

## INTRODUKTION – MED SÆRLIGT HENBLIK PÅ GLOBALISERING

HANS MOURITZEN

Da den tidligere fodboldspiller i Hvidovre IF Kim Rasmussen i 1997 vendte hjem til Hvidovre fra et ophold som professionel i en kinesisk klub, blev han udelukket fra al elitefodbold. Årsagen var, at han var rejst fra en løbende kontrakt med sin kinesiske klub. Denne havde klaget over kontraktforsømmelsen til FIFA, det internationale fodboldforbund, som herefter midlertidigt havde udelukket spilleren fra al fodbold i klubber under FIFA, dvs. al elitefodbold i verden. Dette blev for Danmarks vedkommende håndhævet af DBU, Dansk Boldspil Union. Fra sin bopæl kunne Kim Rasmussen se, hvordan kammeraterne i HIF, Hvidovre Idrætsforening, trænede fodbold. Kineserne på den anden side af jordkloden var kommet mellem ham og dem. Selv valgte han at spille firmafodbold, som ikke hører under DBU. Et eksempel som dette leder tanken til det populære begreb „globalisering“, hvis essens synes at være, at dagligdags foreteelser kan have geografisk meget fjerne årsager, fordi afstand har fået mindre betydning. Dette er i hvert fald begrebets „common sense“ betydning. Fodbolden er globaliseret – og har været det gennem det meste af det 20. århundrede – i den forstand, at man har et verdensomspændende regelsystem, som man også er i stand til at håndhæve. Noget tilsvarende gælder for visse andre velafgrænsede sektorer, der får lov til at følge deres egen logik uforstyrret af f.eks. statsinteresser.

### TRANSNATIONALE DYNAMIKKER

Globalisering betragtes her som et underbegreb til transnationalisering. Dette begreb refererer til øgede grænseoverskridende kontakter mellem individer eller grupper i de enkelte samfund.<sup>1</sup> Samfundene bliver mere gensidigt afhængige (interdependente); de bliver tættere forbundne. Vi skelner her mellem transnationalisering på fire niveauer:

- det globale, defineret som transregionalt, dvs. „over“ det regionale niveau
- det regionale, i forhold til Danmark EU
- det nære, defineret som nærmere Danmark end det regionale niveau og
- det meget nære, defineret ved kun at angå en geografisk del af Danmark.

Betegnelserne er henholdsvis „globalisering“, „regionalisering“, den „nære transnationalisering“ og den „meget nære transnationalisering“ (i praksis er de to sidste slået sammen under „det nære“ i ét kapitel). For Danmarks vedkommende er regionalisering lig med europæisering eller mere præcist „EU’isering“, da EU har været hovedkraften bag etableringen af transnationale bånd på europæisk plan.<sup>2</sup> Den nære transnationalisering har for Danmarks vedkommende traditionelt fundet sted i det skandinaviske område, og den meget nære kan i øjeblikket iagttages i Øresundsregionen og i Region Sønderjylland/Schleswig.

Det er ingen naturlov, at niveauerne netop skal være de fire beskrevet ovenfor. Men påstanden her – der vil blive underbygget i kapitel 2, 3 og 4 – er, at i forhold til Danmark er det netop på disse fire niveauer, vi kan identificere selvstændige transnationale dynamikker. Var de alle udsprunget af én og samme dynamik, ville det være overflødigt at skelne. Sådan er det imidlertid ikke. Dynamikken på det globale niveau skyldes ikke stærke globale politiske institutioner, men er båret frem teknologisk og af statslig politisk velvilje. På det europæiske niveau er dynamikken derimod i højere grad politisk-institutionel. Den blev igangsat i 1950’erne (EF 1957), lang tid før nogen talte om globalisering. Den nære transnationalisering, der startede med skandinavismen i midten af det 19. århundrede og har sin styrke i det identitets- og idémæssige, var længe verdens eneste væsentlige transnationalisering mellem selvstændige stater. Også den hviler med andre ord i sig selv. Først efter omtrent et århundrede fik den „konkurrence“ af EF’s transnationalisering. Den meget nære transnationalisering har for Øresundsregionens vedkommende forbindelse til både skandinavismen (idéen) og til EU (økonomien). Alligevel har den sin egen basale dynamik af både national og lokal art – at styrke Danmarks hovedstad henholdsvis at styrke Skånes erhvervsliv. Med selvstændige dynamikker på de fire niveauer er der naturligvis ingen garanti for, at de gensidigt støtter hinanden. Dette er empiriske spørgsmål, der netop lader sig diskutere ved at holde niveauerne analytisk adskilt.

## DYNAMIK, MEN IKKE DETERMINISME

Transnationalisering – mest globalisering, i nogen grad europæisering og i mindre grad det nære – indebærer, at afstand får mindre betydning (deteritorialisering); udtrykt med en floskel bliver verden „mindre“, hvis transnationalisering gør sig gældende. Fænomenet skyldes bl.a. transportmidlernes og (masse)kommunikationens udvikling – som igen skyldes teknologiske udviklinger og fald i brugsomkostninger. Et telegram kunne udrette det samme for 100 år siden som en e-mail i dag, men e-mailen er billigere og dermed tilgængelig for mange flere. Det er imidlertid omstridt, hvor, hvornår og i hvilket omfang transnationalisering gør sig gældende; dette gælder særligt for globaliseringen. Der er ingen teknologisk eller anden *determinisme* (forudbestemthed) i udviklingen; også f.eks. politiske valg spiller en rolle ifølge nærværende bogs opfattelse. Skønt hvert niveau beskrevet ovenfor har sin egen selvstændige dynamik, kan stater beskytte deres samfund fra at blive løbet over ende af de selv samme dynamikker – til en højere eller lavere pris, naturligvis. Dette kan ske på individuel basis eller på gruppebasis (f.eks. EU som Danmarks bolværk mod globaliseringen). Stater kan *tillade* transnationaliseringen, eller de kan lade være, afhængigt af sagområde og gældende omstændigheder.<sup>3</sup> *Deglobalisering* er derfor også en mulighed (jf. videre i kapitel 2).

## DEFINITIONER

Der er tale om processer på de fire niveauer. Globalisering er en proces, hvorimod „globalisme“ er en tilstand (Keohane & Nye, 2000). Ved „fuld globalisme“ på et område har afstand helt mistet sin betydning; det er blevet „deteritorialiseret“ (Scholte, 2000). Ved „globalisering“ er vi på vej mod fuld globalisme; dvs. afstand har aftagende betydning. Omvendt ved „deglobalisering“: her har afstand tiltagende betydning. Læg mærke til, at vi undgår determinisme: at udviklingen er forudbestemt og nødvendigvis peger mod globalisering.

Det kan diskuteres, hvordan niveauerne mest hensigtsmæssigt skal afgrænses i forhold til hinanden. Det må tilstræbes at klassificere nogenlunde ensartede fænomener i samme kategori – men samtidig sikre en logisk udtømmende opdeling. Noget kunne tale for at kræve samtlige verdensdele involveret i „globalisering“; dette er bedst i samklang med almindelig brug af ordet „global“ som noget, der omspænder hele kloden. For at gøre opdelingen udtømmende er det imidlertid praktisk „kun“ at forlange transnatio-

naliseringsniveau på interkontinentalt (transregionalt) niveau (Held et al., 1999; Østerud et al., 1999; Keohane & Nye, 2000). Transnationalisering ud over Europa – men ikke nødvendigvis verdensomspændende – bliver herved at regne for „globalisering“. Det er med andre ord ikke afgørende, om f.eks. Australien eller Afrika endnu er med i processen; dette sidste gør jo heller ikke nogen væsentlig forskel for processen som sådan eller for en aktør, der er udsat for den.

En grund til at skelne mellem regionalisering og globalisering – ud over de selvstændige dynamikker – er det faktum, at processer på tværs af regioner normalt vil omfatte afgørende kulturforskelle. De aktører, der kommer i nærkontakt eller i hvert fald intensiveret interaktion, vil normalt være langt mere forskellige end dem inden for en region – uden at det behøver være et „clash of civilizations“ (Huntington, 1996). Globaliseringen får herved typisk et eksotisk præg, som regionaliseringen normalt savner (f.eks. Held et al., 1999).<sup>4</sup> Det særlige ved Hvidovre-eksemplet er jo netop, at det er kineserne – nogen langt væk, forskellige fra os kulturelt, med et andet økonomisk-politisk system – der bestemmer, om Kim Rasmussen må træne med sine kammerater. Det er dette, der gør fænomenet fortjent til sit eget begreb.

Hermed bliver også følgende globaliseringsdefinition acceptabel: „vækst i økonomiske og sociale aktiviteter, som overskrider politisk definerede nationale og regionale grænser“ (*Den Store Danske Encyklopædi*, bd. 7, 1997). Vel at mærke hvis det sidste „og“ udlægges som „både og“ – ellers er der tale om regionalisering i stedet for globalisering som her forstået.

#### **GLOBALISERINGEN: ER DER HOLD I RYGTERNE?**

Mens europæiseringen og Danmarks nære transnationalisering som nævnt er relativt konkrete fænomener, er globalisering et mere luftigt begreb. Findes fænomenet overhovedet, i hvilket omfang og hvor langt går det i så fald tilbage i historien? Skal man tro de sidste ti års udbredte „globe talk“ blandt erhvervsfolk, politikere og en del forskere/journalister, er globalisering i dag en realitet med dybtgående virkninger både for folks dagligliv og samtidig en trussel mod nationalstaternes overlevelse – herunder også den danske.<sup>5</sup> Men ord, der som „globalisering“ er slidt rigeligt på, risikerer at skabe sine egne myter (Micklethwait & Wooldridge, 2000: 100-117). Politikere og andre har et incitament til selve det at tale om globalisering. Herved signaleres til befolkningen, at diagnosen er stillet; kuren er måske endnu ikke perfekt, men grundlæggende har man kontrol over situationen; ved at sætte et fælles

navn på en række nye og ukendte fænomener viser man, at man ved, hvad man er oppe imod. Og skulle det gå galt eller blot halvdårligt, har man „globaliseringen“ parat som syndebug. Der findes med andre ord et *politisk globaliseringsbehov* (Olsson, 1999: 184-185). Derfor *tales* der nok mere om globalisering end der faktisk „globaliseres“. Selve det at

... betydelige dele af menneskeheden har satset betydelige dele af deres politikker, formuer, karrierer, identiteter og overbevisninger på den forudsætning, at vores verden bliver mere og mere globaliseret (Scholte, 2000: 1; oversat).

må naturligt mane til eftertanke. Blandt forskere er der mange gange råbt „ulven kommer“. Inden for forskningsområdet „internationale relationer“ har man således siden midten af 1960'erne talt om nationalstaternes aftagende betydning, med henvisning til „den stigende internationale interdependens“, „transnationaliseringen“, „internationaliseringen“, „kompleks interdependens“, osv. Andre har talt imod, men debatten er hele tiden blevet holdt i kog. Når man derfor siden ca. 1990 har sagt det samme, blot med „globalisering“ som kautionist, må det uundgåeligt blive mødt med en vis dejavuholdning. Det er ikke første gang, forskere eller andre mener, at vi „netop nu“ lever i en brydningstid.<sup>6</sup> Men hvem ved, måske kommer ulven nu?

Blandt historikere, økonomer, sociologer, politologer mv. har der i en omfattende litteratur udkrystalliseret sig groft sagt tre hovedopfattelser af dette spørgsmål: hyperglobalisterne, skeptikerne og transformationalisterne. For *hyperglobalisterne* – der har en deterministisk opfattelse – har nationalstaten overlevet sig selv under presset fra globaliseringen. Staterne vil være tvunget til at føre en neoliberalistisk økonomisk politik; det er slut med velfærdsstaten og socialdemokratierne (f.eks. Ohmae, 1995). Vi får på længere sigt en global amerikaniseret enhedskultur. For *skeptikerne* derimod er globaliseringen overreklameret; den indskrænker sig til hver af de tre handelsblokke Nordamerika, Europa og Japan. Først nu er den nået op på et omtrentligt 1890-niveau (den internationale handel som pct. af bruttonationalprodukterne).<sup>7</sup> I virkeligheden har globaliseringen befundet sig i en bølgedal fra første verdenskrigs udbrud til slutningen af den kolde krig. Selv efter den kolde krig har motoren ligget på nationalt plan:

Nationale udviklinger har ... drevet forandringerne i den globale økonomi, endda mere end en såkaldt „globalisering“ har drevet de nationale

udviklinger. Det er bestemte landes succes, snarere end udfoldelsen af en enkelt global markedslogik baseret på flere og hurtigere transaktioner, der har fremtvunget tilpasninger (Zysman, 1996: 164, citeret fra Olsson, 1999; oversat).

For *transformationalisterne*, som indtager en mellemposition mellem hyperglobalister og skeptikere, er vore dages globalisering noget nyt og anderledes. Nationalstaterne er imidlertid stadig verdens stærkeste aktører. Transformationalisterne fokuserer på staternes ændrede (“transformerede”) rolle under globaliseringen i forhold til tidligere (Giddens, 1990; Held et al., 1999). Sammenfatningsvis: mens hyperglobalisterne underspiller staternes magt, og skeptikerne underspiller globaliseringen, betragter transformationalisterne begge fænomener som vigtige – og dermed udfaldet af mødet mellem dem som uvist. Der er ingen determinisme på spil – tværtimod. Som det allerede turde være fremgået, ligger denne bogs forudsætninger tættest på den sidstnævnte skole.

Ikke overraskende er det blevet forsøgt at *måle* globalisme til at være så og så stor på et givet tidspunkt – eller i hvert fald registrere, om den er stigende eller faldende. Problemet ved et samlet (aggregeret) globaliseringsindeks er, at fænomenet synes at variere uhyre meget fra sagområde til sagområde; afstand – vores operationalisering af begrebet – spiller en vidt forskellig rolle på forskellige områder. Et indeks får derfor typisk et partielt præg (jf. f.eks. Kearney, 2001).<sup>8</sup> Ved en kortlægning af globaliseringen må vi nødvendigvis skelne mellem (kategorier af) sagområder.

## GLOBALISERINGEN: FORSKELLIGE SAGOMRÅDE-KATEGORIER

Vi må for hvert sagområde spørge: hvad betyder afstand på dette område, dvs. er området blevet helt eller delvist deterritorialiseret? Er deterritorialiseringen af mindst interregionalt omfang? Hvis disse spørgsmål besvares bekræftende, foregår der globalisering på området. Hvis afstand er blevet *helt* irrelevant på interregional basis, foreligger tilstanden fuld globalisme. Her følger en kort vurdering af de relevante områders „tilstand“ ved indgangen til det 21. århundrede i denne henseende; i kapitel 2 foretages en grundigere analyse vedrørende økonomisk globalisering, fordi dette område i høj grad synes at være „dynamo“ for globaliseringen i øvrigt.<sup>9</sup> I stedet for de normale områdebetegnelser (miljø, handel osv.) vil vi i første omgang skelne mellem

nogle helt basale aktivitetskategorier, i forhold til hvilke afstand kan tænkes at spille en *forskellig* rolle:

- at transportere mennesker/genstande: handel, flygtninge/indvandrere, turisme, organiseret kriminalitet, epidemier, faste udenlandske investeringer
- *force majeure*: miljøskader mv.
- at kommunikere: internet, internethandel, massekommunikation, valuta-handel, porteføljeinvesteringer
- at true med at „smide ting i hovedet på hinanden“: våbenteknologiens udvikling, storpolitikken
- at forhandle: netværk af IGO'er og INGO'er (internationale organisationer, offentlige henholdsvis private).

#### AT TRANSPORTERE GENSTANDE / MENNESKER

De her aktuelle aktiviteter er alle afgørende betinget af transportmidlernes udvikling (f.eks. Jönsson et al., 2000: 179–182). Handel er stadig grundlæggende afstands-betinget (Crafts & Venables, 2001). Handelsstatistikker viser f.eks., at nabostater handler mere med hinanden end med andre (jf. tabel 1.1). Det er ikke kun den kortere transport, der kan forklare dette, men også at naboer normalt har indbyrdes mere beslægtede markeder end andre. Hertil kommer en faktor som mulighederne for effektive sanktioner i tilfælde af kontraktbrud; sanktioner kan bedst håndhæves over korte afstande (jf. videre kapitel 2).

Med persontransportens udvikling er det blevet muligt for et større antal mennesker at flytte sig hurtigere, billigere og over større afstande (menneske-globalisering). I tilfælde, hvor incitamentet til at rejse er motiveret i social nød, krig, naturkatastrofer, politisk forfølgelse eller lignende, er det således for første gang i historien fysisk muligt for en meget væsentlig del af også den tredje verdens befolkning at søge beskyttelse og bedre levevilkår i fredeligere og mere velstående lande, uanset om disse lande måtte befinde sig på den anden side af kloden. At afstand imidlertid langt fra er elimineret som faktor fremgår af det forhold, at størstedelen af verdens flygtninge fortsat opholder sig i umiddelbar geografisk nærhed af det område, som de er flygtet fra. „Areas hosting refugees“ er således langt overvejende beliggende i den tredje verden.<sup>10</sup> Lad os tage eksemplet med Kosovo-flygtningene i 1999. Mange af disse havnede i forskellige EU-lande, andre længere væk.

TABEL 1.1.

Tre landes største handelspartnere, 1998 i pct. af den totale handel

	EKSPORT TIL	EKSPORT FRA
DANMARK		
Tyskland	21,1	21,9
Sverige	11,2	12,7
Storbritannien	9,6	7,7
Norge	5,9	4,7
Frankrig	5,3	5,7
Holland	4,7	7,6
HOLLAND		
Tyskland	26,4	19,7
Belgien/Luxembourg	12,5	10,5
Frankrig	10,7	6,9
Storbritannien	10,2	9,7
Italien	5,8	3,4
USA	3,9	9,3
SCHWEIZ		
Tyskland	23,0	30,5
USA	10,8	6,9
Frankrig	9,5	10,9
Italien	7,7	9,7
Storbritannien	5,9	6,2
Holland	2,9	5,0

Kilde: *Statistical Yearbook of the United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE, 2001).

Men flygtningene udgjorde kun marginelle belastninger i disse lande; det afgørende var, at nabolandene til Kosovo – Makedonien og Albanien – var de lande, der truedes af overbelastning, indtil flygtningene kunne vende hjem igen. Flygtningestrømme er altså i højeste grad afstandsbetingede.

En lignende dynamik gør sig gældende for personer, hvis incitament til at rejse udelukkende består i ønsket om at skabe bedre sociale og økonomiske vilkår for sig selv og deres familie. Uanset motivet er vejen til et bedre liv på den anden side af kloden blevet hurtigere og billigere og dermed nemmere – i hvert fald i teorien. De rige landes restriktioner mod indvandring har



imidlertid bevirket, at migration – arbejdskraftens vandring – er en faktor, der er forholdsvis begrænset sammenlignet med glansperioden i slutningen af det 19. århundrede (udvandringen til Amerika, håndværkere på „valsen“ i Europa osv.) Mellem 1870 og 1910 emigrerede ca. ti pct. af verdens befolkning på permanent basis; for de sidste 25 år er det tilsvarende tal ca. to pct. (Lindert & Williamson, 2001). Staternes restriktioner har med andre ord ført til en *degloberisering* på dette område.

Selvom fjerne rejsemål efterhånden er blevet hverdagskost, er turismen fortsat afstandsbetings (og betydningen i øvrigt diskutabel, jf. Held et al., 1999: 360); som det fremgår af turistmestatisikker, turister man stadig mest hos sine naboer. De fleste turister i Danmark kommer således fra henholdsvis Tyskland, Sverige og Norge (2000). Nærhed er også vigtigt for den organiserede kriminalitet: den har forøget sin mobilitet, men vælger dog fortsat de „nærmeste“ objekter, alt andet lige.

Afstand i sig selv kan næppe længere betragtes som et beskyttende lag mod epidemier; på grund af menneskers, dyrs og varers forøgede mobilitet kan f.eks. HIV/AIDS eller BSE (kogalskab) forekomme, hvor de beskyttende forholdsregler er utilstrækkelige. Alligevel klamrer vi os til afstandsfaktoren, når en epidemi faktisk bryder ud: jo større afstand til smittekilden, desto mindre risiko for smitte, alt andet lige. Epidemier som f.eks. BSE eller mund- og klovsyge fører stadig til høj grad af *nationale* beskyttelsesforanstaltninger: stop for levnedsmiddel- eller øvrig import fra berørte lande (eller lande i nærheden af de berørte), desinfektion af passagerer, rejserestriktioner osv. Europas befolkninger foretrækker kød/levnedsmidler fra deres eget land. Virkeligheden anno 2001 var langt fra EU-idealene om den frie bevægelighed af mennesker, varer osv.

Faste investeringer er afstandsbetingsede (Crafts & Venables, 2001). Der er for det første faste omkostninger ved at afhænde en virksomhed. En række traditions- og trægheds-faktorer favoriserer status quo, dvs. at beholde den eksisterende virksomhed. EU's toldbarriere taler også imod at flytte produktionen ud til et uland med billig arbejdskraft (Micklethwait & Wooldridge, 2000: 114-117). Kontrolmulighederne samt psykologiske mekanismer – at investere i noget „kendt“ – kan forklare, at faste investeringer alt andet lige normalt foretages på nærmeste hold (jf. videre kapitel 2).

Samlet må det konstateres, at den fulde globalisme næppe er realiseret inden for det her aktuelle område. Med migration er der faktisk sket en *degloberisering* siden slutningen af det 19. århundrede. Alle øvrige områder er kendetegnet ved en *trend* i retning af deterritorialisering (globalise-

ring) i kraft af transportmidlernes udvikling. Med andre ord (ibid.: 117), „... selvom geografien langt fra er afgået ved døden, betyder den mindre“ (oversat).

#### FORCE MAJEURE: MILJØSKADER MV.

Miljøskader er menneskeskabte; de kan uintenderet bevæge sig og genere sagesløse. Trenden i retning af globale miljøproblemer er blevet fremhævet som et aspekt ved globalisering (Held et al., 1999: 376-413). Problemerne afledt af ozonlagets udtynding er et eksempel på et sådant „fælles“ miljøproblem. Det er også oplagt, at den globale opvarmning som følge af – formentlig – øget CO<sub>2</sub>-indhold i atmosfæren er en trussel, der er fælles for alle stater (om end konsekvenserne ligesom i ozoneksemplet kan ramme skævt). FN's klimakonferencer udgør forsøg på at finde globale løsninger på problemet.

Stadig er de fleste typer af miljøskader dog afstandsbetingsede. Industrielle affaldsprodukter udledes i floder og flyder med et stykke vej. Risikoen for nukleare udslip fra atomreaktorer kommer for Danmarks vedkommende hovedsageligt fra Barsebäck på den anden side af Øresund og Ignalina i Litauen. Forsuringen af svenske søer og skove skyldes i stor udstrækning sur regn stammende fra svovludslip fra skorstenene i relativt nærliggende områder: Ruhr-distriktet, England og Danmark. Det vil sige, at tilskyndelsen til konflikt eller samarbejde om disse forureningskilder er betydende i nabolaget – men aftager med afstanden. Måske betyder de noget i en større region, måske ikke. Området er med andre ord langt fra blevet deterritorialisert. Trenden mod større produktionsenheder betyder naturligt nok også risiko for miljøskader over større afstande. Dette i kombination med de globale miljøproblemer gør det rimeligt samlet at tale om en (svag) globalisering, men *langt fra* fuld globalisme.

#### AT KOMMUNIKERE

På kommunikationsområdet er det ubestrideligt, at der løbende er sket en transnationalisering det seneste halvandet århundrede. Et kvantespring skete med telegrafien i 1870'erne, især etableringen af de interkontinentale søkabler („det victorianske internet“). Hermed var det muligt at sende budskaber fra Californien i vest via Europa til Vladivostok og herfra videre til Kina og Japan. Mens det tidligere havde taget måneder at få bragt informa-

tion om priser og markedsforhold verden rundt, tog det nu få timer; verden havde forudsætninger for at blive ét stort marked. Med vore dages internet er „signaltrykkelsen“ på tværs af landegrænser steget eksponentielt. Den fulde globalisme er for længst en realitet.

Det har revolutionerende betydning for den handel eller investering, der *ikke* kræver fysisk transport – men kun kommunikation (internet). I så fald kan den ske på få øjeblikke, praktisk taget rum-uafhængigt. Valutahandel er ét eksempel; et andet er porteføljeinvesteringer, dvs. aktier og obligationer (modsat faste investeringer). Internettet er et redskab til kommunikation og eventuel underholdning; men det kan ikke bringe mennesker eller varer fysisk sammen. Til dette vigtige formål er de under „transport“ nævnte begrænsninger stadig uomgængelige.

Det bør også fremhæves, at ca. et dusin lande i verden i 2002 udøver en eller anden form for censur vedrørende nettet, bl.a. Saudi-Arabien, Irak, Singapore og Kina. Typisk drejer det sig om sider med pornografisk eller religiøst indhold, ligesom vestlig popkultur og stof om kvinders rettigheder tilsyneladende er kontroversielt.

Også massekommunikation, film mv. trodser interregionale afstande og har dermed realiseret fuld globalisme. Men det er værd at bemærke, at det er en asymmetrisk globalisme i form af *anglificering* – dvs. domineret af USA og England. Sproget engelsk

... er det absolutte midtpunkt i det globale sprogsystem. Det er blevet *lingua franca par excellence* og fortsætter med at befæste sin dominans i en selvforstærkende proces (Held et al., 1999: 346; oversat).

Anglificeringen er ikke nogen ny foreteelse, men den er blevet forstærket af bl.a. satellitkanalerne og det angelsaksisk prægede internet (ibid.) På filmområdet foreligger et asymmetrisk forhold mellem USA og Europa: mens over halvdelen af de nye film i Europa (1997) kom fra USA, stammede under fem pct. af de nye film i USA fra Europa (1995).

Den fulde kommunikationsglobalisme ufortalt er det imidlertid diskutabelt, hvor meget den betyder. Folk har stadig et behov for „ansigt til ansigt“ samtaler, ikke mindst når vigtige sager skal afhandles – personligt eller forretningsmæssigt (Jönsson et al., 2000: 185). Selvom en bestemt type kommunikation er *teknisk* mulig, er det ikke sikkert, at folks „mentale interessesfære“ udvides tilsvarende:

(menneskelig) rækkevidde er betinget af menneskets biologiske og intellektuelle kapacitet, evnen til at inkludere den omkringliggende verden i en mental interessesfære (ibid.: 183). ... Baseret på overlappende generationers erfaringer fostrer den menneskelige rækkevidde lokal forankring og regional identitet. Vore daglige bevægelsesmønstre og tætte sociale netværk forstærker vigtigheden af vores nærmeste omgivelser (ibid.: 185; oversat).

Da man kun kan se én tv-kanal/film eller besøge én hjemmeside ad gangen, og da tid er et knapt gode, må den enkelte hele tiden *vælge* – dvs. prioritere. Et sæt valg *er* imidlertid allerede truffet: den pågældendes tids-/rumlige omgivelser. Disse kan ikke bortvælges for mere end afgrænsede perioder (og kun undtagelsesvis ændres fundamentalt). De kommer herved til at fungere som parameter, det faste holdepunkt for tilværelsen (valgene) i øvrigt. Da de fleste vælger interesse- og nyttemæssigt i lys af sådanne parametre, er der en tendens til at prioritere det nære – dvs. det der har relevans for de tids-/rumlige omgivelser (eskapisme ufortalt). Det ses måske tydeligst på massemedieområdet. I perioden 1993–99 – parabolanskaftens gyldne periode – steg de danske tv-seeres gennemsnitlige tidsforbrug på udenlandske kanaler kun yderst marginelt, nemlig fra ca. 12 til ca. 14 pct.<sup>11</sup> Og ser vi på ugens, månedens eller årets top-10 seertal, er der ikke én eneste udenlandsk produceret udsendelse på nogen af disse lister.<sup>12</sup> „Formidlerne“, dvs. journalister og redaktører mv., anticiperer naturligvis denne præference for det nære (Grantham, 2000: 162) – også i nyhedsstoffet. Det gennemgående træk i 1990'erne har været, at det internationale stof procentvis har udgjort en faldende del af det samlede nyhedsstof (Holm et al., 2000); på visse amerikanske tv-kanaler er det næsten forsvundet. Danske tv-kanaler har en i international sammenligning *høj* andel internationalt nyhedsstof (1997: ca. 30 pct.). Men den har alligevel været *faldende* gennem 1990'erne (Hjarvard, 1999: 114). Der er endvidere en tendens til, at internationale nyheder skal præsenteres med en national eller lokal vinkel. „Det paradoksale er, at nærhed – i en globaliseret tid – bliver et stadigt vigtigere nyhedskriterium ...“.<sup>13</sup>

Nærhedshensynet spiller øjensynligt også en rolle *inden for* udlandsstoffet. Ser man på danske udlandsnyheders landefordeling (ibid.), er de suveræne topscorere USA (12 pct.), Sverige (seks pct.), Storbritannien (seks pct.) og Tyskland (seks pct.). Ud over den internationale magtstruktur (hvem er stærke og rige?) er det tydeligt, at Danmarks *nære* omgivelser er særdeles godt repræsenteret.<sup>14</sup>

Ud fra en samlet betragtning er det derfor oplagt, at den fulde globalisme på massemedie-området betyder mindre, end man rent „teknisk“ skulle formode. Det sørger samspillet mellem forbrugerne og formidlerne for.

#### AT TRUE OG AT FORHANDLE<sup>15</sup>

De to sidste kategorier på s. 17 er stort set kun relevante for stater (regeringer), fordi stater har noget nær monopol på international voldsanvendelse og storpolitik (*pace* II. september, naturligvis). Bortset fra INGO'er falder punkterne uden for den her anvendte definition af transnationale relationer: „regelmæssigt samkvem på tværs af nationale grænser, hvor mindst én af parterne er en ikke-regerings aktør eller i hvert fald *optræder* regeringsuafhængigt“. Punkterne hører til international politik/udenrigspolitik og vil derfor blive stedmoderligt behandlet her. For at fuldføre komparationen af afstands betydning på forskellige områder skal dog kort anføres et par kommentarer (Mouritzen, 1999: kapitel 2).

Under den kolde krig forelå fuld globalisme i forholdet mellem supermagterne. Afstand var uden praktisk betydning, fordi de var hinandens væsentlige omgivelser og forholdet var kendetegnet ved meget høj interdependens i kraft af den gensidige nukleare ødelæggelsesevne. Dette var vel at mærke interdependens på regeringsplan, ikke på samfundsplan. Når supermagtslederne holdt topmøde, fulgtes det af øvrige magter, allierede såvel som neutrale, med stor spænding; supermagternes agenda prægede også øvrige magters agenda. Da bipolariteten og den kolde krig havde sluppet sit greb om staterne, kunne disse „genopdage“ deres respektive territorielle omgivelser og heraf følgende forskellige agendaer („agenda-differentiering“). Staternes forøgede handlefrihed forårsagede flere mindre konflikter med konventionelle våben. Krigene i f.eks. Eks-Jugoslavien og Tjetjenien i 1990'erne illustrerer en forøget brug af forholdsvis primitive, korttrækkende våben. Afstand har fået forøget betydning i krigsførelse og dermed storpolitisk magtudøvelse. Sammen med agenda-„differentieringen“ har det betydet, at storpolitikken er blevet territorialiseret, dvs. deglobaliseret, siden den kolde krig.

Hvad angår området *At forhandle*... havde staterne med dannelsen af FN fået et multilateralt kontaktapparat, der efterhånden blev universelt. I dette netværk var geopolitiske kategorier som fysisk magt og afstand formelt elimineret; man skelner ikke mellem „stormagter“ og „småstater“ eller mellem interessesfære og gråzone. Herved har netværket også i nogen grad for-

mået at *mildne* den grundlæggende geopolitik. Netværket af IGO'er udgør en forskel mellem vore dages globalisering og den økonomiske globalisering før første verdenskrig. Ud over i sig selv at repræsentere en globalisering („IGO-globalisering“) har netværket været staterne behjælpeligt med at administrere fælles interesser vedrørende globaliseringer på de forskellige *sagområder*. Her havde staterne, sideløbende med deres interesser modsætninger i storpolitikken, en række mindste *fællesinteresser* affødt af udviklingerne beskrevet ovenfor: at regulere/deregulere handel mv., at undgå grænseoverskridende miljø-ødelæggelser, at regulere/deregulere valutahandlen mv. og at undgå fælles udslettelse. Staterne kunne søge at realisere målsætninger, der var lidt højere end medlemmernes laveste fællesnævner (om end man som oftest måtte nøjes med denne). Med IGO-globaliseringen fik staterne forbedrede *muligheder* for at regulere globaliseringer på de forskellige sagområder.

#### GLOBALISERING: SYNTSE

Samlet synes trenden ved indgangen til det 21. århundrede at pege i forskellige retninger på forskellige sagområder. Migration er blevet deglobaliseret. På en lang række områder spiller afstand stadig en, om end aftagende, rolle. Man handler stadig mest med sine nabolande, alt andet lige, og flygtninge bevæger sig, i hvert fald i første omgang, til nabolande, om end trenden siger „globalisering“. De fleste miljøproblemer er i højeste grad afstandsbedingede, men trenden er også her globalisering. Kun for så vidt angår pengemarkederne og (masse)kommunikation er afstandsfaktoren stort set elimineret. Her kan man med rimelighed tale om fuld globalisme.

Er der et hierarki mellem de forskellige områder, eller hvad? Storpolitikken har principielt primat i forhold til de øvrige. Den – dvs. staterne – kan tillade udfoldelserne på de øvrige områder, men den kan også lægge bånd på dem. De fungerer med andre ord med statstilladelse (jf. note 3). I storpolitiske krisesituationer – globalt eller i en bestemt region – er der en tendens til, at storpolitikken, baseret på fysisk magt, bestemmer, hvem man handler med, hvilke flygtninge man tager imod, hvem man vil slutte miljøaftaler med, og måske endog hvem man vil have diplomatisk kontakt med. I så fald kommer den storpolitiske deglobalisering til at styre også de øvrige områder. Det er ikke længere deres egen iboende logik, der bestemmer deres globalisme.

En sådan situation foreligger imidlertid langt fra i Danmarks væsentlige omgivelser ved begyndelsen af det 21. århundrede. Den storpolitiske deglo-

balisering er helt central for forståelse af dynamikken i international politik og udenrigspolitik, men mindre vigtig i nærværende bogs sammenhæng.

#### SPRÆNGSTOFFET I TRANSNATIONALISERINGEN: DE FORØGET MOBILE ENHEDER MØDER DE STAVNSBUNDNE

Hvis afstand betyder mindre, kommer flere individer, grupper, virksomheder, stater eller endog civilisationer i nærkontakt. Herved skærpes konkurrencen mellem dem; afstand som beskyttende lag forsvinder eller reduceres. Ikke alle aktører påvirkes dog ens af en transnationalisering. Nogle aktører – kapitalen og dele af arbejdskraften – bliver *mere* mobile, mens nationerne og staterne forbliver stavnsbundne; de ligger hvor de ligger (Mouritzen, 1999). Med nomader som mulig undtagelse er en nation – via tradition, kultur og litteratur – knyttet til et bestemt geografisk område, et „fædreland“ eller „folkehjem“. Danskhed er knyttet til „Sund og Bælt“, som ikke lader sig udskifte med f.eks. Sortehavet. Det samme gælder det dertil hørende statsapparat med navnet „Danmark“. Sådan er det uanset transnationaliseringen. Sprængstoffet i transnationaliseringen befinder sig i *spændingsfeltet mellem de stavnsbundne og de forøget mobile enheder*. Hvis det lykkes den mobile arbejdskraft eller flygtninge at slå sig ned i et „folkehjem“, er den ofte „inviteret med albuen“ af staten og betragtes som gæster af de fastboende – med deraf følgende begrænset opholdstid, begrænsede rettigheder og måske endog med forpligtelse til at opføre sig „bedre“ end de hjemmevante.

Udviklingen har dog en „skill bias“ til fordel for den mest eftertragtede og mobile arbejdskraft; personer med særlige talenter (kunstnere, professionelle sportsudøvere, IT-specialister m.fl.) har et globalt arbejdsmarked, hvis de selv ønsker det. Eliterne såvel som kapitalen opnår nogle relative fordele (Baumann, 1998); de kan bevæge sig derhen, hvor de finder det bedst at være (f.eks. hvor der er lavest virksomhedsbeskatning; herved forringes staternes skattegrundlag). De immobile enheder, dvs. primært staterne, kan så forsøge at kompensere for dette relative tab ved at stå sammen om nogle fælles regler (f.eks. minimumssatser for virksomhedsbeskatning), der skal begrænse de mobile enheders udfoldelser. I bedste fald vedtages de i det universelle FN, staternes „fagforening“. Det er imidlertid langt fra sikkert, at en sådan statsolidaritet er stærk nok til at overgå de individuelle fordele, som enkelte stater kan opnå som „skruebrækkere“ ved f.eks. at agere skattely.

Dette eksempel er udtryk for en almen dynamik i relation til transnationaliseringen. Når konkurrencen skærpes, fristes de enkelte aktører til at underbyde hinanden. For at hindre at et sådant muligt „race to the bottom“ går ud over sagesløse, kan staterne forsøge at enes om fælles standarder, der skal respekteres. Det kan f.eks. være forbud mod børnearbejde eller vedtagelse af generelle lønmodtagerrettigheder på EU-plan eller globalt plan. „Politisk korrekthed“, hvad enten den er formaliseret af staterne eller ej, kan også undertiden ansues som globaliseringskompensation: globaliseringen indebærer f.eks. strømme af flygtninge og indvandrere fra fremmede kulturer, som igen giver grobund for fremmedfjendske reaktioner i visse lande. Disse forsøges tøjlet via øget politisk korrekthed, f.eks. vedrørende hvilke betegnelser de tilflyttede må omtales med.

Øresundsbroen har ikke formindsket afstanden mellem København og Skåne; den er stadig ca. 25 km. Den har derimod formindsket afstandens *betydning*, idet man nu kan krydse Sundet nemmere og hurtigere (fra 40 min. til ti min.) Konkurrencen skærpes herved mellem f.eks. forretningsdrivende i København og Malmø til gavn for forbrugerne. I en sådan skærpet konkurrence kommer den danske lukkelov under pres (såvel som f.eks. de danske restriktioner over for etablering af storvarehuse), fordi de danske forretningsdrivende opfatter den som en hæmsko i kampen om kunderne (Sverige har ingen lukkelov eller restriktioner for etablering af storvarehuse). Eftersom en ensartet lukkelov i de to lande er urealistisk, er det sandsynlige en liberalisering eller afskaffelse af lukkeloven i Danmark for at tilnærme sig svenske tilstande. Reglerne tilnærmer sig med andre ord hinanden på de to sider af Sundet, undertiden gennem fælles beslutninger, men hyppigst – som i eksemplet – i kraft af konkurrencen. Dette er delvis analogt med tilsvarende processer på de to højere niveauer: Gennemførelsen af de fælles standarder i EU's indre marked sker både for at øge konkurrencen (hindre national beskyttelse) og samtidig sikre, at konkurrencen ikke fører til uønskede konsekvenser i form af f.eks. øgede miljøskader. Tilsvarende på globalt plan: I verdenshandelsorganisationen WTO søger man at gennemføre globale regler, om end med et mindre avanceret beslutningssystem end i EU – og derfor også med mindre effektivitet.

Som eksemplerne viser, kan transnationalisering være mere eller mindre avanceret. Det kan være problemerne og dermed formentlig også samfundene, der er transnationaliseret (f.eks. drivhuseffekten); men på et mere fremskredent stade er det også *beslutningerne*, der er transnationaliseret. Det kan dels ske ved, at parterne sætter sig sammen og bliver enige, dvs. hvor alle



har vetoret (FN's klimakonferencer, f.eks.), det være sig stater i IGO'er eller substansielle aktører i INGO'er. Et trin mere avanceret er det ved overnationale beslutninger som i EU; her træffes autoritative beslutninger hyppigt ved kvalificeret flertal, som dernæst gælder for og håndhæves i hele EU.

#### STATERNES TILGANG TIL TRANSNATIONALISERINGEN: HAR DE PARADERNE OPPE?

Der er to væsensforskellige sæt af udfordringer til staterne, de aktørale og de strukturelle. De førstnævnte kommer fra en aktør eller aktorblok (typisk en anden stat) og er tilsigtede. De sidstnævnte er utilsigtede og stammer fra en struktur eller proces, herunder samspillet mellem aktører. Eksempler kan være en international økonomisk krise, en natur- eller miljøkatastrofe eller den internationale mediestrøm – kort sagt hvad der ofte rubriceres under „globalisering“. Denne er med andre ord en *strukturel* udfordring til staterne.

Forskellige slags udfordringer opmuntrer forskellige slags nationale reaktioner. En stat kan vælge at tilvejebringe en *samlet* reaktion over for en transnationalisering. Dette udelukker ikke, at staten fører forskellige politikker på forskellige områder; politikkerne skal blot være indbyrdes afstemt, så de ikke modsiger hinanden ved f.eks. at basere sig på indbyrdes uforenelige principper.

Transnationaliseringen opfattes næsten som international politik og statens holdning til den derfor som en art udenrigspolitik. Nationale subaktører skal stå sammen over for den ydre udfordring, spontant og/eller gennem statslig koordinering (Mouritzen, 1997: 101). Staten taler naturligvis med én stemme og optræder velkoordineret. Ydre udfordringer skal ikke kunne spille forskellige partier, ministerier, regioner, organisationer eller befolkningsgrupper ud mod hinanden. Forholdet mellem disse tilhører landets „indre anliggender“, som ingen udenforstående må blande sig i. Det vigtige er, at nationen/staten besidder en rimelig grad af selvkontrol, dvs. kontrol over de nævnte subaktører.<sup>16</sup>

Staten kan imidlertid også forholde sig anderledes afslappet til en udfordring. Hver subaktør gives lov til at disponere på egen hånd i forhold til den ydre udfordring; der er ikke én koordineret national strategi. Transnationalisering behandlet efter denne recept kommer til at ligne traditionel indenrigspolitik – om end ifølge sagens natur tæt forbundet med omverdenen.

Ved en aktøral udfordring (f.eks. en krigstrussel) er den koordinerede tilgang næsten en naturlov i form af nationalt sammenhold og centralisering.

Ved en strukturel udfordring – som netop en transnationalisering – er tilgangen langt mere varieret, ligesom ved en udfordring som EU, der både rummer aktørale og strukturelle aspekter i sig (Mouritzen 1997: 96-106). En stats tilgang har på sin side betydning for magtforholdene i det pågældende land – specielt forholdet mellem de centrale statsorganer.

## MAGTEN OVER TRANSNATIONALISERINGEN

Transnationaliseringen, såvel den fjerne som den nære og den „mellemste“, har konsekvenser for den interne magtfordeling i Danmark. Mellemregningen er, om den danske stat har valgt en koordineret eller en ikke-koordineret tilgang til transnationaliseringen (jf. tabel 1.2).

TABEL 1.2.

To nationale tilgange til europæisering

	KOORDINERET TILGANG	IKKE-KOORDINERET TILGANG
Forudsætninger	Det kan betale sig at tale med én stemme udadtil Det er især nødvendigt for småstater at koordinere	National selvkontrol undermineres alligevel af EU Koordinering er spild af tid og ressourcer Også EU har lav selvkontrol
Mål	Højt niveau af national selvkontrol Konsensus blandt nationale aktører	Offensiv brug af ressourcer til at udnytte den lave EU-selvkontrol
Midler	Højt niveau af intern konsultation og koordination Relativt lukkede beslutningsprocesser UM koordinerer fagministerierne Europaudvalget mandaterer dansk EU-politik	Direkte adgang for nationale sub-interesser til EU-arena Relativt åbne beslutningsprocesser Fagudvalgene mandaterer hver sit politikområde
Konsekvenser	Parlamentarisk niveau: Et stærkt Europaudvalg Svage fagudvalg Regeringsniveau: Et stærkt udenrigsministerium Svage fagministerier	Parlamentarisk niveau: Europaudvalget i baggrunden Stærke fagudvalg Regeringsniveau: Udenrigsministeriet helliger sig udenrigspolitik Stærke fagministerier
Generel tendens	EU-politikken som semi-udenrigspolitik	EU-politikken som almindelig politik

Hvordan påvirkes henholdsvis den lovgivende og den udøvende magt – og deres indbyrdes styrkeforhold – af en nationalt koordineret resp. en ikke-koordineret tilgang?<sup>17</sup> Ved den koordinerede tilgang får vi en „udenrigspolitisering“ af transnationaliseringen. Typisk vil Udenrigsministeriet tiltage sig en koordinerende rolle i forhold til relevante fagministerier, og på den lovgivende side spiller Europa-udvalget en dominerende rolle i forhold til fagudvalgene. På denne måde sikres det, at den danske stat taler med én stemme udadtil, og at denne stemme er godkendt af Folketinget. Herved bliver traditionelt indenrigspolitiske områder, som nu er blevet transnationaliseret, delvis behandlet efter den udenrigspolitiske recept – med de demokratiske ofre, dette medfører (jf. senere). Ved den ikke-koordinerede tilgang, derimod, (for)bliver det transnationaliserede politikområde indenrigspolitik, men med markante transnationale indslag: partier eller ministerier danner forpligtende forbindelser med „opposite numbers“ i andre lande. Ved „transgovernmentale relationer“ forstås, at embedsmænd er i regelmæssig kontakt med deres kolleger i andre lande; hvis de ikke ligefrem bygger alliancer indbyrdes, holder de i hvert fald hinanden regelmæssigt informeret til gensidig nytte. Ifølge den her aktuelle tankegang er det kunstigt at operere med én samlet dansk interesse; „grønne“ i Danmark har større interessefællesskab med „grønne“ i andre lande end f.eks. med danske landbrugsinteresser. Eftersom dansk selvkontrol vis-a-vis transnationaliseringen alligevel antages at være illusorisk, er det mere rationelt, at hver enkelt dansk subaktor – ministerium eller parti – anvender sine ressourcer – tid og mandskab – på at udnytte transnationaliseringen på regionalt eller globalt niveau. F.eks. anser man den tidskrævende afstemning (koordination) af en samlet dansk holdning i EU-sager for overflødig; i stedet bør ressourcerne bruges til at være på forkant med og påvirke udviklingen i EU på et tidligt stadium – en art lobbyvirksomhed. EU har med sine mange institutioner og subaktører selv en lav selvkontrol, som kan udnyttes ved sådan virksomhed. Selvom der ikke er nogen national dansk strategi på spil ifølge denne tankegang, kan resultatet meget vel blive en større samlet indflydelse til de danske subaktører.

Det er imidlertid en grundlæggende tese i denne bog, at

*Danmark som stat tilstræber klare linjer i forhold til udlandet og en stramt koordineret tilgang til transnationaliseringen (tese 1).*

Tesen er, i lighed med de øvrige teser, møntet på denne bogs samtid, dvs. overgangen fra det 20. til det 21. århundrede (om end formentlig gældende

for en meget længere periode). Det dominerende normsystem i befolkningen, historisk overleveret, ønsker at holde udlandet på betryggende „armslængde“; der skal fortsat sikres klare linjer mellem Danmark og udlandet. En virkning/bivirkning af sådanne klare linjer har historisk været overskuelige og dermed letforståelige legitimitetsforhold i Danmark: den danske regering har legitimitet, fordi den er udgået af Folketinget, som igen er sanktioneret af de danske vælgere (den enstrengede såkaldte „parlamentariske styringskæde“). Danmarks stærke parlamentariske demokrati er historisk fremvokset i denne nationale sammenhæng, stort set uforstyrret af indre og ydre omvæltninger.

Givet denne stærke demokratiske tradition må politikerne prøve at efterkomme ønsket om fortsat klare linjer i befolkningens dominerende normsystem. De politiske gråzoner, som nødvendigvis følger med transnationaliseringen – bureaukratiske, parlamentariske m.fl. – udgør alvorlige udfordringer til de klare linjer. Der røbes næppe en hemmelighed ved at afsløre, at de største udfordringer af denne art kommer fra det „midterste“ niveau, dvs. EU-systemet. Det er det mest institutionaliserede niveau og det eneste, der rummer overnationalitet. På trods af europæiseringens fragmentering af forskellige politikområder skal den danske regering kunne tale med én stemme udadtil. Og Folketinget skal godkende denne ene stemme. Dette kræver stram koordinering. Analysen fokuserer derfor på EU-niveauets udfordringer.

Disse udviklinger har forbindelser videre til emnet for tese 2. Transnationaliseringen har nemlig styrket den udøvende magt *mere* end den lovgivende (i kraft af bl.a. de omfattende implementeringsopgaver, som globaliseringen og især europæiseringen overlader til nationale administrationer). Og *måden* den udøvende magt kontrolleres på – den stramt nationalt koordinerede tilgang – har svækket den lovgivende magt. Dette er ikke sket i absolut forstand, men i *forhold* til dens rolle i „almindelig“ politik, dvs. politik der ikke er transnationaliseret. Tese 2 kan derfor formuleres som følger:

*Transnationaliseringen har relativt styrket den udøvende magt i forhold til den lovgivende magt i Danmark (tese 2).*

I lighed med tese 1 diskuteres og vurderes denne tese med udgangspunkt i kvalitative dybde-interview og tidligere forskning.

## STATSSTRATEGIERNE: HVAD GÅR DE UD PÅ?

Ved en koordineret tilgang til transnationaliseringen er forskellige politikker og sagområder indbyrdes afstemt. *Strategien*<sup>18</sup> kan naturligvis variere med omstændighederne fra sagområde til sagområde; men der må ikke være modsigelser, hverken inden for et område eller mellem forskellige områder. De mulige strategier kan formuleres i en typologi. Populært udtrykt skal staten vælge mellem, om den vil bygge læhegn over for transnationaliseringen (defensiv strategi), bygge vindmøller (offensiv strategi), bygge både og (total strategi) eller ingen af delene (passiv strategi, *laissez faire*). Især den sidste strategi suppleres ofte med en tilpasningsstrategi indadtil for at afbøde uønskede samfundsmæssige effekter af transnationaliseringen. Lidt mere udførligt kan strategierne præsenteres således:

- en *defensiv* strategi: staten vælger at leve med transnationaliseringen som sådan, men søger ved individuelle forholdsregler at beskytte *sig selv* mod den (subs. sammen med andre, her: EU). Det dybere formål er at bevare den samfundsmæssige status quo på et område mod transnationale udfordringer. At sikre statens autonomi over for transnationaliseringen – evne til at undgå dens påvirkning – gives højere prioritet end statens egen indflydelse på den samlede transnationalisering.
- en *offensiv* strategi: staten forsøger at tøjle/lede den *samlede* transnationalisering i ønsket retning; indflydelse prioriteres højere end autonomi. For at det skal være realistisk, må det ske sammen med andre, typisk på EU- eller FN-plan. I heldige tilfælde kan staten endog ride på transnationaliseringsbølgen med henblik på styrkelse af egen indflydelse og status.<sup>19</sup>
- en *passiv* strategi: hverken offensiv eller defensiv. Transnationaliseringen på det givne område anses for ønskværdig/uskadelig eller blot statsmagten uvedkommende. Typisk vil staten i de fleste pluralistiske lande indtage en passiv holdning i forhold til den internationale mediestrøm; folk må benytte sig af de nyhedskilder, de selv finder formålstjenlige. Af ideologiske grunde er dette ikke noget, staten skal blande sig i. Den afslappede holdning har også det fortrin, at den er ressourcebesparende.
- en *total* strategi: både offensiv og defensiv. Ressourcestærke stater kan have overskud til at være både offensive og defensive samtidig, ligesom et godt fodboldhold mestrer begge dele. Frankrig dyrker f.eks. både kulturimperialismen ude i verden og kulturforsvaret på hjemmebane (f.eks. beskyttelse af det franske sprog mod anglicismer). Med andre ord: vi skal

- påvirke andre, men de må ikke påvirke os. Dvs. både indflydelse og autonomi har højprioritet.
- en *tilpasningsstrategi*: indadrettede indgreb i lys af transnationaliseringen. Ofte vil en af de foregående strategier – især den passive – blive suppleret med indgreb/tilpasninger indad. Typisk er der tale om foranstaltninger for at afbøde skadelige effekter af transnationaliseringen, f.eks. kompensation til marginaliserede grupper. Sociale trykordsordninger kan absorbere de stød og påvirkninger, der bliver påført udefra og herved forebygge store udsving i befolkningsgrupperes levevilkår.

### DANMARKS STRATEGIER – OG DERES SUCCES

Hvilke strategier har den danske stat/regering valgt på forskellige sagområder? Der tænkes ikke på, hvilke strategier politikerne *siger*, de har valgt, men på hvilke handlingsprogrammer der *faktisk* synes at have styret deres politik. De to ting kan naturligvis godt være sammenfaldende. Men i praksis er der blandt de ansvarlige politikere en forkærlighed for betegnelsen en „offensiv strategi“ og en uvilje mod betegnelsen en „defensiv strategi“ om den førte politik (mens oppositionens karakteristik ofte er stik modsat). Vi ønsker her at undgå en sådan værdiladning af betegnelserne; såvel en offensiv som en defensiv strategi kan være rationel under bestemte omstændigheder og forudsætninger. Det søges påvist, at

*Danmark som stat har, presset af det historiske aflejrede normsystem i befolkningen, overvejende valgt en defensiv strategi over for transnationaliseringen (tese 3).*

Et kvalitativt merværd kombineret med et kvantitativt – styrkemæssigt – mindreværd har historisk aflejret sig i befolkningens dominerende normsystem. Denne kombination gør i befolkningens øjne en konservativ, defensiv strategi til det rationelle valg; det gælder om at *bevare* det danske samfunds kvalitative landvindinger i forhold til transnationaliseringens udfordringer ved at „bygge læhegn“ om Danmark; en defensiv, fredelig nationalisme bliver resultatet. Transnationaliseringen erkendes som et vilkår, som netop Danmark imidlertid kan beskytte sig mod ved hjælp af en individuel løsning – læhegnet – dog på visse områder sammen med andre. Danmarks stærke demokratiske tradition bevirker, at regeringspolitikkerne i deres strategi over for transnationaliseringen lader sig påvirke af disse dominerende holdninger i befolkningen.

Tesen splittes op på transnationaliseringens tre niveauer:

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejrede normsystem i befolkningen, overvejende valgt en defensiv strategi over for globaliseringen, på egen hånd eller EU-plan (tese 3a), og*

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejrede normsystem i befolkningen, overvejende valgt en defensiv strategi over for europæiseringen (tese 3b), og*

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejrede normsystem i befolkningen, overvejende valgt en defensiv strategi over for den nære transnationalisering (tese 3c).*

Over for globaliseringen kan Danmark på visse områder bruge EU som et større og stærkere læhegn (tese 3a); EU – europæiseringen – ses imidlertid *samtidig* som en udfordring, som Danmark må forholde sig defensivt til (tese 3b).

Teserne afprøves på nogle af transnationaliseringsprocessens sagområder. På hvert delområde diskuteres et illustrativt case vedrørende regulering på det pågældende område:

- Vedrørende *menneskeglobaliseringen*: regulering af flygtninge/indvandrerstrømme i forhold til Danmark, med særligt henblik på familiesammenføring (tese 3a + 3b)
- Vedrørende *handelsområdet*: Danmark/EU i WTO (tese 3a)
- Vedrørende *miljøglobaliseringen* („force majeure“): Danmarks og EU's bidrag til Kyoto-processen vedrørende den globale opvarmning, drivhuseffekten (tese 3a)
- Vedrørende *kommunikationsglobaliseringen*:
  - dels massekommunikation: sikring af „nationale sportsudsendelsers“ tilgængelighed for flertallet af befolkningen (tese 3a)
  - dels valutaspekulation: ØMU'en som skjold og som udfordring (tese 3a + 3b).

Sagområderne er udvalgt med henblik på at få en rimelig spredning på de globaliseringskategorier, der er identificeret og analyseret ovenfor: menneskeglobaliseringen samt handel vedrører „at transportere mennesker/varer“; miljøglobaliseringen vedrører „force majeure“; og massekommunikation og valutaspekulation kan begge rubriceres under „at kommunikere“.

Ved hvert case spørges, hvilken strategi der er valgt på hvilket reguleringsniveau i disse år. I nogle af de her formulerede cases søges reguleringen foretaget på globalt niveau (Kyoto-processen, valutaspekulation), om end den vigtigste regulering ligger på EU- eller tilsvarende niveau. I andre cases søges reguleringen foretaget på EU-niveau (flygtninge/indvandrerstrømme og „nationale sportsudsendelser“), om end den reelle regulering ligger på nationalt dansk niveau.

I forbindelse med den nære transnationalisering (tese 3c) står transmissionen af nye politik-idéer til Danmark centralt. Er vi overhovedet modtagelige for idéer udefra, og i givet fald fra hvem? Øresundsintegrationen og integrationen i region Sønderjylland/Schleswig (det meget nære) relateres også til tese 3c. I relation til Øresundsintegrationen præsenteres sagen om storcentre i regionen som case.

Spørgsmålet i tese 4 vedrører, om strategierne i tese 1 og 3 er lykkedes efter hensigten. Med andre ord: har Danmark „styr“ på transnationaliseringen, eller har den taget magten fra de nationale politikere? Tesen siger, at det har den langt fra:

*Danmark som stat har, presset af det historisk aflejrede normsystem i befolkningen, i videst mulig udstrækning begrænset/udskudt transnationaliseringens virkninger på det danske samfund. De langsigtede konsekvenser heraf vil dog sandsynligvis blive negative (tese 4).*

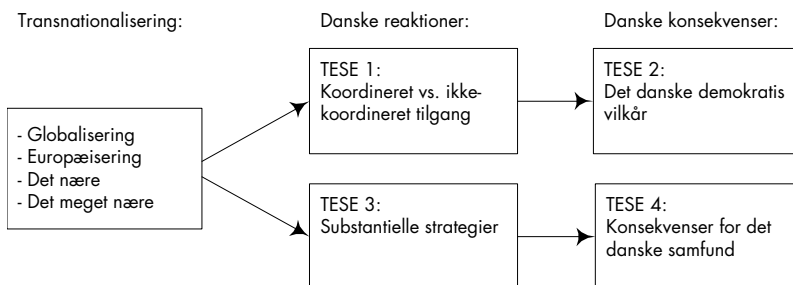
Det danske samfund er blevet betydeligt mindre påvirket af menneskeglobaliseringen end vore nabolande. For blot at nævne et meget specifikt, men til gengæld håndgribeligt, eksempel er Danmark et af de få europæiske lande, som ikke har muslimske gravpladser. Dette har statslige såvel som kommunale og administrative myndigheder deres aktier i.

Kun på områder, hvor det anses for ønskeligt (handel inden for EU) eller mindre væsentligt (f.eks. den mediemæssige anglicisering, internettet), har danske myndigheder sluppet kontrollen. Men den kan i princippet generobres.

Styrken ved en defensiv, konservativ strategi er – hvis den lykkes – det korte sigt: der er „rart“ at være bag læhegnet. Svagheden er imidlertid, at nytænkning og innovation kommer i baggrunden. At det „går godt“ kan være med til at fastholde én i forældede strukturer på længere sigt. Bl.a. på grund af det danske samfunds fremtidige behov for udenlandsk arbejdskraft vil den igangværende opslidende identitetskamp – mellem tilhængere af et



**FIGUR 1.1.**  
Bogens tese-struktur



mono- og et multi-etnisk samfund – formodentlig blot blive forstærket. Endvidere kan man frygte, at de konservative/„selvtilstrækkelige“ momenter i den danske strategi – på dette såvel som beslægtede områder – vil skade Danmarks renommé internationalt. Tese 4 diskuteres med basis i en sammenstilling og samlet vurdering af eksisterende empiriske indsigter opdelt på de ovenfor skitserede sagområder.

I figur 1.1 er vist emnerne for hver af de fire teser såvel som forholdet mellem selv samme teser. Herved er også denne bogs tese-struktur anskueliggjort.

## KAPITELOVERSIGT

I kapitel 2, 3 og 4 søges det påvist, at der findes selvstændige transnationale dynamikker på de tre niveauer: det globale, det regionale (europæiseringen) og det (for Danmark) nære. Hovedvægten i kapitel 2 og 3 er naturligt nok på „motoren“ på hvert niveau – det vil for globaliseringens vedkommende sige teknologien og de politiske rammebetingelser og for europæiseringen de politiske institutioner. Den nære transnationalisering (kapitel 4) udgøres for en stor del af skandinavisk idéudveksling, mens den „meget nære“ i praksis er Øresundsintegrationen samt regionsdannelsen i Sønderjylland/Schleswig. Vort tidsperspektiv for præsentationerne af de forskellige dynamikker i kapitel 2, 3 og 4 afgøres til dels af dynamikkerne selv; vi går så langt tilbage, som de synes at have gjort sig gældende, men vægten ligger på deres betydning for danske strategier i denne bogs samtid.

I kapitel 5 „møder“ Danmark transnationaliseringen i dens forskellige afskygninger: vi præsenterer de seks udførlige cases, udvalgt som angivet

ovenfor. I kapitel 6 behandles mødet teoretisk. De ovenfor formulerede teser begrundes og afprøves på forskellige typer empirisk materiale. Først undersøges det, hvor koordineret en tilgang Danmark har til transnationaliseringen (tese 1), og hvad dette på sin side betyder for styrkeforholdet mellem regering og Folketing (tese 2). Hvordan er demokratiets vilkår blevet påvirket? Dernæst er emnet strategierne på transnationaliseringens forskellige niveauer/sagområder (tese 3) og strategiernes virkninger/bivirkninger. Strategiernes kort- og langsigtede virkninger vurderes (tese 4). Er det på denne baggrund realistisk at tale om Danmark som „foregangsland“? Kapitel 7 konkluderer og perspektiverer. Danmark sættes i relief i forhold til tre lande, vi normalt sammenligner os med. Der fremsættes konkrete reformforslag, der tager højde for afgørende træk ved den danske politiske kultur. I et appendiks om „logik, metode og værdifrihed“ reflekteres over denne bogs metode på forskellige niveauer: dens erkendelsesteori, dens tese-test og dens empiriske materiale, herunder tolkning af interview. Særlig eftertanke vies til spørgsmålet om bogens forhold til værdifrihedsidealet.

## NOTER

- 1 Risse-Kappen (1995: 1) definerer „transnationale relationer“ som „regelmæssigt samkvem på tværs af nationale grænser, hvor mindst én af parterne er en ikke-regerings aktør (INGO) eller i hvert fald *optræder* regeringsuafhængigt“ (oversat og lettere tillempet). Transnationalisering er så en *forøgelse* af dette samkvem. Mange forskere bruger ordet „internationalisering“ næsten synonymt med „transnationalisering“. I virkeligheden er det mest hensigtsmæssigt – som Hveem (2000: 73) – at reservere „internationalisering“ for forøgelse af samkvem, hvor *begge* parter er regeringsaktører, dvs. stigende interaktion mellem suveræne politiske enheder.
- 2 Vi bruger dog i denne fremstilling ordet „europæisering“, fordi det har vundet hævd i debatten.
- 3 Om *statstilladelses-princippet* se Mouritzen (1999: 57-60, 73-77). Princippet går ud på, at staten bestemmer, hvad andre aktører må bestemme, det være sig kommuner, internationale organisationer eller substatslige aktører, herunder statens egen forvaltning. Staten kan „slappe af“ og derved reelt uddelegere beslutninger. Men den

- kan også „spænde an“ (= paraderne hæves) og derved tage beslutningsmagten tilbage. Staten har under alle omstændigheder *primat* ifølge denne opfattelse. Princippet gælder også for andre fænomener end transnationale dynamikker, f.eks. det nationale embedsværks selvstændighed i forhold til dets politiske chefer eller – med forbehold – indenrigspolitiske forholds betydning for udenrigspolitik.
- 4 Der findes naturligvis undtagelser: der er f.eks. en større kulturbarriere mellem Nord- og Sydeuropa end mellem Nordeuropa og de amerikanske nordstater samt Canada.
  - 5 Internettet giver et vidnesbyrd om, at der er gået inflation i brugen af begrebet globalisering. En simpel søgning (oktober 2002, *Karsten Skjalm*) blandt engelsksprogede hjemmesider på altavista.com giver over en million træffere på „globalization/globalisation“. Til sammenligning giver „transnationalization/transnationalisation“, der anvendes som overbegreb i denne bog, blot 2.000 træffere, mens „regionalization/regionalisation“, som mange forskere mener er en vigtigere international økonomisk og politisk drivkraft end globalisering, kun giver ca. 35.000 træffere. Søgninger på ordene „internationalization/internationalisation“ og „interdependence“ giver dog også mange træffere, nemlig henholdsvis ca. 250.000 og 130.000.
  - 6 Jf. f.eks. undertitlen på et af standardværkerne, Keohane & Nye (1977), *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. I *Det Radikale Venstres* partiprogram fra 1955 hedder det: „Fremskridtene i videnskab og teknik har gjort verden til en enhed og skabt hidtil ukendte muligheder for højnelse af livsvilkårene – men samtidig også muligheder for altomfattende ødelæggelse. Folkene er herigennem blevet forbundet i et fællesskab på godt og ondt ...“. Blot var ordet „globalisering“ ikke opfundet endnu.
  - 7 Hyppigt opererer skeptikerne i stedet med termen „internationalisering“, jf. f.eks. Weiss (1998) eller Hirst & Thompson (1999). Weiss påviser *forskellene* mellem staters økonomiske strategier. Også Waltz (2000) hører til skeptikerne.
  - 8 Globalisering forstås som „stigende interdependens over store afstande“ (oversat). Indekset er sammenejet på basis af handel, direkte udenlandske investeringer, internationale telefonsamtaler og internet-servere. Ifølge dette er globalismen ud fra en samlet betragtning stagnerende – om end svagt stigende. De økonomiske kriser i Asien, Rusland og Latinamerika de sidste år af det 20. århundrede spillede ind her, om end den teknologiske „motor“ i globaliseringen fortsatte med uformindsket kraft.
  - 9 Økonomisk globalisering (kapitel 2) vedrører mindst to af de nedenfor stipulerede områder: at transportere (handel, udenlandske investeringer) og at kommunikere (valutahandel, porteføljeinvesteringer).
  - 10 Ifølge Udlændingestyrelsens årsberetning fordeler antallet af personer med behov for international beskyttelse – i alt ca. 21,5 mio. – sig således med Asien 35 pct., Afrika 29 pct., Europa 29 pct. og øvrige syv pct. (Udlændingestyrelsen, 1999: 17).
  - 11 Dvs. nabolandes tv, satellit-tv (ekskl. TV3) og andet tv. Jf. *Statistisk Årbog* (1994; 2000).
  - 12 Undersøgt af Gallup, november 2001, for TV2, TV3, DR og TvDanmark. Listerne toppes af udsendelser med et royalt eller nationalt-kompetitivt præg (fodboldlandskampe). Danske film eller serier (helst med kendte skuespillere) ligger generelt højt

- ligesom danske nyhedsudsendelser. Interessen for nationalt tv er ingenlunde unik for Danmark, jf. Grantham (2000: 162).
- 13 Interview med Stig Hjarvard i *Mandag Morgen* 5. 11. 2001.
  - 14 De samme lande er i øvrigt Danmarks største handelspartnere: Tyskland 19 pct., Sverige 13 pct., Storbritannien ti pct. og USA seks pct. (bemærk igen nærhedens betydning!).
  - 15 Betydningen af INGO'er vil af praktiske grunde blive behandlet i demokratidiskussionen i kapitel 7.
  - 16 Ud over sikkerhedspolitiske krisesituationer finder vi en tendens til denne strategiske reaktion under betegnelsen „demokratisk korporativisme“ i den økonomiske tilpasning hos en række mindre frihandelsorienterede lande i efterkrigstiden (Katzenstein, 1985), f.eks. de skandinaviske lande, Beneluxlandene samt Schweiz og Østrig. Regeringen samordner politikken med centraliserede arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer.
  - 17 Ved den udøvende magt forstås regering og centraladministration; ved den lovgivende magt forstås Folketinget. Det kunne have været teoretisk frugtbart også at inddrage interesseorganisationerne, som jo netop i korporative arrangementer står sammen med de centrale statsorganer, jf. note 16. Domstolene er irrelevante i forhold til bogens teser (om end europæiseringen formodentlig har styrket den dømmende magt i Danmark).
  - 18 *Strategi* defineres som et bevidst overvejet handlingsprogram. Vi har her at gøre med strategier over for *transnationaliseringen*, ikke f.eks. udenrigspolitiske strategier. De bør heller ikke misforstås som „modes of adaptation“, adaptationsformer, jf. Mouritzen, Wæver & Wiberg (1996).
  - 19 Offensiv/defensiv bør ikke sammenblandes med proaktiv/reaktiv. Sidstnævnte skelnen angår det tidspunkt, strategien sættes ind på: om udfordringen forebygges (proaktiv) eller der blot reageres på den, når den viser sig som en realitet (reaktiv). Eftersom der ofte er et tidsforløb mellem en udfordrings globale tilsynskomst og dens aktualitet for det pågældende land, vil der dog være en tendens til, at offensive indsatser er proaktive set ud fra landets synsvinkel.