldstændig fri adgang til EF's marked inden for fem år, idet en overgangsperiode på 10 år dog foreslås for landbrugsprodukter, tekstiler og stålvarer (*Europe Documents*, 1990).

Foråret 1991 var præget af intensive drøftelser, og der blev gjort flere fremskridt. Den ungarske forhandlingsdelegation opfordrede dog i marts EF til at forbedre sit tilbud om markedsadgang for landbrugs-, tekstil- og stålprodukter (*Europe*, 28.3.91: 9). Samtidig vedblev de centraleuropæiske stater at insistere på en henvisning til senere fuldt medlemskab, hvilket ikke var acceptabelt for EF-siden. Problemet blev dog overvundet i april 1991, hvor Rådet accepterede at inkludere en uforpligtende henvisning til medlemskab som endemål i teksten. Også på andre områder modificerede EF i april sin forhandlingsposition. På trods af portugisisk og græsk modvilje blev det således besluttet at skære dybere i todsatserne på tekstilprodukter gennem 10-års overgangsperioden, og det samme blev besluttet for stålprodukters vedkommende inden for fem-årsperioden. Med hensyn til markedsadgangen for polsk kul var der dog problemer med at opnå indrømmelser, da Tyskland insisterede på en speciel ordning (Buchan, 1991).

De centraleuropæiske lande udtrykte utilfredshed med omfanget af de indrømmelser, EF kunne give, men forhandlingerne fortsatte. I løbet af sommeren 1991 voksede frustrationen øst for Oder-Neisse dog mærkbart. I juli understregede den polske delegation i stærke vendinger sin skuffelse over EF's afvisende holdning på landbrugs- og tekstilområdet (*Europe*, 13.7.91: 7), og i forlængelse heraf erklærede Polen ikke at ville genoptage forhandlingerne, før EF's ministerråd

havde truffet beslutning om udvidelse af Kommissionens forhandlingsmandat (*Europe*, 26.7.91: 8). Ministerrådet drøftede dette spørgsmål den 29. juli, men måtte opgive at nå til enighed – dette på trods af at både Tyskland, Frankrig og Storbritannien på G-7 mødet kort forinden havde erklæret at ville fortsætte med at »improve access to our markets for products and services from [the East and Central European] countries, including in sectors such as steel, textiles and agricultural products«. Den væsentligste årsag var her den tyske delegations afvisning af forbedret østeuropæisk markedsadgang for landbrugsprodukter, en holdning, som blev understøttet fra fransk side (Seidelin, 1991).

I begyndelsen af september appellerede Kommissionen igen til Rådet om at udvise større fleksibilitet. Efter Kommissionens forslag burde EF blandt andet tilbyde en total afskaffelse af told på tekstilvarer over en seks-års periode samt en lempelse eller afskaffelse af en række kvantitative restriktioner og en årlig 20 pct. reduktion af toldniveauet gennem tre år for importen af landbrugsvarer fra de tre lande (*Europe*, 7.9.91: 7). Rådets forhandlinger om spørgsmålet endte imidlertid nok en gang uden resultat, da Frankrig blokerede for yderligere indrømmelser på landbrugsområdet, særligt angående lempelsen af de kvantitative restriktioner på importen af oksekød (*Europe*, 7.9.91: 8). Ved samme lejlighed udtrykte Frankrig og flere andre delegationer interesse for en »triangulær« løsning på spørgsmålet, hvormed menes EF-støttet centraleuropæisk eksport af »sensitive« landbrugsprodukter til det tidligere Sovjetunionen som alternativ eller supplement til en åbning af det vesteuropæiske marked.

Den »triangulære« løsning blev herefter i slutningen af september principielt godkendt af Rådet. Der kunne derfor endelig opnås enighed om et udvidet forhandlingsmandat, der byggede på Kommissionens oprindelige forslag, men suppleredes af »triangulære« operationer. Portugals og Grækenlands accept af koncessionerne på tekstilområdet blev opnået gennem løfter om øget regional udviklingsstøtte (*Europe*, 30.9.91: 7). Forhandlingerne med Polen, Ungarn og Tjekkoslaviet blev herefter genoptaget, og det viste sig muligt hurtigt at opnå enighed. Aftalerne mellem EF og Polen, Ungarn og Tjekkoslaviet blev således undertegnet i Bruxelles i november 1991.

Forhandlingernes karakter

Som for GATT- og EFTA-forhandlingernes vedkommende har fordelingsproblemet domineret associeringsforhandlingerne, ligesom Frankrig igennem en længere periode blokerede for fremskridt. Det fortrin, den realistiske forståelsesramme herved synes at fremvise, forsvinder imidlertid også her i høj grad i det øjeblik, vi ser nærmere på forhandlingernes forløb.

At Tyskland i en periode var besværlig på kulområdet og støttede den franske modstand mod at åbne EF's markeder for østeuropæiske landbrugsprodukter strider således mod de realistiske forventninger. Ligeledes forekommer det væsentligt, at Frankrig hele tiden var parat til at støtte den østeuropæiske reformproces gennem EF's og andre organisationers programmer, og til at åbne EF's markeder for de allerfleste østeuropæiske produkter. Den franske modstand var således tydeligvis begrænset til nogle få produkter (først og fremmest oksekød), lige-

som det bør tages i betragtning, at den »triangulære« løsning også burde gavne de centraleuropæiske lande. Tilsammen peger disse faktorer på, at det primært var hensynet til nationale sektorinteresser, der lå bag den franske modstand mod en omfattende associeringsaftale, og at det tilsvarende var disse hensyn, der motiverede den periodiske tyske modvilje.

Associeringsaftalerne mellem EF og Polen, Ungarn og Tjekkoslaviet blev imidlertid en realitet og oven i købet inden for den aftalte tidsramme. De endelige aftaler indebærer en betragteligt forbedret markedsadgang for centraleuropæiske produkter, og vil sammen med udviklingsprogrammerne rettet mod Østeuropa bidrage til de nye demokratiers konsolidering. Hensynet til nationale sektorinteresser blev derved i sidste instans enten tilsidesat eller varetaget ved at stille økonomiske kompensationer til rådighed. EF bærer således klart den dominerende del af de direkte omkostninger, der er forbundet ved skabelsen og understøttelsen af politisk og økonomisk stabilitet i den europæiske region, og det er derfor nærliggende at se EF's rolle i det overordnede forløb som den regionale hegemon. Der synes i denne henseende at være én afgørende forskel på GATT- og EFTA-forhandlingerne og associeringsforhandlingerne: Det faktum, at forholdet mellem EF og Østeuropa i modsætning til de andre sagområder klart involverer de kollektive goder politisk og økonomisk stabilitet. Det oprindelige »fangernes dilemma« kunne derved løses gennem asymmetrier i aktørernes kapacitet til frembringelse af goderne.

EF i den internationale politiske økonomi: Politik som sædvanlig?

Denne artikel har gennem en analyse af tre internationale forhandlingsforløb kontrasteret to synsvinkler på EF's rolle i den internationale politiske økonomi: Det relativt optimistiske liberalt-institutionelle perspektiv og den mere skeptiske realistiske tilgangsvinkel. Det liberalt-institutionelle perspektivs forventninger til EF bygger i høj grad på små aktørgruppers mulighed for at overvinde det »fangernes dilemma«, internationalt samarbejde ofte er. Da problemet her er fraværet af en instans, der kan garantere overholdelsen af indgåede aftaler, vil EF's vækst, blandt andet fordi den indebærer en indskrænkning i antallet af aktører, mindske overvågningsproblemerne. Spørgsmålet om overholdelse af indgåede aftaler har imidlertid ikke spillet nogen væsentlig rolle i de forløb, der er blevet undersøgt her, og et lavt antal involverede aktører har derved højst udgjort en nødvendig betingelse for at opnå positive forhandlingsudfald.

Det liberalt-institutionelle perspektiv synes derved at have begrænset relevans for forståelsen af internationalt samarbejde, der involverer et »fangernes dilemma«, men som ikke omhandler kollektive goder. I sammenhænge, hvor frembringelsen af kollektive goder har været på dagsordenen, har EF's voksende relative vægt imidlertid haft en positiv effekt på muligheden for samarbejde. Dette har således været tilfældet for associeringsforhandlingernes vedkommende, hvor Fællesskabets klare ønske om regional stabilitet førte til et omfattende resultat.

Spørgsmålet om relative gevinster fra internationalt samarbejde har i modsætning hertil spillet en afgørende rolle. Den deraf følgende pessimistiske forvent-

ning til udfaldet af forhandlingerne er imidlertid ikke blevet opfyldt, da vidtstrakt brug af sidebetalinger har befordret samarbejdet – en mulighed, der også anerkendes inden for den realistiske tradition (Grieco, 1990: 231). Der har således både mellem EF og dets forhandlingspartnere og internt i EF først kunnet opnås enighed i det øjeblik summen og fordelingen af sidebetalinger sikrede en »balanceret« løsning. At GATT-forhandlingerne sandsynligvis ikke fører til et omfattende resultat kan tilsvarende tilskrives det faktum, at konfliktlinjerne giver få muligheder for anvendelse af sidebetalinger (jf. Ahnlid og Vedovato, 1989).

Det realistiske argument om, at nationalstater tillægger relative gevinster afgørende vægt i et anarkisk internationalt system synes derved at have fået empirisk støtte. I flere sammenhænge stemmer især de enkelte EF-staters adfærd imidlertid ikke overens med de forventninger, man med et realistisk udgangspunkt kunne formulere. Tyskland har således i flere omgange modsat sig internationale aftaler, der kunne have styrket landets position inden for EF, ligesom den hyp-pige franske modstand mod omfattende internationale aftaler har været begrænset til områder, hvor specifikke sektorinteresser ville blive hårdt ramt. Betydningen af sidebetalinger synes endvidere at have størst betydning i de sidste faser af et forhandlingsforløb, altså i de faser, hvor nationale organiserede interesser har haft tid til at mobilisere.

Det kan ikke udelukkes, at hensynet til EF's magtbase og relative position over for andre regioner og stater har spillet en vis rolle for EF's og de enkelte EF-staters adfærd, eksempelvis på GATT-området. Det synes dog plausibelt, at det i højere grad er hensynet til indenrigspolitiske interesser og dermed til den *interne* fordeling af gevinster og omkostninger mellem samfundsgrupperne inden for den enkelte stat, end det internationale kapløb om velfærd og magt, der bestemmer stateres adfærd i den internationale politiske økonomi.

Denne konklusion er i fundamental konflikt med det realistiske paradigme, da den afgørende nedtoner betydningen af det internationale systems anarkiske karakter. Det er imidlertid ikke en konklusion, der bør overraske: Relative fordelingsspørgsmål udgør en af de absolutte kerner i al politisk virksomhed, uanset om en given situation er karakteriseret ved strukturelt anarki eller ej, og det synes som om den besnærende logiske stringens i den realistiske argumentationskæde af og til har stillet sig i vejen for erkendelsen af denne indsigt (for eksempel Grieco, 1990: 220-227). Det kan således udmærket være et problem for mig, at min kollega får en større lønforhøjelse end jeg selv, uanset at der – givet eksistensen af overordnede instanser – ikke dermed er risiko for min sikkerhed! Fordelingen af gevinster rejser derfor problemer, der lader sig beskrive af fundamentale begreber som »retfærdighed«, »misundelse«, »rimelighed« osv., og langt fra udelukkende af begrebet »sikkerhed«. Strukturelt anarki er ikke, som det impliceres i det realistiske paradigme, den eneste årsag til, at relative gevinster er vigtige for medlemstatslige forhold, og flere niveauer end det internationale »systemniveau« er dermed relevante for forståelsen af internationale relationer – et kritikpunkt, der også retter sig mod den liberalt-institutionelle tilgangsvinkel.

Iagttagelsen leder til den konklusion, at international politisk økonomi og »national« politisk økonomi i mange henseender ikke er væsensforskellige katego-

rier: Den internationale politiske økonomi er i vid udstrækning »the same old game« om fordelingen af privilegier, fordele og ulemper, og ikke først og fremmest nationernes stadige kappestrid om magt og velfærd. Dermed er det dog ikke udelukket, at hensynet til relative gevinster ved internationalt samarbejde i specifikke sammenhænge kan være motiveret af sikkerhedshensyn.

Udfaldet af de tre forhandlingsforløb afhang i høj grad af de involverede aktørers relative gevinster. Ved omfattende brug af sidebetalinger lykkedes det at nå væsentlige resultater. De relative gevinsters betydning har, som det indledningsvist blev argumenteret, klart haft den effekt, at EF i forvaltningen af den internationale økonomi er en lidet fleksibel, langsommelig og ofte defensiv forhandlingspartner. Dette følger af, at fordele ved internationale aftaler skal fordeles på en acceptabel måde, mellem medlemsstaterne, men i høj grad også mellem samfundsgrupperne i de enkelte stater. Disse karakteristika er generende, men de indgåede aftaler mellem EF og EFTA og mellem EF og de tre centraleuropæiske stater viser, at de langt fra fjerner EF's muligheder for at spille den nødvendige konstruktive rolle i den internationale politiske økonomi. På denne baggrund kan der på det internationale samfunds vegne være grundlag for en forsigtig optimisme. Hvorvidt dette er ensbetydende med konsistent EF-støtte til øget frihandel er i høj grad afhængigt af de sidebetalinger, der i den enkelte situation kan stilles til rådighed for indenlandske politiske aktører, måske særligt på landbrugsområdet. Som to af de tre forløb viser, er det dog en mulighed, at EF fortsat kan bevæge sig i denne retning.

Litteratur

- Ahnlid, A. og C. Vedovato (1989). »Frihandel eller protektionisme? GATT och det multilaterale handelssystemet«, *Ekonomisk Debatt*, nr. 4.
- Axelrod, Robert og Robert Keohane (1985). »Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions«, *World Politics*, vol. 38.
- Buchan, David (1991). »Brussels opens its doors to trade with Eastern Europe«, *Financial Times*, 18. April.
- Conybeare, John A. C. (1984). »Public Goods, Prisoners' Dilemmas and the International Political Economy«, *International Studies Quarterly*, vol. 28, pp. 5-22.
- Dawkins, William (1991). »France changes tack on EC farm policy reforms«, *Financial Times*, 21. October.
- Dodwell, David (1991). »German move lifts GATT talks«, *Financial Times*, 14. October.
- Europe. Agence Internationale d'Information pour la Presse, Bruxelles, diverse numre.
- Europe Documents (1989a). No. 1542/1543, »Declaration sur les Orientations de la Commission des Communautés Europeennes«,
- Europe Documents (1989b). No. 1590, »The Position of the EEC on the Agriculture Chapter of the Uruguay Round«,
- Europe Documents (1990). No. 1646/1647.
- Filipek, Jon G. (1989). »Agriculture in a World of Comparative Advantage: The Prospects for Farm Trade Liberalization in the Uruguay Round of GATT Negotiations«, *Harvard International Law Journal*, vol. 30, pp. 121-170.
- Gilpin, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*, Princeton New Jersey: Princeton University Press.
- Goldsmith, Charles (1991). »Paris seen Softening«, *International Herald Tribune*, 21. October.

rier: Den internationale politiske økonomi er i vid udstrækning »the same old game« om fordelingen af privilegier, fordele og ulemper, og ikke først og fremmest nationernes stadige kappestrid om magt og velfærd. Dermed er det dog ikke udelukket, at hensynet til relative gevinster ved internationalt samarbejde i specifikke sammenhænge kan være motiveret af sikkerhedshensyn.

Udfaldet af de tre forhandlingsforløb afhang i høj grad af de involverede aktørers relative gevinster. Ved omfattende brug af sidebetalinger lykkedes det at nå væsentlige resultater. De relative gevinsters betydning har, som det indledningsvist blev argumenteret, klart haft den effekt, at EF i forvaltningen af den internationale økonomi er en lidet fleksibel, langsommelig og ofte defensiv forhandlingspartner. Dette følger af, at fordele ved internationale aftaler skal fordeles på en acceptabel måde, mellem medlemsstaterne, men i høj grad også mellem samfundsgrupperne i de enkelte stater. Disse karakteristika er generende, men de indgåede aftaler mellem EF og EFTA og mellem EF og de tre centraleuropæiske stater viser, at de langt fra fjerner EF's muligheder for at spille den nødvendige konstruktive rolle i den internationale politiske økonomi. På denne baggrund kan der på det internationale samfunds vegne være grundlag for en forsigtig optimisme. Hvorvidt dette er ensbetydende med konsistent EF-støtte til øget frihandel er i høj grad afhængigt af de sidebetalinger, der i den enkelte situation kan stilles til rådighed for indenlandske politiske aktører, måske særligt på landbrugsområdet. Som to af de tre forløb viser, er det dog en mulighed, at EF fortsat kan bevæge sig i denne retning.

Litteratur

- Ahnlid, A. og C. Vedovato (1989). »Frihandel eller protektionisme? GATT och det multilaterale handelssystemet«, *Ekonomisk Debatt*, nr. 4.
- Axelrod, Robert og Robert Keohane (1985). »Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions«, *World Politics*, vol. 38.
- Buchan, David (1991). »Brussels opens its doors to trade with Eastern Europe«, *Financial Times*, 18. April.
- Conybeare, John A. C. (1984). »Public Goods, Prisoners' Dilemmas and the International Political Economy«, *International Studies Quarterly*, vol. 28, pp. 5-22.
- Dawkins, William (1991). »France changes tack on EC farm policy reforms«, *Financial Times*, 21. October.
- Dodwell, David (1991). »German move lifts GATT talks«, *Financial Times*, 14. October.
- Europe. Agence Internationale d'Information pour la Presse, Bruxelles, diverse numre.
- Europe Documents (1989a). No. 1542/1543, »Declaration sur les Orientations de la Commission des Communautés Europeennes«,
- Europe Documents (1989b). No. 1590, »The Position of the EEC on the Agriculture Chapter of the Uruguay Round«,
- Europe Documents (1990). No. 1646/1647.
- Filipek, Jon G. (1989). »Agriculture in a World of Comparative Advantage: The Prospects for Farm Trade Liberalization in the Uruguay Round of GATT Negotiations«, *Harvard International Law Journal*, vol. 30, pp. 121-170.
- Gilpin, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*, Princeton New Jersey: Princeton University Press.
- Goldsmith, Charles (1991). »Paris seen Softening«, *International Herald Tribune*, 21. October.

- Grieco, Joseph (1988). »Realist Theory and the Problem of International Cooperation: Analysis with an Amended Prisoner's Dilemma Model«, *The Journal of Politics*, vol. 50, no. 3, pp. 600-624.
- Grieco, Joseph (1990). *Cooperation Among Nations. Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*, London: Cornell University Press.
- Kelly, Jilyan og Stephen Woolcock (1989). »GATT: a mid-term agreement«, *The World Today*, vol. 45, pp. 92-93.
- Keohane, Robert (1980). »The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977«, i Ole R. Holst, Randolph M. Siverson og Alexander L. George (eds.), *Changes in the International System*, Westview.
- Keohane, Robert (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles (1981). »Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides«, *International Studies Quarterly*, vol. 25, pp. 242-254.
- Kommissionen (1991). *Den fælles landbrugspolitik udvikling og fremtid*, KOM(91) 258, Bruxelles.
- OECD (1987). *National Policies and Agricultural Trade*, Paris.
- Pedersen, Thomas (1989). »EF og EFTA ved at genfinde hinanden«, *Det Udenrigspolitiske Magazin*, nr. 2, pp. 13-19.
- Pedersen, Thomas (1991). »EC-EFTA Relations: An Historical Outline«, pp. 13-27 i Helen Wallace (ed.), *The Wider Western Europe. Reshaping the EC/EFTA Relationship*, London: Pinter Publishers.
- Oye, Kenneth A. (1985). »Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies«, *World Politics*, vol. 38, pp. 1-24.
- Snidal, Duncan (1985). »The Limits of Hegemonic Stability Theory«, *International Organization*, vol. 39, no. 4, pp. 579-614.
- Skak, Mette (1991). *East Europe, The Soviet Union and Europeanization: A Challenge for the European Community*, arbejdspapir præsenteret ved APSA's årlige møde, august.
- Seidelin, Michael (1991). »Tysk-fransk forhaling af EF-aftaler med Østeuropa«, *Information*, 31. juli.
- Taylor, Michael (1987). *The Possibility of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press.