

ERLING BJØL FYLDER 100 ÅR 11. DECEMBER 2018

November 2018

11. december fylder professor, dr. scient. pol. Erling Bjøl 100 år. Jeg har valgt at hædre ham ved at give mit beskedne bidrag til at sikre hans uforlignelige blå kompendier for eftertiden. Bjøl skrev dem som grundbøger i international politik ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Her begyndte jeg så småt efteråret 1967.

De blev afløst som grundbøger af James E. Dougherty & Robert L. Pfaltzgraff, Jr.: *Contending Theories of International Relations*. Lippincot, Philadelphia, 1971, 416 s.

Det var egentlig en værdig afløser, men personligt har jeg lært meget mere af Bjøls kompendier, som jeg igen og igen er vendt tilbage til for at tanke op, fordi Bjøl skaber en inspirerende og nødvendig forbindelse mellem 'international politik' som fagdisciplin og den for Bjøl altid nødvendige historiske viden for at forstå den virkelige verdens internationale politik, men han inddrager også nødvendig viden om geografi, økonomi, teknologi, socialpsykologi og ide- og kulturhistorie på en unik måde.

Bjøls kompendier vidner om en enorm viden og utrolig arbejdsevne. Indholdsmæssigt vidner de om en intens interesse for verden, som den er, og ikke som den burde være. "Mit fag foregår her", sagde Bjøl til en introduktionsforelæsning for nye studenter i september 1968 og lod pegepinden køre hen over det ophængte verdenskort.

Bjøls kompendier vidner ligeledes om hans unikt store sprogkundskaber. Fransk, engelsk, tysk, svensk, norsk og naturligvis dansk var en selvfølge. "Som minimum bør I ikke læse litteratur på disse sprog i oversættelse", som han sagde til ovennævnte introduktionsforelæsning, og selv læste han mange flere sprog, som man kan se i kompendierne. Det er endnu en grund til at kompendierne stadig er så inspirerende. Her er ingen engelsksproget provinsialisme, men europæisk kosmopolitisme.

Erling Bjøl hentede sin faglige inspiration bredt, men hans hovedinspirationskilde var fransk statskundskab, og Raymond Aron og makkerparret Pierre Renouvin og Jean-Baptiste Duroselle var ledestjerner.

Kompendierne har været en stadig inspiration i min undervisning igennem 27 år af kadetter og elever på Forsvarets skoler, først og fremmest Hærens Officersskole på Frederiksberg Slot, i hvis smukke bygninger jeg var så heldig at have min gang 1991 – 2015.

Disse kompendier burde have været udgivet på et almindeligt forlag dengang og derved været tilgængelige for en bredere kreds, sådan som Erik Rasmussens kompendier i 'komparativ politik' heldigvis blev det.

Kompendierne er vigtige milepæle i statskundskabsdisciplinen international politiks danske historie og ligeledes i dansk statskundskabs historie, da Erling Bjøl blev disciplinens første professor i et helt nyt studium ved et dansk universitet. Det kunne i øvrigt dengang kun studeres ved Aarhus Universitet, hvor det slog dørene op i 1958. Bjøl blev også den første dr. scient. pol. i 1966 med disputatsen *La France Devant L'Europe. La politique européenne de la IV^e République*. Copenhagen, Munksgaard, 1966. 456 ss., hvor Jean-Baptiste Duroselle var officiel opponent.

Jeg ved ikke, om jeg har alle Bjøls blå kompendier, men jeg har 9 bind, som hermed er scannet over i pdf-filer. Jeg anfører titlerne på de 9 bind i kronologisk rækkefølge med de ældste først og de yngste sidst. Hvor et bind er uden år – og det er 3 – angives det med u.å. efterfuldt af det af mig skønnede udgivelsesår i parentes. Skønnet baserer jeg på udgivelsesårene for den nyeste litteratur, der anføres i noterne i det pågældende kompendium. Alle kompendier er trykt og udgivet på Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Erling Bjøl har skrevet mange bøger, men ingen kommer efter min mening på højde med kompendierne. Bjøl har også skrevet utallige kommentarer særligt i Politiken til mere eller mindre dagsaktuelle forhold, og her er han manden, der efter min mening tog fejl færre gange end de fleste.

INTERNATIONAL POLITIK III. U.Å. (1966), 174 ss.

INTERNATIONAL POLITIK I. U.Å. (1966), 155 ss.

INTERNATIONAL POLITIK II, 1. 1967, 100 ss.

INTERNATIONAL POLITIK II, 2. 1967, 89 ss.

INTERNATIONAL POLITIK IV – Småstatsproblematik. 1968, 49 ss.

INTERNATIONALE POLITISKE SYSTEMER. 1969, 107 ss.

INTERNATIONAL POLITIK – STATSADFÆRD. U.Å. (1969), 63 ss.

INTERNATIONAL POLITIK – ØKOLOGI. 1970, 122 ss.

INTERNATIONAL POLITIK IV – HANDLINGSANALYSE. 1971, 111 ss.

Henning P Duus

Tidligere lektor i statskundskab

ved

Hærens Officersskole

Cand. mag.

Samfundsfag og Idehistorie

I N T E R N A T I O N A L P O L I T I K I V

Småstatsproblematikk

Erling Bjøl

1. Småstaten i storpolitikken.

Faget international politiks teoretikere har kun i ringe grad beskæftiget sig med småstatens problematik. Man finder spredte bemærkninger i teoretiske afhandlinger, men kun få værker, der systematisk har opmærksomheden rettet mod småstatens kår, rolle og muligheder. Når dette emne berøres, sker det ofte med en anvendelse af magtkategorier hentet fra analysen af stormagtsproblematikken. Det er f.eks. tilfældet, når Arnold Wolfers ser "the power of the weak" som et produkt af magtbalancen mellem de store, der gør magt selv for stormagterne til en "scarce commodity", som giver småstatens styrke en marginalværdi. I komp. III, kap. 12 er dette aspekt af småstatsproblematikken nærmere drøftet.

Et af de få teoretiske værker, som helt er helliget småstatsproblematikken, den israelske statskundskabsforfatter David Vital's The Inequality of States, (Oxford 1967, accepteret som hovedværk), anvender også hovedsagelig synsvinkler hentet fra stormagtsproblematikken og bruger i øvrigt som i det mindste implicit reference hovedsagelig Israel. Vital analyserer først og fremmest småstatsproblemet ved hjælp af magtkategorier, magt ret snævert defineret som militær og økonomisk styrke. Han opdeler sin analyse i to hovedafsnit: "Disabilities" og "Possibilities". Han har sat sig til opgave at besvare følgende tre spørgsmål:

What are the practical consequences for the small power of the material inequality of states?

What are the limits of the small power's strength and, in particular, its capacity to withstand great external stresses?

Given its limited resources and the ease with which overwhelming strength can be marshalled against it, what national policies are open to the small power to pursue?

I et første kapitel om "Mental and Administrative Perspectives" fremhæver han den store forskel, der er i det udenrigspolitiske apparat, småstaten og stormagten har til rådighed. Han drager følgende konklusioner heraf:

The chief significance of these differences of scope and quality between the small and great powers' diplomatic machinery does not lie in the respective capacity for negotiation, still less in the sphere of representation - the least demanding of diplomatic functions. It lies in the sphere of information and intelligence, in knowledge of affairs, in the availability of data on matters as

they arise and, if possible, before they arise, which is to say, in the capacity to prepare one's moves and execute them with the least risk of failure and with the highest probability of having chosen the correct alternative. This is, certainly, a question of potential and not necessarily actual, competence, efficiency and success: the diplomatic history of great powers is replete with examples of misused, ignored or misleading intelligence and specialist advice. But there is nevertheless a marked difference between having information available should one choose to examine it and act upon it and not having it at all.

In plain terms this has three consequences. Firstly, a small power's expertise is limited to its own geographical surroundings, but is not, for that reason, necessarily superior to the great power's expertise on the identical region. For the rest, its information is either superficial or non-existent.² Secondly, the great power's net, being cast world-wide, ought in principle, to enhance that power's tactical advantage, operational competence and sheer prestige in all great international affairs. It usually does. Thirdly, the great power is almost always in a position of superiority over the small state with regard to their respective abilities to know of and evaluate each other's moves. (22 f.)

En småstat, der er i alliance med en stormagt, kan i et vist omfang nyde godt af dennes informationsapparat, hvorimod den alliancefri stat er overladt til sig selv, mener Vital. Men gennemgående vil småstatens beslutningstagere i højere grad være henvist til at handle pr. intuition. (30).

I det følgende kapitel "Economic Disabilities" fremhæver Vital det i og for sig banale forhold, at stormagternes økonomiske potentiel er langt større og mere varieret end småstaternes, og påviser de måske knap så banale konsekvenser heraf for udenrigspolitikken, at udenrigshandelen er en langt væsentligere del af småstatens end af stormagtens problematik, og at denne igen ofte er koncentreret om relativt få produkter. Begge dele gør småstaten meget følsom over for de internationale økonomiske konjunkturer.

Også småstatens sikkerhedsproblem er yderst prekært. "Because it is small, (it) has an exceptionally slim margin of safety - in terms of both space and time." (59).

What the small power has reason to fear most is strategic surprise - a war for which no preparations have been made, or one from an unexpected quarter. From such a war it is unlikely to recover. And the significance of this is that the military potential of the nations matters a good deal less than the ready military power immediately available at the outbreak of hostilities or at the advent of the crisis. In some respects the strategic problems facing the

small power in conditions of conventional warfare are similar to those which would face all states in the event of nuclear war: there can be practically no recuperation from major defeat and very possibly none from major attack either. (61).

Den teknologiske udvikling har gjort det sværere og sværere for småstaten at opbygge et tidssvarende forsvar:

The heart of the problem - and of the dilemma which faces the small state - is that it is becoming well-nigh impossible for a small power to maintain a modern (conventional) military establishment without compromising its political independence and freedom of manoeuvre even within the customarily limited sphere of small power action, while the need for an effective military establishment as the pre-condition of independent action and autonomous decision remains as profound today as ever it was in the past. (63).

Følgelig bliver efter Vitals opfattelse

The condition of non-alignment or neutrality or any of the other maverick situations in so far as they are supported by modern arms progressively less tenable. (77).

Vitals konklusion er, at småstaten er sårbar over for pression, ikke mindst af økonomisk karakter. Udenrigsøkonomiske hensyn er for småstaten "the fundamental frame of reference for all its external affairs - short of war" (91 f.) og "economic vulnerability is thus a powerful influence on the minds of the leaders of small states, inhibiting recourse to policies which might otherwise be adopted". (91).

Vital påpeger dog også visse muligheder, som småstaten har frem for stormagten:

While the great power's freedom of action and choice of instrument is much restricted by considerations of global strategy, that of the smaller, non-nuclear powers is not. (124).

Han påpeger videre, at guerilla og propaganda i visse dele af verden er metoder, der kan anvendes effektivt af små stater med selv meget begrænsede ressourcer. (129). Desuden råder en række småstater over "levers of influence", som først og fremmest er knyttet til forskellige geografiske faktorer: - location in, or proximity to, areas of conflict and strategic importance and possession of rare or valued natural resources. (147).

Hans endelige konklusion er dog:

On the whole, the picture that emerges is a sombre one. the price of independence and effective sovereignty ... may be extremely heavy both in human and material terms. Where the external opposition is very great it may be quite beyond the power of the small state to withstand

it even where it is both socially and economically feasible for the government in question to lead its subjects to heavy and unusual sacrifices and exertions. At the same time, since it is the combination of physical resources with human determination that matters in any given case it is impossible to say flatly where the breaking point may be. The imponderables are at least as important as those resources which are measurable in terms of arms, supplies, money and manpower. (186).

*

"Imponderabilierne", som også Bismarck tillagde en stor vægt i udenrigspolitikken, bør formentlig gøres til genstand for ganske særlig opmærksomhed, når man beskæftiger sig med stater med ringe styrkekapacitet. Men det er dog også spørgsmålet, om ikke ret "ponderable" faktorer som de geografiske: beliggenhed, terræn og klima bør tages i betragtning, når man beskæftiger sig med småstaterne, om ikke deres problematik i endnu højere grad end stormagternes må anskues under denne synsvinkel. Vital strejfer det som nævnt, men uddyber ikke spørgsmålet om, i hvor høj grad den enkelte småstats problematik er betinget af visse geografiske faktorer.

Som et eksempel kunne man analysere et af Wolfers "beviser" på, at småstaterne i kraft af magtbalancen mellem de store og det deraf følgende forhold, at magten er "en mangelvare", skulle opnå større handlefrihed: forholdet Albanien-Sovjetunionen. Er det virkelig dette forhold, der har betinget Albaniens mulighed for at trodse Sovjetunionen? En sådan fortolkning forudsætter, at man går ud fra, at Sovjetunionen måtte kalkulere med, at USA eller Kina i tilfælde af aktion mod Albanien enten ville komme landet direkte til hjælp eller indirekte ved at udnytte situationen militært andre steder. Men selvom man ikke med sikkerhed kan vide, om man har gjort sig den slags overvejelser i Moskva, kan man i hvert fald påvise andre faktorer, som kan have spillet ind, såsom Albaniens beliggenhed og til dels topografi, der forudsætter en betydelig amfibiekapacitet hos en ikke-tilgrænsende magt, der vil le intervenere i landet. Den "knaphed på magt", der her er tale om, skyldes ikke i og for sig magtbalancen, men den "slags magt", som Sovjetunionen har valgt at investere i. Tilmed kunne man hævde, at de senere års udvikling af denne type magt er udsprunget direkte af konfrontationen med Amerika, således at magtbalancen her tværtimod har ført til, at den relevante kategori af magt i mindre grad er blevet en mangelvare.

Men bortset fra spørgsmålet om typen af magt, der er til rådighed, og dets afhængighed af geografiske faktorer, forekommer det også urealistisk at se bort fra en række imponderabilia.

Hvilken interesseintensitet har Sovjetunionen i at tvinge Albanien til lydighed? hvilken prioritet har denne aspiration i den samlede målsætning? Hvilken virkning ville en intervention have for andre aspekter af Sovjetunionens udenrigspolitik, for dens prestige og renommé? Albaniens udfordring er en krænkelse af Sovjetunionens prestige, men en intervention kunne skade dens renommé.

Man rører her ved et aspekt af forholdet storstat-småstat, som også Vital strejfer, det forhold, at stormagtens problematik er global, mens småstatens er regional. Man kunne også sige det på den måde, at mens stormagtens problematik er multilateral, er småstatens i højere grad bilateral.

Men herved afsvækkes måske også den fordel, som stormagten ifølge Vital har i sit større apparat. Hvilket behov har småstaten overhovedet for et stort diplomatisk apparat? Er det sikkert, at den store amerikanske diplomatiske mission i Moskva er bedre orienteret end f.eks. den finske, for hvem forholdet til Sovjetunionen er det højst prioriterede udenrigspolitiske problem? Er det sikkert, at Sovjetunionens store diplomatiske apparat med dets iboende ideologisk prægede perceptionstendenser giver et mere realistisk billede af relevante problemer end Sveriges langt mindre? Hvis man dernæst ser på beslutningstagerne, er deres antal i stormagterne ikke væsentligt større end i småstaterne, og deres muligheder for at koncentrere sig om enkeltproblemer og dermed udnytte det større apparat formentlig væsentligt mindre.

(George Kennan skønner, at "98 percent of the information needed as background for judgments on questions of Foreign Policy can be found in the New York Times". Memoirs, s. 405).

Selv stormagtsapparatets omfang kan give småstatens aktionsmuligheder derigennem, at stormagtens politik ofte vil blive udformet gennem brydninger mellem forskellige organisationsinteresser. Det er vel særlig udtalt i et pluralistisk samfund som det amerikanske, hvor udenrigspolitikken udformes af en række forskellige, undertiden indbyrdes rivaliserende organer. Men det kunne også spores i Tysklands forhold til Danmark 1940-45. Koordination- og prioriteringsproblemet må formentlig være større i en stormagt end i en småstat.

Endvidere må prioriteringsproblemet ses både i sammenhæng med

den globale situation og med interaktionsaspektet i forholdet stormagt-småstat.

Hvad det første angår, kan der måske være grund til i højere grad at fremhæve den forskel, der er mellem krisesituationer og stabilitetsperioder, end det normalt sker i en magtorienteret analyse. Raymond Aron fremsætter følgende betragtninger, som kan være relevante i denne forbindelse:

Il n'est pas interdit de tenter une définition de la société internationale à partir de l'état de paix et non à partir du risque de guerre, de considérer les épreuves de force et la compétition militaire comme les situations d'exception et non comme l'essence des rapports internationaux. (R. Aron, Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales?, Revue française de science politique, Paris 1967, nr. 5, p. 843).

I krisesituationer vil pr. definition styrkehensyn - vurderinger af styrkeforhold og forventninger om modspillerens hensigter med hensyn til en anvendelse af sine midler - spille en afgørende rolle. Men i stabilitetsperioder kommer andre hensyn ind, ligesom selve dette at forhindre en krise i at eskalere til et væbnet opgør eller et begrænset væbnet opgør i at gribe om sig ofte selv i en krisesituation indgår i beslutningstagernes overvejelser. I forholdet stormagt-småstat vil det gerne være i småstatens interesse at forhindre krisesituationer med deres større vægt på styrkehensyn og en heraf følgende omprioritering af stormagts mål i at udvikle sig. En betydelig rolle i småstatspolitikken spiller derfor, som man vil se i de følgende kapitler, den uprovokerende adfærd.

Det er dog meget vanskeligt at finde frem til sikre kriterier for, hvordan "provokationstærsklen" defineres. Det er et område, som hidtil kun i ringe grad har været genstand for systematisk analyse. Ved en nærmere udforskning burde opmærksomheden formentlig navnlig rettes mod et andet meget imponderabelt fænomen: prestigens rolle i stormagts politik. En provokerende udenrigspolitik synes bl.a. at være en politik, der gør skår i en stormagts prestige. Men i andre tilfælde må provokationen defineres i relation til dens sikkerhedsinteresser, som den opfatter dem, ikke i relation til den pågældende småstat, men tilrivaliserende stormagter.

Bestræbelserne på at forhindre stabilitetsperioder i at slå over i krisesituationer optræder ikke blot i småstaternes bilaterale udenrigspolitiske målsætning, men også i deres princippolitik, hvori udvikling af et internationalt retssamfund og internationale

organisationer, der kan være mekanismer for konfliktløsninger uden anvendelse af voldsmidler, ofte har en høj prioritering.

Denne målsætning kan også i andre henseender være i småstatens interesse. Den fremmer udviklingen af forhandlingsaspektet i international politik og åbner større spillerum for renomméhensyn. I forholdet stormagt-småstat kan renomméhensyn været et af småstatens vigtigste redskaber. Igen drejer det sig om et imponerabelt fænomen med meget løse konturer. Skal man forsøge at afgrænse begrebet i forhold til prestige, kan det måske gøres ved at definere prestige som en magtkategori, renommé som en indflydelseskategori, hvis man med Aron skelner imellem l'art de contraindre og l'art de convaincre.

Men ud fra hvilken referenceramme måles renommé? Igen bevæger man sig på ret udforsknet terræn. Det interne politiske systems eksistens beror på iagttagelse af visse spilleregler eller som Karl Deutsch siger "habits of compliance" (Security Communities, J.N. Rosenau, International Politics and Foreign Policy, New York 1961, p. 102). Det er disse vaner, der gør det muligt for regeringen at udøve sin myndighed. Der findes ingen regering i det internationale system. Men findes der alligevel ikke visse spilleregler, som en stat ikke kan bryde, uden at der går skår i dens renommé? Mange iagttagelser tyder på, at dette er tilfældet. Men de er ikke tilstrækkeligt systematisk analyseret til at disse forhold kan defineres med større præcision. Wolfers nævner, at småstaten har en fordel deri, at enhver "bullying" af en småstat fra en stormagts-side vil blive mødt med almindelig misbilligelse i andre småstater. Vigtigere er måske opinionen i stormagterne og der kan være grund til andre modifikationer. Hvor stærk misbilligelsen i det internationale system vil være, turde være afhængig af den pågældende småstats eget renommé, og dette kan igen være afhængigt både af dens ydre adfærd, om den i det pågældende forhold har ført en mere eller mindre provokerende politik, eller dens mere eller mindre aggressive adfærd i forhold til jævnbyrdige nabostater, og af dens indre system. Mens vestmagterne under protest, men uden dybere indignation affandt sig med den politiske ensretning i Ungarn og Rumænien efter krigen, virkede den tilsvarende udvikling i Tjekkoslaviet som et psykologisk chock.

I øvrigt synes to kriterier, skønt indbyrdes delvis modstridende, at finde anvendelse. En stats renommé undergraves af en adfærd, der krænker grundprincippet for det internationale systems strukturering, statens retlige og politiske suverænitet og integri-

tet, og styrkes af en adfærd, der nærmer sig normerne i det interne politiske system. Sammenfattende har Aron om disse forhold skrevet:

Quant au réalisme, it serait bien irréaliste s'il tenait pour négligeables les jugements moraux que les hommes portent sur la conduite de leurs gouvernants et des Etats, s'il méconnaissait l'intérêt de tous les acteurs au maintien d'un minimum d'ordre juridique dans leurs relations réciproques, ou l'aspiration d'une humanité, désormais capable de se détruire elle-même, à la réduction de la violence interétatique. (Ovenfor citerede, s. 859).

Aron definerer andetsteds politik som "recherche de l'ordre équitable en même temps que lutte entre les individus et les groupes pour l'accession aux postes de commande et pour le partage de biens rares". (Paix et guerre, Paris 1962, s. 61). Nu er det naturligtvis indlysende, at de dominerende forestillinger om "l'ordre équitable" hos de to antagonistiske hovedgrupper i det internationale system ikke er de samme. Men på den anden side synes der at være visse grundprincipper, der føles så bredt accepterede, at de i det mindste på det deklaratoriske plan respekteres i begge lejre: "l'ordre équitable" forudsætter økonomisk vækst, sociale forbedringer for de fattigste, et retssystem baseret på lighed for loven uanset race og overbevisning, et politisk system baseret på valg, en artikulering af det internationale system efter nationalitetsprincippet. Selv totalitære regimer søger at legitimere deres eksistens med valg, hvor åbenbart det end er, at de er ufrie. Også Sovjetunionen går ind for nationernes selvbestemmelse, omend selvbestemmelse ofte fortolkes anderledes end i Vesten, og hævder at understøtte småstaternes suverænitet. (Se f.eks. V.A. Zorin, Osnovy diplomatičeskoj služby, Moskva 1964, s. 43). Selv hvor der er tale om åbenbare politiske opgør, søger totalitære systemer ofte at camouflere dem i offentlige juridiske processer.

Også i den internationale politik kan man iagttage en tendens til at måle en stats renommé efter, om dens regerings indre og ydre adfærd er mere eller mindre i overensstemmelse med disse grundprincipper for "l'ordre équitable".

Renomméhensynets vægt kan forøges med skabelsen af internationale institutioner, hvori staternes og de nationale gruppers adfærd er genstand for debat. I De Forenede Nationer har argumentationen ofte en moralsk-juridisk karakter, omend sikkerhedshensyn, d.v.s. statens muligheder for at bevare sin suverænitet og integritet også undertiden føles som legitime.

Men også i en anden forstand kan international organisation forøge småstaternes aktionsmuligheder. De er rammen ikke bare om debat, men også om forhandling. Navnlig i en multilateral forhandling er aktørerne ikke blot stater mod stater med de deri implicit liggende styrkekriterier, men forhandler mod forhandler. Forhandlingsmiljøet kan udvikle sig til at blive en organisation i sig selv, hvor indflydelse ikke bare er afhængig af styrke og renommé, men også af diplomatisk dygtighed. Inden for organisationer som CEE eller OECD har småstaternes repræsentanter ofte i kraft af "initiativ," konstruktiv fantasi," mæglerrolle," sans for "det rette øjeblik" kunnet gøre en indflydelse gældende, der ikke er betinget af statens størrelse. Forhandlingspsykologi og taktik er igen et felt, der langt fra er systematisk udforsket. Der findes dog visse tilløb som f.eks. Thomas Schelling: Strategy of Conflict, (New York 1963, hovedværk), hvor opmærksomheden bl.a. henledes på visse argumenttyper, der har en særlig suggestiv kraft, både i den offentlige debat og i den lukkede forhandling, hvis resultater naturligvis i sidste instans skal sanktioneres af en offentlig tilslutning: "mathematical simplicity", præcedens, specifikke forslag, status quo ante, naturlige grænser, breddegrader, "conspicuous suggestions". Man kunne måske tilføje kompensationer, analogier og magtbalancehensyn.

Sammenfattende siger han:

If we then ask what it is that can bring (forhandlernes) expectations into convergence and bring the negotiation to a close, we might propose that it is the intrinsic magnetism of particular outcomes, especially those that enjoy prominence, uniqueness, simplicity, precedent, or some rationale that makes them qualitatively differentiable from the continuum of possible alternatives". (70).

I forhandlingsteknikken kan småstaten sikre sig aktionsmidler, der øger dens muligheder for at varetage sine interesser navnlig i stabilitetsperioder, hvor international politik mest består af forhandlinger snarere end styrkeprøver i form af "købslåen uden kontakt" (Schelling). Småstaten har navnlig i organisationsdiplomati muligheder for at påvirke det internationale miljø. Men ellers er det nok karakteristisk for dens rolle, at dens udenrigspolitik i højere grad end stormagtens er tilpasning til og udnyttelse af konjunkturer.

Der kan måske endelig være grund til at anføre, at svagheden i sig selv kan give småstaten visse fordele over for stormagten i forholdet til andre småstater, ikke mindst når det drejer sig om

det for småstater så betydningsfulde udenrigsøkonomiske aspekt af udenrigspolitikken. Når det f.eks. gælder opnåelse af koncessioner og kontrakter, vil en småstat ofte foretrække at have at gøre med en anden småstat i stedet for med en stormagt, hvorfra man kan befrygte en politisk dominans.

En del af de her berørte problemer vil blive belyst i det følgende ved en gennemgang af en række regionalt relevante småstaters udenrigspolitik. (Småstatens rolle drøftes i øvrigt i min artikel "The Power of the Weak", Cooperation and Conflict, nr. 3 1968).

2. Norge.

Den opfattelse af Norges udenrigspolitiske problematik, som ligger til grund for norsk sikkerhedspolitik, går ud på, at Nordnorge er et område, som i strategisk henseende tillægges stor betydning af både Sovjetunionen og USA. I den fase, hvor Norges efterkrigssikkerhedspolitik udformedes, havde man friske indikationer af, at der kunne foreligge en sovjetisk interesse i en vis ekspansion mod vest i det arktiske område. Under Trygve Lies forhandlinger i Moskva i okt. 1944 foreslog Molotov en revision af Svalbardtraktaten (1920) i retning af et condominium og mindede om, at Bjørneøen - i 1924 udtrykkeligt anerkendt fra sovjetisk side som norsk - indtil 1920 var blevet betragtet som russisk.¹⁾

I en sovjetisk note til Norge fra jan. 1947 gentoges dette.

I forhandlinger i marts 1943 nævnte Roosevelt, at Sovjetunionen kunne nære et ønske om adgang til isfrie havne som Narvik og Skibotn i Lyngen fjord.²⁾ Der findes ingen sikre holdepunkter for at antage, at et sådant ønske faktisk var blevet formuleret fra sovjetisk side. Men forestillingen om en russisk aspiration i retning af isfrie havne i Nordnorge har en lang forhistorie i Norge. Den anvendtes taktisk af det norske Venstre i 1890'erne for at vinde russisk støtte i løsrivelseskampen mod Sverige.³⁾ Efter unionsoplysningen skete der en planmæssig udbygning af forsvaret i Nordnorge ud fra en forestilling om en russisk trussel mod dette

1) Trygve Lie, Hjemover, Oslo 1958, ss. 156 f., Egil Danielsen, Norge - Sovjetunionen, Oslo 1964, ss. 170 f.).

2) Trygve Lie, samme, s. 85.

3. Jens A. Christophersen, Norden i den europæiske maktbalance, Internasjonal Politikk, Oslo 1964, nr. 2-3, s. 161.

område. Denne opfattelse svækkedes dog, da Norge med Finlands selvstændighed ikke længere grænsede direkte til Rusland.⁴⁾ Med Finlands afståelse af Petsamo-området til Sovjetunionen i 1944, genopstod imidlertid den fælles grænse, og Sovjetunionens krav om udbygning af jernbaner og veje i Nordfinland indicerede en aspiration mod havet.

Den geografiske forudsætning for forestillingen om en russisk aspiration mod isfrie havne er det forhold, at kun en kort strækning af den russiske nordkyst er isfri året rundt, ca. 240 sømil mod øst fra den norske grænse til Kap Svajatov Nos.⁵⁾

Både geografisk betingede økonomiske strukturforhold, traditioner, gamle og nye traumer og nye politiske erfaringer skabte særlige forudsætninger for en norsk løsning af sikkerhedsproblemet ved en vestmagtsalliance. Knut Frydenlund fremhæver, at den fortvivlede forsyningssituation efter 1807, betinget af Norges ringe landbrugspotential og krigen med den førende sømagt, har efterladt et varigt indtryk. I det mindste anførte udenrigsminister Halvdan Koht, der ganske vist også var historiker af fag, endnu i 1940, at Norge ikke måtte komme i samme situation som i 1807, d.v.s. krig med England.⁶⁾ Forsyningsmæssigt var det imidlertid netop, hvad der påny skete, og Norge erfarede endnu engang, hvilke fatale konsekvenser det kunne få at være "i krig" med den førende sømagt. Men bortset fra, at forsyningsgeografiske forhold indicerede en i det mindste "atlantvendt" neutralitetspolitik, fik den økonomiske "Atlantbinding", der lå i Norges store handelsflåde og de intime søfartskontakter til London, en ny politisk dimension i det forhold, at den lovlige norske regering i fem år havde sæde i London og fik erfaringer i et nært samarbejde med vestmagterne. Allerede i 1941 udviklede Trygve Lie da også tanken om en Atlantalliance som løsningen på Norges sikkerhedsproblem i efterkrigstiden.⁷⁾ Den samme idé toges op i et memorandum fra 1942 "Hovedlinier i norsk udenrigspolitik" (udarbejdet af Arne Ording), hvori tanken om en nordisk forsvarsforbund udtrykkeligt afvistes

4) Nils Ørvik, Sikkerhetspolitikken 1920-1939, Oslo 1960, s. 37.

5) Jan Klenberg, The Cap and the Straits Problems of Nordic Security, Cambridge, Mass. 1968, s. 12. Se i øvrigt Nils Ørvik, Europe's Northern Cap and the Soviet Union, Cambridge, Mass. 1963.

6) Knut Frydenlund, Norsk utenrikspolitikk i etterkrigstidens internasjonale samarbeid, Oslo 1966, s. 7.

7) Trygve Lie, Med England i ildlinjen, Oslo 1956, ss. 294-310.

på grund af "de nordiske landes ulige strategiske stilling".⁸⁾

Det tyske overfald i 1940 havde psykologisk forberedt overgangen til en alliancepolitik, da neutraliten ikke havde løst sikkerhedsproblemet. Samtidig havde den ubehjælpssomme engelske improvisation under felttoget i Norge vist betydningen af, at en militær bistand udefra var forberedt i forvejen.⁹⁾

En hovedmotivering for den tyske offensiv havde netop været en indesparret fastlandsmagts behov for norske havne til ubåds-våbnet.¹⁰⁾ Sovjetunionen havde ligesom Tyskland udviklet et stærkt ubådsvåben, stærkere end Tysklands.¹¹⁾ Efter det tyske sammenbrud tilkendegav den, bl.a. ved sine krav på tyske ubåde, at den ville fortsætte hermed.

Hjemmefronten havde under besættelsen ikke gjort den psykologiske udvikling med, som var sket i London-miljøet, og var i første omgang indstillet på en nordisk løsning af sikkerhedsproblemet.¹²⁾ Det gjaldt f.eks. Halvard Lange, der blev udenrigsminister i den første norske efterkrigsregering. Men under de nordiske forhandlinger, som kom i gang i 1948, viste det sig ret snart, at man fra norsk side ikke følte en svensk garanti tilstrækkelig. Sverige kunne således ikke påtage sig at garantere Svalbard og Jan Mayen.

Dertil kom, at man fra amerikansk side tilkendegav, at lande i alliance med USA ville komme i første række ved våbenleverancer, og fra svensk, at Sverige ikke kunne påtage sig at forsyne Danmark og Norge med våben.¹³⁾

Visse sovjetiske træk styrkede denne udvikling bort fra den nordiske løsning. Sovjetunionen stillede sig således ganske afvisende over for den nordiske løsning, som den anså for en camoufleret forpost for vestmagterne, og viste samtidig sin interesse for norsk territorium ved at afæske Norge et løfte om ikke at tillade fremmede styrker på norsk territorium. Denne note blev anledning til den såkaldte norske basereservation, der blev indled-

8) Frydenlund, cit. skr., s. 16.

9) Belyses i underhusdebatten d. 7. maj 1940.

10) Nærmere dokumenteret i Carl-Axel Gemzell, Raeder, Hitler und Skandinavien, Lund 1965.

11) Klenberg, cit. skr., s. 10.

12) Tryge Lie, Med England, ss. 297 & 307, Johan Jørgen Holst, Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv, Oslo 1967, I, s. 142.

13) Halvard M. Lange, Norges vei til NATO, Oslo 1966, s. 31.

ningen til den linie i norsk sikkerhedspolitik, der tilstræber en uprovokerende adfærd i relation til Sovjetunionen og derved søger at begrænse risikoen ved den garanti, som opnåedes ved tilslutningen til den nordatlantiske alliance.

Basereservationen, der formuleredes i en note den 1. februar 1949, fik en sådan udformning, at den siden har kunnet bruges som et instrument til at påvirke sovjetisk politik. Norge forpligtede sig til "ikke at tiltræde nogen overenskomst med andre stater, som indebærer forpligtelser for Norge til at åbne baser for fremmede magters stridskræfter på norsk territorium, så længe Norge ikke angribes eller udsættes for trusler om angreb."¹⁴⁾

Provokationshensynet er senere kommet til udtryk i andre træk af norsk sikkerhedspolitik. Man har således nok accepteret NATO-deltagelse i manøvrer i Troms, men afvist den i Finnmarken, det fylke, der grænser direkte op til Sovjetunionen. Hovedforsvarslinien er opbygget ved Lyngen fjord. Allierede fly må ikke operere øst for 24. længdegrad. Man har afvist ikke bare stationering af fremmede tropper, men også at oplagre atomvåben, og for yderligere at formindske provokationsvirkningen af alliancepolitikken returneredes i 1963/64 Honest John raketter, der kan bruges som fremføringsmidler til atomvåben, til USA.¹⁵⁾

Troverdigheden i den sikkerhedspolitiske garanti er samtidig søgt styrket ved omfattende infrastrukturanlæg, der forbedrer de praktiske muligheder for allieret bistand og forøger NATO-interessen i norsk territorium, og ved fællesmanøvrer, som på en gang viser, at mulighederne for bistand eksisterer, og demonstrerer solidariteten.

Som eksempler på infrastrukturanlæg, der forøger de praktiske muligheder for bistand, kan nævnes flyvepladser og maritime baseanlæg som Helgelandsbasen. Denne er dog samtidig et eksempel på infrastruktur, der forøger de allieredes interesse i norsk territorium, eftersom den kan fungere som det ene "fæste" for en spærrelinie mellem Norge og Grønland for ubåde, der bevæger sig mellem Barentshavet og Atlanterhavet, og pejlestation for amerikanske atomubåde. Opbygningen af en omfattende varslingskæde gennem Norge er en anden form for infrastruktur, der forøger vestmagternes interesse i landet.

14) Frydenlund, cit. skr., s. 27.

15) Arne Olav Brundtland, Sikkerhedspolitisk omprøvning?, Oslo 1968, ss. 44, 79 & 92.

Med hensyn til manøvreraspektet har man fra norsk side stillet sig positivt over for udviklingen af en kapacitet hos NATO, der forøger muligheden for allieret indsats: NATOs mobile korps, NATOs multinationale stående marinestyrke (amerikanske, canadiske, britiske og hollandske enheder). Samtidig er hele det norske forsvars strukturering gradvis blevet baseret på NATO-medlemskabet, således at hovedvægten mere og mere er blevet lagt på Nordnorge, mens forsvaret af Sydnorge mere og mere er blevet baseret på det dansk-tyske samarbejde omkring Østersøudløbet.

Det nordnorske områdes strategiske betydning er efter den dominerende norske opfattelse ikke blevet mindre siden 1949. Tværtimod lægges der vægt på, at der er sket en stadig udbygning af de sovjetiske flådebaser på Kola-kysten. Man har endvidere konstateret en stigende sovjetisk interesse for den nordnorske kyst i form af "ukendte" ubåde i norsk territorialfarvand.¹⁶⁾ Overvågningsproblemet kompliceres af, at det nordnorske område på en gang er tyndt befolket og har en stor udstrækning. Set fra et sovjetisk synspunkt kan værdien af de norske fjorde ligge i ubådsdetektionen, hvorimod man har påpeget, at betydningen af at kunne oprette baser på norsk område begrænses af, at terrænet på Kolakysten giver muligheder for en betydelig udbygning af atomsikre underjordiske flådebaser.¹⁷⁾

Til gengæld er det blevet fremhævet, at udvikling af ABM-systemer kan forøge Norges betydning som varslingsområde.¹⁸⁾

En af de ledende norske sikkerhedspolitiske eksperter Johan Jørgen Holst kommer da også i en analyse af Norges sikkerhedspolitiske problematik (1967) til det resultat, at "Norge tydeligvis rommer de strategisk vigtigste områder i Nord-Europa" og tilføjer: "Det er intet som tyder på en snarlig endring av dette forholdet".¹⁹⁾

*

16) Brundtland, cit. skr., s. 77.

17) Klenberg, cit. skr., s. 12.

18) Holst, cit. skr., ss. 57 f. & 145.

19) Samme, s. 147.

Ved siden af "den atlantiske binding" i norsk udenrigspolitik, der siden krigen mere og mere er blevet en amerikansk, mindre og mindre en engelsk binding, eksisterer der blandt norsk udenrigspolitikks betingende faktorer en "nordisk binding". Den modificeres dog sammenlignet med Sverige og Danmark af visse forhold af økonomisk og historisk karakter. Det forhold, at Norge i en lang periode af sin historie har været under først dansk styre, derpå juniorpartner i den svensk-norske union, har efterladt holdninger, som har betydning både for Norges almindelige udenrigspolitiske orientering og for dets indstilling til det nordiske samarbejde. Tilslutningen til nordisk råd vedtoges med kun 74 stemmer mod 39 i Stortinget.

Stein Rokkan har fremhævet, at "opposition mod centralmyndigheden" er et fremherskende træk i norsk politisk tradition. Den har fundet udtryk i et bonde demokratisk oprør mod embedsmandsstanden, i en lægmandsbevægelse vendt mod præsteskabet og i en landsmålsbevægelse vendt mod byernes riksmål. I den danske tid var kontakten mellem byerne og omverdenen over havet mere intens end mellem byerne og baglandet, fremhæver Rokkan. Det afspejlede sig bl.a. i en sproglig kløft, der blev større mellem bondeland og byer end mellem byerne og Danmark. I overensstemmelse hermed har den gren af norsk nationalisme, som er knyttet til landsmålsbevægelsen, fået stærkest greb om den del af Norge, hvor baglandet er dybest, Vest- og Sørlandet. Det afspejler sig i partiforholdene og i partiernes udenrigspolitiske holdninger. Vest- og Sørlandet er de egne, hvorfra det kristelige folkeparti, delvis Senterpartiet og en del af venstre henter sin styrke. I disse regioners kulturelle traditioner har landsmålsbevægelse, lægmandskristendom og afholdsbevægelse en stærk indflydelse, og de sociale holdninger er præget af et egalitært bondesamfunds strukturer. I udenrigspolitikken er disse holdninger knyttet til en vis isolationisme. Den kom voldsomt til udtryk i begyndelsen af 1960'erne i debatten om Norges optagelse i fællesmarkedet, der ifølge Rokkan var en af de heftigste udenrigspolitiske debatter i Norge siden begyndelsen af 30'erne. Fra kristelig side argumenteredes mod faren for at komme under katolske dominans, og den gamle mistanksomhed over for byernes "fremmede" embedsmandsstand vendtes nu mod "eurokraterne" i Bruxelles.²⁰⁾ 35 af 150 stemte i 1962 i Stortinget mod forfatningens nu

20) Stein Rokkan, Geography, Religion, and Social Class: Cross-cutting Cleavages in Norwegian Politics, Seymour M. Lipset & Stein Rokkan, Party Systems and Voter Alignments, New York 1967, ss. 367-438.

art. 93, som muliggjør suverenitetsavgivelse til internasjonale organisasjoner med 3/4 flertal.

Rokkan gjør mindre ud af Sydvestens isolationisme i forhold til Norden. Men i selve landsmålsbevegelsen ligger en selvstendighetstendens i forhold til de øvrige nordiske lande. Dertil kommer økonomiske interesser som indikerer et vist forbehold navnlig i relation til Danmark. Bondebefolkningens nervøsitet for konkurransen fra det danske landbrug. Senterpartiet har været afvisende over for en nordisk toldunion. En del af fiskeribefolkningen har interesser i Østgrønland. Interessen for Grønland gjør sig regionalt navnlig gældende i Møre og Romsdal Fylke - samt i Troms.

I en tidligere fase har den dog været levende i bredere kredse. Det kan således være værd at notere, at Trygve Lie i et brev til Tranmæl fra maj 1941 skriver:

For meg er Norges fremtidige sikkerhet først og fremst samarbeid med Storbritania, De forente stater, Canada og Island. Færøyene og Grønland vil også være av betydning. Jeg antar at det heller ikke ville være helt umulig også å få Irland med".²¹⁾

Derimod nevner han ikke Danmark.

Over for den amerikanske og engelske regering gjorde han gældende, at "Norge hadde spesielle interesser å vareta i forbindelse med alle spørsmål som gjaldt Grønland".²²⁾

På samme måte som striden om Østgrønland har etterlatt visse spor i holdningerne til Danmark, har Unionsstriden med Sverige etterlatt forbehold over for det nordiske samarbejde. Lange skriver således om 1948-49 forhandlingerne:

Morgenstjerne (den norske ambassadør i Washington) hadde fra første stund frarådet planen om et fritstående skandinavisk forsvarsforbund og sterkt tilrådd at Norge måtte slutte seg til den nordatlantiske grupperingen. Morgenstjerne hadde oplevd 1905 som student, og var i hele sin holdning til skandinavisk samarbeid bestemt af stemningen fra slutfasen i unionsstriden. I nesten en menneskealder som norsk representant i De forente stater hadde han sett det som en viktig del av sin oppgave å hevde Norges selvstendige linje i forhold til det større og rikere naboland, som amerikansk opinion ofte oppfattet som talsmand for hele Norden. Under krigsårene, med Norge som kjempende alliert ved De forente staters side, hadde det lyktes å få ryddet vekk denne oppfatningen. Morgenstjerne var nå urolig for at om Norge gikk med i et skandinavisk forsvarsforbund, ville det på nytt komme i skyggen av Sve-

21) Med England, ss. 297 f.

22) Samme, s. 176.

rige.²³⁾

Den nordiske orientering er nok mest udtalt i arbeiderpartiet med dets nære forbindelser til socialdemokratierne i Sverige og Danmark. Regionalt har arbeiderpartiet da også sin styrke i områder, hvor landsmålsbevægelsen står svagest: byerne, Østlandet, Trøndelagen og Nordnorge. Den socio-økonomiske struktur har her været anderledes, præget af større sociale spændinger end i Vest- og Sørlandet: i Østlandet og Trøndelagen mellem skovejere og skovarbejdere, mellem arbejdere og arbejdsgivere i industrien, i Nordnorge mellem fiskerbefolkningen og havnebyernes økonomiske overklasse.

I disse befolkningsgrupper har det norske højre for en stor del sine tilhængere. Ligesom arbejderpartiet er det i hovedsagen et byparti med den deraf indicerede holdning i sprogsagen. Også de økonomiske interesser, det forsøger at varetage, indicerer en mere internationalt orienteret holdning end hos de øvrige borgerlige partier.

Når det gælder Norges udenrigsøkonomiske interesser er der først og fremmest grund til at anføre skibsfarten. Norge er verdens 4. største skibsfartsnation med en tonnage på 14,3 millioner BRT sml. m. Danmarks 2,3 millioner, (1965). Skibsfartsindtægterne dækkede i 1965 70 pct. af underskuddet på handelsbalancen.²⁴⁾ Importen er gerne 50 pct. højere end eksporten. Som "carrier" har Norge en klar interesse i en stadig udvidelse af verdenshandelen og har haft en fordel af den tredobling af varemængden i international fragt, som er sket 1950-65. Desuden er dets egen økonomi i høj grad baseret på udenrigshandel. 40 pct. af bruttonationalproduktet eksporteres.

Visse industrigrene synes dog at hvile på et svagt rentabilitetsgrundlag, da de er blevet grundlagt i en fase, hvor det forekom fordelagtigt at basere dem på hydroelektrisk kraft, fordi kul var en mangelvare.

Nervøsiteten for svensk konkurrence fra en del norsk industris side har i en periode været en af de økonomiske determinanter i norsk udenrigspolitik. Men i de senere år er den mere og mere blevet opvejet i en interesse i svensk kapitaltilførsel til Norge, noget, der er sket i stigende grad siden grundlæggelsen af EFTA. Den norsk-svenske samhandel har udviklet sig stærkt siden EFTAs oprettelse. I 1965 afløste Sverige Tyskland som Norges næstvig-

23) Lange, cit. skr., s. 50 f.

24) Frydenlund, cit. skr., s. 120.

tigste kunde.²⁵⁾

Som fiskerination har Norge endelig specifikke interesser at varetage både i markedspolitikken og i fiskerigrænsespørgsmål. Dette er kommet til udtryk i konflikter dels med Sovjetunionen, dels med Danmark. Da fiskeriet ved Østgrønland lokalt svinger stærkt fra år til år efter temperatur- og strømforhold, er det af betydning for de norske fiskere i givet fald at kunne følge fisken ind på grønlandsk territorialfarvand.

*

Det norske politiske system har i efterkrigstiden været præget af stor stabilitet. Det skyldes mindre Stortingets uopløselighed end de givne partiforhold. Arbejderpartiets styrke har således gjort det muligt for Norge at have den samme udenrigsminister i næsten 20 år. Dette i forbindelse med den stilling, Norge havde under krigen som eneste nordiske land med fuld allieret status, har i en årrække givet Norge muligheder for at spille en rolle i international politik. Trygve Lie blev de Forenede Nationers første generalsekretær, og denne stilling gav ham i en årrække mulighed for hjemadtil at stimulere den generelle nordiske interesse i en udvikling af international organisation. Også efter Trygve Lies afgang har Norge været blandt initiativtagerne i udviklingen af de Forenede Nationer. I 1952 fremsatte det forslag om nationale beredskabsstyrker, der skulle øremærkes til FN, et forslag, der gennemførtes i 1959. Under Suez-krisen i 1956 var det medstiller af et forslag om oprettelse af fredsbevarende styrker. I 1965 var Norge blandt de stater, der tog initiativet til en løsning af FNs finanskrise.²⁶⁾

Men det er ikke blot i FN, Norge har optrådt som initiativstat. I sikkerhedspolitikken var det norsk initiativ, der førte både Norge og Danmark ind i Atlantpagten. Både i 1951 og 1956 var Halvard Lange medlem af NATOs "vismandskomite". Også inden for OECD har Norge optrådt som initiativtager. Efter Langes opfattelse er den udenrigspolitiske handlefrihed bl.a. betinget af alliancedlemskabet, der giver tryghed.²⁷⁾

25) Samme, s. 127.

26) Samme, ss. 43-45.

27) Samme, s. 69.

Denne sterkt aktive rolle er vel i nogen grad blevet svækket med regeringsskiftet i 1965. Dog var den norske forsvarsminister Tidemand den første forsvarsminister i et NATO-land, der i 1967 tog initiativet til et besøg i Moskva.

Udenrigsminister Halvard Lange var der i 1961 og i sin redegørelse til Stortinget for besøget formulerede han en politik, der siden er blevet karakteriseret med begrebet nordisk balance:

Der fikk jeg høve til å framholde overfor de sovjetiske ledere at Norge er interessert i å opprettholde den stabilitet som er skapt i Norden, og som vi mener gagnar alle lande i området. Jeg ga uttrykk for at vi ikke kan forstå at noe land som er interessert i å trygge freden i denne del av verden, kan ønske endringer i denne balansen. Jeg hevdet videre at uro og endringer i noen del av området kan føre til at vi for vår del må ta opp til vurdering hvilke virkninger dette måtte få for vår holdning til særlige sider ved vår sikkerhetspolitikk.²⁸⁾

Begrebet "Nordisk balance" blev vistnok første gang udtrykkeligt anvendt af Tomas Torsvik (Bergens Tidendes udenrigsredaktør) i 1962 i Samtiden (nr. 2) som betegnelse for den ligevægtstilstand, der hersker i Norden ved, at Sverige er alliancefrit,²⁹⁾ Finland i forbund med Sovjet uden at være afhængigt af det som de østeuropæiske stater,³⁰⁾ Norge-Danmark medlemmer af NATO, men på et "lavere niveau" end de øvrige medlemmer.²⁹⁾

Fra at være et beskrivende begreb er nordisk balance efterhånden, f.eks. hos statsminister Borten, blevet betegnelsen for en politisk målsætning, der tilstræber at påvirke stormagternes holdninger til andre nordiske lande ved den adfærd, man selv udviser.³⁰⁾ Den er blevet opfattet som redskab for en aktiv afspændingspolitik, som Norge bl.a. har søgt at udvikle ved sin atompolitik (returnering af Honest John-raketterne, ikke-deltagelse i NATOs midlertidige atomkomité).

Det er dog muligt, man også heri kan se en vis hensyntagen til de isolationistiske holdninger, der som nævnt traditionelt findes hos visse regeringspartier. Nogen dybtgående uoverensstemmelse om sikkerhedspolitikken findes næppe mellem Højre og Arbejderpartiet. Derimod findes der i en fløj af arbejderpartiet en nordisk orientering, som dog kun støttes af et mindretal. Ved Stortingets sikkerhedspolitiske debat i juni 1968 stemte 144 mod 6 for fortsat NATO-medlemskab. I markedspolitikken ligger arbej-

28) Frydenlund, cit. skr., s. 64.

29) Arne Olav Brundtland, Nordisk Balanse før og nå, Internasjonal Politikk, Oslo 1966, nr. 5

30) Holst, cit. skr., s. 131.

derpartiet og Højre utvivlsomt hinanden nærmere end Højre og de kristelige-Sentern samt en del af Venstre. Men de udenrigspolitiske konjunkturer har hidtil forskånet regeringen for at få den latente konflikt herom aktualiseret.³¹⁾

31) Formuleringen af udenrigspolitikken i Norge er behandlet af Jens Christophersen i Cooperation and Conflict, I, 1968, The Making of Foreign Policy in Norway 52.

En udførlig Norsk utenrikspolitisk bibliografi, Oslo 1968, er blevet udarbejdet ved Institutt for statsvitenskap i Oslo under ledelse af docent Nils Ørvik.

3. Sverige.

"Från svensk säkerhetspolitisk synpunkt är det under alla förhållanden av avgörande betydelse, att dessa mest utsatte områden (Danmark og Norge) i norr och söder inom den nordiska regionen inte är svenska och att vi inte har något omedelbart militärt ansvar för dem", skriver det svenske forsvarsministeriums statssekretær Karl Frithiofson i Sveriges Säkerhetspolitik (Försvar i nutid, Stockholm 1965, nr. 1, s. 12).

I den svenske øverstkommanderendes "utredning" for Sveriges sikkerhedspolitiske problematik i 1965 (ØB) konstateres det, at "de viktigaste strategiska målen i Skandinavien inte ligger på svenskt territorium.¹⁾ I svensk sikkerhedspolitisk debat henvises bestandig til, at de fra stormagternes synpunkt set strategisk betydningsfulde områder i Skandinavien er Nordnorge og de danske stræder. Danmarks og Norges arktiske områder optræder kun sjældent i svensk debat..

Denne svenske opfattelse af landets sikkerhedsproblem bygger dels på en analyse af USAs, Sovjetunionens og Tysklands interesser i forhold til hinanden, men dels har den også en psykologisk baggrund i historien. Direktøren for det svenske Utrikespolitiska Institutet dr. Karl E. Birnbaum skriver i en afhandling om formuleringen af svensk udenrigspolitik:

As factors determining the general climate of opinion in questions of foreign policy, one should also include certain momentous historic events which have effected the lives of an entire population of a country and which therefore have been deeply etched in the memory of practically every citizen. Such "traumatic" experiences naturally affect in the first place the reactions and attitudes of those who have lived through them. But their

1) Torgil Wulff, Sveriges säkerhetspolitiska situation, Strategibulletin, Stockholm 1965, nr. 4, s. 15.

effects may in certain circumstances - through upbringing and education - be transferred from generation to generation. Often stated examples of such shaking national experiences are the German assault on Norway in April 1940 and the Japanese surprise attack on Pearl Harbor in December 1941. No comparable interference in the life of the people has occurred in Swedish history since the reign of Charles XII. It is probably as a result of this historical experience that the continuity of inherited foreign policy attitudes - primarily symbolized by the doctrine of neutrality - has been conceived as a value per se to an extent that would scarcely have been possible had Sweden been a victim of the same fate as Norway during the Second World War.²⁾

Også den anden verdenskrig viste imidlertid, at stormagternes strategiske interesser var rettet mod de øvrige nordiske lande, Sovjetunionens mod Finland, vestmagternes og Tysklands mod Norge og Danmark. Nordsverige var ganske vist på grund af sine malmlejer en tid inde i billedet. Men erobringen af Norge viste sig tilstrækkelig for Tyskland til at sikre malmforsyningerne.

Sveriges sikkerhedsgeografiske situation er da efter dominerende svensk opfattelse dels karakteriseret af, at de vigtigste strategiske områder ligger uden for Sverige, dels af, at Sverige er omgivet af en kæde af stødpudestater. Allerede med freden i Knærød (1613) afskrev Sverige sig retten til Nordkalotten. Lejlighedsvis forsøg på at opnå kontrol med begge sider af Øresund forpurredes. Med unionsopløsningen i 1905 mistede Sverige medansvaret for Norges sikkerhed, og med Finlands selvstændighed i 1917 skødes en stødpudestat ind mellem Sverige og Rusland. Bevarelsen af stødpudestaternes selvstændighed har dog været en stadig svensk interesse, som i 1940 og påny i 1948 affødte svenske initiativer til oprettelse af et nordisk forsvarsforbund.

Sverige var i de første år efter krigen den stærkeste militærmagt på det europæiske kontinent uden for Sovjetunionen, og på denne baggrund kunne en svensk garanti for Danmark og Norge have en vis troværdighed, skønt man fra svensk side på forhånd afskrev at garantere de arktiske områder og var forbeholden med hensyn til en garanti af Nordnorge.³⁾ Den militære styrke hvilede på et betydeligt industripotential og specielt en rustnings-

2) Karl E. Birnbaum, The Formation of Swedish Foreign Policy, Cooperation and Conflict, Stockholm 1965, nr. 1, s. 30.

3) Holst, cit. skr., s. 147.

industri, der både har en gammel tradition og stadig var holdt up to date. Også i økonomisk henseende adskiller Sveriges sikkerhedsgeografi sig fra Danmarks og Norges. På grundlag af interne råvareforekomster og et betydeligt indre vandtransportnet - Vänern-Vättern-Göta-kanal - har der kunnet udvikles et industripotential i indlandet, der af rustningsrelevant produktion bl.a. omfatter Bofors, Karlskoga, L.M. Ericsson, Stockholm, SAAB, Linköping, Volvo-Flygmotor, Trollhättan og Huskvarna i Jönköping. Det svenske rustningspotential var vel ikke tilstrækkeligt til i 1949 at garantere en bevæbning af Danmark og Norge. Men denne komponent i svensk sikkerhedspolitik er fortsat blevet udviklet i takt med den internationale våbenteknologi. Man har bestræbt sig på at udvikle en intern produktion af forsvarsraketter og overlydsfly såvel som på at udbygge et forsvar mod atomangreb ved at bygge underjordiske flyvemaskinefabrikker, flådeværfter og beskyttelsesrum. En fabrikation af atomvåben ville også relativt hurtigt kunne udvikles. Men dette potential er foreløbig kun blevet brugt som diplomatisk pressionsmiddel.

Sverige har således et andet geografisk-økonomisk grundlag for en væbnet neutralitetspolitik end de øvrige nordiske lande, og efter de nordiske forsvarsforhandlingers sammenbrud i 1949 er der ikke fra svensk side kommet nye initiativer i retning af et nordisk forsvarssamarbejde. Tværtimod synes den dominerende opfattelse i Sveriges både militære og politiske ledelse at være, at den i 1949 opståede situation, hvor stormagterne overtog garantien for de strategisk mest betydningsfulde områder i Skandinavien samtidig med, at Sverige forblev alliancefrit og dermed undgik risikoen ved en alliancepolitik, fra et svensk synspunkt at være den i den givne stormagtskonstellation bedst mulige løsning på det svenske sikkerhedsproblem. Da Norge i 1949 besluttede at tilslutte sig Atlantpagten, tilskyndede i det mindste den svenske Washington-ambassadør i Danmark til at følge Norges eksempel, da et "tomrum" i Danmark ansås for en fare for Sverige.⁴⁾ Det svenske forsvarsproblem er herved i hovedsagen blevet lokaliseret til Østersøkysten fra Ålands Hav til Øresund og landegrænsen til Finland i Nordsverige mod et potentielt sovjetisk fremstød gennem Nordfinland, lettet ved den af Sovjetunionen pålagte bygning af en jernbane fra Murmansk-banen til Torneå.

4) Det danske udenrigsministerium, Gråbog om Danmark og NATO, indberetning af Henrik Kauffmann af 22. feb. 1949, København 1968.

Kommandør Torgil Wulff tilhørende den svenske forsvarsplanlægningsstab kommer i en analyse af svensk sikkerhedspolitik til det resultat, at "den nuværende situationen er meget gunstig for Sverige. Nästan varje sannolik förändring skulle innebära en försämring av vårt säkerhetspolitiska läge".⁵⁾

Den officielle svenske holdning til tanken om et nordisk forsvarsforbund har da også i de senere år været, at Sverige er åbent over for et eventuelt dansk-norsk initiativ, men ikke selv ønsker at tage et initiativ. (De forskellige politiske partiers holdninger skal drøftes senere).

*

Den givne sikkerhedspolitiske situation har gjort det muligt for Sverige at basere sin udenrigspolitik på grunddoktrinen: "Alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig". En konsekvens af denne linie har været, at Sverige i visse henseender har opnået en forøget handlingsfrihed i den internationale politik, i andre har pålagt sig selv visse begrænsninger. De aktionsmuligheder, der er baseret på landets alliancefrie stilling mellem de store magtblokke, har navnlig fundet udtryk i forsøg på at spille en mæglerrolle. Ved flere lejligheder har svenskere optrådt som mæglere i internationale konflikter: grev Folke Bernadotte i Israel i 1948, Gunnar Jarring i Mellemøsten efter krigen i 1967. Svenskeren Dag Hammerskjöld blev Trygve Lies efterfølger som FNs generalsekretær i 1953. Svenskeren Sigvard Eklund er chef for IAEA i Wien. Sverige har endvidere udfoldet en betydelig diplomatisk aktivitet i nedrustningsspørgsmålet. Under indtryk af den nye serie sovjetiske kernevåbenforsøg gjorde det i 1961 et forsøg på at fremme en prøvestoptraktat ved den såkaldte Undén-plan, efter den svenske udenrigsminister Östen Undén. Den indeholdt et forslag om, at ikke-atomstater som et første skridt i et forsøg på at bremse atomoprustningen skulle indgå en traktat, hvorved de forpligtede sig til ikke at anskaffe atomvåben.⁶⁾ I 1962 blev Sverige medlem af 18 magts nedrustningskommissionen i Genève. Det har her gennem sin nedrustningsambassadør Alva Myrdal navnlig arbejdet for at fremme udarbejdelsen af en ikke-spredningstraktat. Undén-planen mistede sin aktualitet med Moskva-traktaten af 1963. Det havde med denne været svensk taktik at forsøge at anvende et af-

5) Cit. skrift., s. 20.

6) Karin Brodin, The Undén Proposal, Cooperation & Conflict, Stockholm 1966, nr. 2.

kald på atomvåben som diplomatisk pressionsmiddel for at påvirke stormagterne til at indgå en prøvestopaf tale. I ikke-spredningsforhandlingerne anvendte man tværtimod fra svensk side "handelfriheden" i atomspørgsmålet som pressionsmiddel for at afæske atommagterne indrømmelser. Man ville ikke afskrive sig retten til at fremstille atomvåben, så længe en tilfredsstillende spredningstraktat ikke var tilvejebragt.⁷⁾ Dette argument kunne have så meget større vægt, som Sverige var i besiddelse af den tekniske kapacitet til inden for et ret kort åremål at fremstille atomvåben og ligeledes rådede over tidssvarende fremføringsmidler.

Gennemgående har det dog i modsætning til mange "ikke-forpligtede" lande været karakteristisk for svensk udenrigspolitik, at man har været tilbageholdende med at engagere sig i den internationale politiks store konfliktspørgsmål. Nils Andrén finder, at Undén-planen var "ett avsteg från den passivitet i storpolitiska frågor som traditionellt präglat svensk utrikespolitik".⁸⁾ Svensk udenrigspolitik har i langt højere grad været præget af traditionerne fra den klassiske neutralitetspolitik end af de begreber om en "aktiv udenrigspolitik", som er knyttet til den "neutralistiske" politik, en række nye uforpligtede lande følger, og som navnlig er præget af et ideologisk engagement i udenrigspolitikken.

Denne passivitet kan også ses i sammenhæng med den svenske neutralitetspolitiks "troværdighed". At alliancefrihed i fred "syftande till" neutralitet i krig skal være en troværdig politik er betinget af den udenrigspolitiske adfærd i fredstid. Denne troværdighed er en forudsætning både for alliancefrihedens effektivitet som sikkerhedspolitik og for, at svenskere kan optræde som mæglere i den internationale politik. Ikke mindst, fordi Sovjetunionen har betragtet svensk neutralitetspolitik med stor skepsis, har denne troværdighedsproblematik ført Sverige til at pålægge sig selv en vis begrænsning af sin udenrigspolitiske handlingsfrihed, navnlig med henblik på konfrontationer mellem de to store magtblokke. Sverige synes, skriver Andrén, "under efterkrigstiden i många utrikespolitiska ställningstaganden ha varit lika låst som om det fört en garanterad eller utifrån ålagd neutralitetspolitik".⁹⁾ Som eksempel på denne "troværdighedsbe-

7) Karl E. Birnbaum, Sverige och kärnvapenfrågan, Strategisk bulletin, Stockholm, 1965, nr. 6.

8) Nils Andrén & Åke Landqvist, Svensk utrikespolitik efter 1945, Stockholm 1965, s. 81.

9) Samme, s. 84.

gränsning" i udenrigspolitikken anfører han, at højrelederen Hjalmarson i 1959 udelukkede fra den svenske FN-delegation. Statsminister Erlanders officielle motivering for dette skridt angiver nogle hovedretningslinier for svensk neutralitetspolitik:

Ifall vi, utan att binda oss genom alliansförpliktelser, dock lidelsesfullt och konstant tar parti för ena sidan i de politiska grupperingar, som existerar i vår söndrade värld, förlorar vi alla utsikter att verka för fredlig sammanlevnad och folkförsoning. Vi missar en viktig positiv uppgift, som eljest ligger naturligt till för ett land som vårt.

Självfallet ger vi därigenom icke på något sätt avkall på vår anslutning till demokratiens ideal. Strävanden att i dagens världsläge trygga freden och lösa tvistefrågorna mellan nationerna förutsätter normala förbindelser och förhandlingar mellan stater med olika politiska och ekonomiska system. Att beteckna dessa strävanden som undfallenhet ger snarast uttryck för en bristande tilltro till demokratiens möjligheter att hävda sig, det tyder på svakheter, icke på styrka. Men ett starkt engagement, ensidigt inriktat, är också ur en annan synpunkt förenat med olägenheter och risker. När vi valt neutralitetspolitiken, är det angeläget att vår politik rätt uppfattas och att våra avsikter vinner tilltro. Måttlösa angrepp av inflytelsesrika politiker mot andra staters politik motverkar den neutralitetspolitik, som vi officiellt ansluter oss till. Detta är fallet i särskilt hög grad, om företrädare för det neutrala Sverige, i ett läge när såväl öst som väst försöker finna vägar till vidgade kontakter och förhandlingar, ger uttryck för extrema uppfattningar. Det är inte här fråga om begränsning i yttrandefriheten, det gäller att vinna förtroende i andra länder för den politik, som vårt land vill stå för.¹⁰⁾

Denne neutralitetspolitikens selvdisciplin er kommet til udtryk ikke bare på det verbale plan, men også i Sveriges udenrigspolitiske adfærd. F.eks. deltog Sverige ikke under Korea-krigen i FNs fordømmelse af Kina som angriber. Den uprovokerende udenrigspolitik optræder således her også i forbindelse med neutralitetspolitikken.

*

Neutralitetspolitikens troværdighedsproblem griber også ind i Sveriges udenrigsøkonomiske politik. Dannelsen af CEE har her stillet Sverige over for et vanskeligt prioriteringsproblem, som i første omgang løstes ved at give sikkerhedspolitikens troværdighed primatet. Andrén skriver herom:

Faran med en anslutning till EEC var således inte att alliansfriheten skulle omöjliggöras, utan att den skulle

10) Nils Andrén & Åke Landqvist, Svensk utrikespolitik efter 1945, Stockholm 1965, s. 85.

bli ineffektiv som utrikespolitiskt instrument. För att bli effektiv i krigstid krävdes att Sverige inte inordnat sig i blockbundna staters ekonomiska system. För att överhuvudtaget kunna fungera måste den vara trovärdig. Om inte så var fallet skulle Sverigs kunna riskera angrepp från stater som trodde att landet faktiskt bundet sig hos motsidan. Om alliansfriheten upphörde att vara trovärdig skulle även Sveriges möjligheter att i fredstid på olika sätt spela en utrikespolitisk roll försvagas.¹¹⁾

Ekspertuttalelser anbefalede under Englands første forhandlingsrunde 1961-63 en svensk tilslutning til CEE ud fra økonomiske hensyn i form af medlemskab og ikke bare i form af associering. Regeringens præference for det sidste viste ifølge Andrén, at "landets økonomiske interessen måste underordnas de säkerhetspolitiska".¹²⁾ I dannelsen af EFTA optrådte Sverige som energisk initiativmagt. Men Englands fornyede tilnærmelse til CEE stillede på ny Sverige over for prioriteringsspørgsmålet, og der synes i de senere år at være sket en glidning. Dels kom den svenske økonomi i 1966 i vanskeligheder, som medførte en vis stigning i arbejdsløsheden, dels har svenske politikere givet udtryk for, at navnlig general de Gaulles politik har ført til en vis opløsning i forholdet mellem CEE og NATO. Endelig har den økonomiske udvikling i EFTA medført visse strukturforskydninger i svensk økonomi, som vil gøre det vanskeligere for Sverige at holde sig uden for CEE, hvis ikke bare England, men også Danmark-Norge opnår medlemskab. Samhandelen mellem de nordiske lande er vokset. Desuden er der indledt en økonomisk integrationsproces ved svenske investeringer i Danmark-Norge - samt i Fællesmarkedet - og ved samarbejdsaftaler mellem store svenske virksomheder på den ene side, danske og norske på den anden, f.eks. mellem Kockumsværkerne i Malmö og Lindø-værket, mellem Grängesberg og Korsør glasværk, mellem norske og svenske rederier. En vidtgående koordinering af den udenrigsøkonomiske politik skete under Kennedy-runden, da svenskeren Nils Montan blev nordisk fællesrepræsentant. Bl.a. på grund af udviklingen i skibsfarten i retning af kæmpe-transportskibe er der indledt en økonomisk vægtforskydning mod Vestkysten med dens bedre havnefaciliteter end Østersøhavnene, specielt Stockholm, og dens større skibsværfter. (Kockums kan bygge skibe på op til 500.000 tons).¹³⁾

11) Nils Andrén & Åke Landqvist, Svensk utrikespolitik efter 1945, Stockholm 1965, s. 69.

12) Samme, s. 70.

13) The Economist, Sverige-tillæg, London, d. 28. okt. 1967.

Problemerne ved at stå uden for et udvidet CEE har således været stadigt stigende, og interessen i fuldt medlemskab voksede. Problemet om en sådan politiks forhold til den svenske neutralitetspolitik er dog stadig uløst.

Den svenske neutralitetspolitik undergraves imidlertid også af andre økonomiske faktorer. Det har traditionelt været en af forudsætningerne for den svenske neutralitetspolitiks troværdighed, at landet var i stand til at forsvare sin neutralitet effektivt. Tage Erlander har i denne forbindelse udtrykkeligt fremhævet "mangelvareaspektet" i stormagternes styrke.¹⁴⁾ De svenske forsvarsudgifter ligger med godt 5 pct. af nationalproduktet ikke blot absolut, men også relativt væsentligt over de danske og de norske. Traditionelt er forsvarsvenlige holdninger mere udbredte i Sverige end i Danmark. Til den historiske baggrund herfor hører måske, at den svenske hær aldrig har været tyskdomineret. Men den teknologiske udvikling har skabt stigende vanskeligheder ved at opretholde det troværdige forsvar. Det har navnlig vist sig i det store Viggen 37 projekt, der er et af Vitals argumenter for sin tese om småstatens stigende vanskeligheder ved en uafhængig sikkerhedspolitik. Viggen, et Mach 2,5 STOL-fly, skulle være ryggraden i Sveriges luftforsvar i 1970'erne. Ikke mindre end 37 pct. af de svenske forsvarsudgifter for perioden 1964-72 er øremærket til forskning og forberedelser i forbindelse med Viggen-projektet.¹⁵⁾ 1/8 af samtlige forsknings- og udviklingsinvesteringer i Sverige går til Viggen.¹⁶⁾ Den oprindelige plan om at anskaffe 800 maskiner er blevet nedskåret til 400. Men dersom de kun kan afsættes på det svenske marked beregnes prisen at blive 20 millioner kr. pr. stk. Eksport til andre lande vil imidlertid stride med den neutralitetspolitik, Sverige hidtil har fulgt, eller med en princippolitik, som har ført til en kontrol med våbeneksporten, således at Sverige ikke forsyner potentielle konfliktområder. Draken-salget til Danmark er dog allerede et brud med en opfattelse, der anså det for uforeneligt med svensk neutralitetspolitik at sælge våben til NATO-lande.

Det kunne her forsvares med en henvisning til den "nordiske binding" i svensk politik. Denne binding virker imidlertid også

14) Vital, op.cit., s. 153.

15) Samme, s. 71.

16) Economist, cit. nr.

i modsat retning, for så vidt som den indicerer en særlig hensyn-
tagen til Finland. Det er f.eks. kommet til udtryk i den svenske
markedspolitik, hvor man i 1967 som "neutralitetsreservation" ved
en indtræden i CEE krævede ret til fortsat at indgå bilaterale
handelsaftaler med lande uden for det økonomiske fællesskab og
opretholdelse af industritoldfrihed og fri bevægelse af arbejds-
kraft i relation til Finland. 75.000 finner arbejder i Sverige (1967).

Spørgsmålet om de nordiske bindinger, der dukker op i denne
forbindelse, har i Sverige en stærkere vægt i relation til Fin-
land end i Norge og Danmark. Forholdet til Finland er en væsentlig
determinant også i svensk sikkerhedspolitik.

Traditionelt er den "finske binding" stærkest udtalt i det
svenske Højreparti. Men det er samtidig dette parti, som tidligst
har taget standpunkt for fuldt svensk medlemskab af CEE. Dette kan
dels ses på baggrund af partiets funktion som repræsentant for
svenske industriinteresser, men også i forbindelse med sikkerheds-
politiske holdninger, der afviger noget fra socialdemokratiets.
Mens Højre som andre svenske partier officielt har støttet neutra-
litetspolitikken, har det samtidig vist tydeligere interesse for
Danmarks og Norges medlemskab af NATO end socialdemokratiet og en
tilsvarende mere afvisende holdning over for et nordisk forsvars-
forbund.¹⁷⁾ I det omfang en sådan interesse i forbindelse med 1969
er kommet til udtryk inden for socialdemokratiet, har det dog væ-
ret fra enkelte rigsdagsmænds og presseorganers side, mens regerin-
gen har fastholdt et mere reserveret standpunkt gående ud på, at
et initiativ måtte komme fra dansk eller norsk side. Selv hos de
mest nordisk engagerede er den første forudsætning for et nor-
disk forsvarsforbund en norsk deltagelse.

I 1949 førte fra nogle af Folkepartiets førende organer i
Sverige, Dagens Nyheter og Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning
en aktiv kampagne for Sveriges tilslutning til NATO. Men det har
aldrig været partiets politik.¹⁸⁾ Derimod finder man også her en
positiv holdning over for et svensk medlemskab af et udvidet CEE.

Centerpartiets holdning har været mere reserveret. Det re-
præsenterer hovedsagelig landbobefolkningen. Men i modsætning til
det danske landbrug er det svenske så lidt som det norske eksport-

17) Kjell Goldmann, Nordisk säkerhetspolitik 1949-1965-1977, Strategisk bulletin, Stockholm 1966, nr. 2-3, s. 14.

18) Andrén, cit. skr., s. 43.

orienteret. I situationer, hvor socialdemokratiet ikke har flertal alene, indtager Centern en nøglestilling i svensk politik.

*

De svenske udenrigsøkonomiske interesser kolliderer ikke blot lejlighedsvis med de sikkerhedspolitiske, men stundom også med udenrigspolitikens princippolitiske aspekter. Disse kommer ikke bare til udtryk i en svensk interesse i at udbygge de Forenede Nationer som et redskab for fredsbevarelse, men også lejlighedsvis i kritik af fremmede regeringer - USAs Vietnampolitik, hvor navnlig den svenske undervisningsminister Olof Palme har taget meget skarp stilling, det græske diktaturstyre, Rhodesia, Sydafrika. Konflikter mellem dette aspekt af Sveriges "globale" politik og den udenrigsøkonomiske politik kan så meget lettere opstå, som Sverige i langt højere grad end de øvrige nordiske lande er en "økonomisk verdensmagt". Svensk industri har ca. 1000 datterselskaber i 70 lande, som beskæftiger 200.000.

4. Finland.

Visse geografiske determinanter for finsk udenrigspolitik er af samme type som Danmarks: umiddelbart naboskab til en stormagt, der i visse konstellationer betragter småstatens territorium som strategisk vigtigt, et grænsepolitisk mellemværende med den pågældende stormagt, som kompliceres af anvendelsen af forskellige kriterier - historiske, etniske, strategiske - i den grænsepolitiske målsætning.

For Finlands vedkommende har problematikken fået specifikke træk i det forhold, at Sovjetunionens næststørste by og en af dens største industricentre i mellemkrigstiden befandt sig kun 32 km fra den finske grænse på det karelske næs. Dens sikkerhedsproblem kunne føles særligt akut i et land, hvor den traditionelle sikkerhedskonception var baseret på doktrinen at vinde tid ved at ofre rum. Ved forhandlingerne i efteråret 1939 fremsattes fra sovjetisk side som minimumskrav, at grænsen flyttedes 70 km fra Leningrad langs linien Suvanto-Johannes. Stalin nævnte dog, at man fra militær side krævede "Peter den Stores grænse". "Men de militære forlangte altid for meget", tilføjede han.¹⁾ "Peter den Stores grænse" (fra Nystadsfreden 1721) blev imidlertid grænsen både ved martsfreden i 1940 og Parisfreden af 1946. Fra sovjetisk side gjorde man i 1939 udtrykkeligt opmærksom på, at det ikke var Finland i og for sig, Sovjetunionen frygtede, men at en mod Sovjetunionen fjendtligt indstillet stormagt ville benytte finsk territorium mod Sovjetunionen. Dette synspunkt var blevet gjort gældende allerede tidligere, f.eks. i 1935 over for statsminister Kivimäki, da den sovjetiske ambassadør efter afslutningen af den tysk-engelske flådeaftale over for ham erklærede, at Sovjetunionen i tilfælde af krig med Tyskland inden seks dage måtte besætte Finland.²⁾

Fra sovjetisk side drog man dels Finlands evne til at forhindre, at en anden stormagt udnyttede dets territorium mod Sovjetunionen i tvivl, dels den finske regerings vilje til at modsætte sig en sådan udnyttelse. For de sovjetiske intentionsperceptioner synes både de etniske forhold og den specifikke historiske baggrund at have spillet en rolle. Den finsk-sovjetiske

1) President Paasikivis Minnen, Helsingfors 1958, I, s. 40.

2) T.M. Kivimäki, Suomalaisen poliitikon muistelmät (En finsk politikers erindringer), Helsingfors 1964, s. 93.

grænse er ingen etnisk ren grænse. Der findes i Øst- eller Fjernkarelen en finsktalende befolkning på ca. 100.000. Navnlige siden 1932 havde den halvfascistiske idéorganisation AKS (Akademiska Karelsällskapet) ført en livlig agitation mod Dorpat-freden (1920), hvor Finland havde givet afkald på de fjernkarelske områder.³⁾ Den storfinske agitation var med til at forøge den sovjetiske mistænksomhed over for Finland, og allerede i 1935-37, skriver Paasikivi, mistænkte Kreml Finland for samarbejde, ja tilmed for et hemmeligt forbund med Tyskland, hvis formål for Finlands vedkommende skulle være at erobre områder i Østkarelen.⁴⁾

Den grænsepolitiske problematik fik desuden en ideologisk dimension i visse specifikke historiske forhold, som ikke har noget sidestykke i de øvrige nordiske lande, den finske borgerkrig i 1918-19. Den sociale udvikling og ikke mindst arbejderbevægelsens historie har i Finland, bl.a. på baggrund af, at landet var under russisk overherredømme, haft et andet forløb end i de andre nordiske lande. Ejendomsstrukturerne på landet fulgte ikke i det 19. århundrede den nordiske udvikling. En undersøgelse fra 1901 af landbefolkningen viste, at kun 35 pct. var jordejere, mens 17 pct. var forpagtere og 48 pct. jordløse, der ernærede sig som fæstere og landarbejdere. (Sml. m. 26 pct. i Sverige i 1910). Finland havde ligesom Sverige et "torparaproblem". Men, skriver Wahlbäck

huvudfrågan är inte deras antal utan deras arbetsvillkor. Dessa var ännu vid sekelskiftet mycket otrygga... Av herrgårdstorpen beräknas endast en femtedel ha haft avtal på viss bestämd tid eller på livstid, och skriftliga avtal vägrades inte sällan. Legolagstiftningen lämnade ganska fritt spelrum åt jordägarnas godtycke, jord som torparen själv gjort odlingsbar kunde fräntas honom, en allmän höjning av legoavgifterna pågick och indskränkningar i torparnas gamle rätt till skogsavverkning för eget behov blev allt vanligare i takt med skogens ökade värde.⁵⁾

Samtidig med, at der i Rusland gennemførtes jordreformer (Stolypin-reformerne) vedtoges i Finland i 1909 en ny fæstelov. Men dens virkeliggørelse var meget langfristet, og en udstykningslov, som vedtoges af landdagen i 1914, strandede på tsarens veto.⁶⁾

3) Krister Wahlbäck, Från Mannerheim till Kekkonen, Stockholm 1967, s. 114.

4) Op. cit., s. 13.

5) Op. cit., s. 27.

6) Samme, s. 28.

Disse strukturelle forhold på landet er blevet sat i sammenhæng med den finske arbejderbevægelses udvikling:

Den väldiga arbetskraftreserven hos de obesuttna skapade en konkurrens om de fåtaliga arbetstillfällena i städerna som höll lönerna nere och gav villiga rekryter till strejk-bryteri; även rysk arbetskraft kunde anlitas av arbetsgivarna i det syftet. Fackföreningsrörelsen var svak. År 1908 hade de till den centrala landsorganisationen anslutna fackförbunden bara 24.000 medlemmar (mod 96.000 i Danmark år 1900, 160.000 i 1914).⁷⁾

Ikke desto mindre udvikledes i Finland et langt stærkere socialdemokrati end i Rusland, og ved valget i 1916 fik det som det første socialdemokrati i verden absolut flertal i parlamentet. Denne landdag opløstes imidlertid i sommeren 1917 af den provisoriske russiske regering, og ved det nye valg mistede socialdemokratiet flertallet. "Denne spänning mellan uppskruvade förhoppningar och det slutliga resultatet har allmänt anförts som en viktig årsak till att den demokratiskt-parlamentariska vägen övergavs," skriver Wahlbäck.⁸⁾ I forvejen var der - som i Norge - "en mistro mod statsmakten", der havde sin baggrund i landets politisk afhængige stilling og styrkede tendensen til at gå ind for revolutionære metoder. Spændingerne udløstes i takt med revolutionen i Rusland i en borgerkrig mellem røde og hvide, som brød ud i januar 1918. Krigen krævede 3-4000 faldne på hver side. Men en stærkere traumatisk virkning har det formentlig haft, at 80.000 røde krigsfanger under nederlaget interneredes under forhold, som førte til, at omkring 12.000 omkom af sult og sygdom.⁹⁾ Kløften i det finske folk heledes kun langsomt. Finland er stadig det eneste nordiske land med et stort kommunistparti. Det lykkedes ganske vist efterh. under Välnö Tanners ledelse i mellemkrigstiden at få opbygget et socialdemokrati af nordisk type. Men samtidig udvikledes der i Lappo-bevægelsen og IKL en fascistisk bevægelse uden sidestykke i de øvrige nordiske lande. En højreorienteret milits, Skyddskårerna, havde omkring 100.000 medlemmer.¹⁰⁾

Trods Tanners, Mannerheims og Paasikivs bestræbelser på under forhandlingerne i efteråret 1939 at imødekomme de sovjetiske sikkerhedsønsker, satte opinionen i Finland meget snævre skranker for den diplomatiske bevægelsesfrihed, så snævre, at forhandlingerne

7) Sammesteds.

8) Samme s. 32.

9) Samme s. 37.

10) Samme s. 102.

brød sammen.

Den sovjetiske målsætning i forhandlingerne havde ikke bare i grænsespørgsmålet en historisk dimension. Et af de sovjetiske hovedkrav var en flådebase i Hangö til sikring af indsejlingen til den finske bugt. Allerede Tsarrusland havde, fremhæver Paasikivi, flådebaser i Hangö og Porkkala, den base, som Sovjetunionen opnåede efter "Fortsættelseskriget".¹¹⁾ Man kunne også anføre, at det var i Hangö, det tyske hjælpekorps, som sikrede de hvide sejren i borgerkrigen, gik i land.¹²⁾ I 1919 var - i modsætning til bolsjevikkerne - de ikke-bolsjevikiske russiske ledere ikke rede til at give Finland fuld selvstændighed.¹³⁾

Men det finsk-sovjetiske forhold bærer også i en anden henseende præg af den historiske baggrund. Ved siden af den konkrete geografiske målsætning optræder gang på gang i den sovjetiske politik forsøg på at opnå en vis politisk kontrol med Finland - som tsarerne havde det. Videst går de i oprettelsen af Kuusinen-regeringen i Terijoki ved vinterkrigens begyndelse. Men denne problematik optræder også i andre former, på skiftende niveauer og med skiftende metoder senere, mellem martsfreden i 1940 og fortsættelseskriget i 1941 og påny i perioden efter den anden verdenskrig.

*

Ejendommeligt for det finsk-sovjetiske forhold har det dog været, at den sovjetiske målsætning i forhold til Finland har været mindre total end i forholdet til andre vestlige grænselande, eller i det mindste er blevet forfulgt med mindre energi. Da Sovjetunionen i 1939 begyndte at flytte sine positioner mod vest, var Finland det sidste land, Moskva henvendte sig til - efter de baltiske stater, og "vid dessa förhandlingar var Stalins pretentioner anmärkningsvärt mindre än beträffande de baltiska länderna, och han övergav lätt en "baltisk" biståndspakt, ja t.o.m. kravet på en "lokal pakt", skriver Paasikivi.¹⁴⁾ Påny ved martsfreden i 1940 er Sovjetunionens målsætning begrænset, idet den tilstræber traditionelle territoriale afståelser, ikke total politisk kontrol. I 1944 var målet for den sidste sovjetiske sommeroffensiv, som det siden er blevet åbent indrømmet i den sovjetiske historieskrivning,

11) Paasikivi, op. cit.

12) Wahlbäck, op. cit., s. 12.

13) Arno J. Mayer, Politics and Diplomacy of Peacemaking, London 1968, s. 293.

14) Op. cit. I.ss. 85f.

at erobre Kotka og Kouvola for at sikre sig Kymijoki-linien.¹⁵⁾ Men dette mål opgaves, og ved våbenstilstanden og freden gav russerne sig tilfredse med den østligere "Peter den Stores grænse". Udviklingen i året 1948 viser de samme tendenser i den sovjetiske politik. Ligesom i 1939 er Finland den sidste af en række stater, Sovjetunionen henvender sig til med forslag om en bistandspagt. Det kommer efter Rumænien og Ungarn, og der henvises direkte til pagterne med disse lande. Men Stalin accepterer at forhandle på grundlag af et finsk forslag, der indeholder i det mindste et principgrundlag for en finsk neutralitetspolitik, og han accepterer, at den finsk-sovjetiske bistandspagt kun afsluttes for 10 år mod 20 for Sovjets øvrige østeuropæiske traktater.¹⁶⁾ Der er stærke indicier for at antage, at man også fra sovjetisk side i foråret 1948 søgte at opnå politisk kontrol med landet ved en "tjekkisk løsning", men ikke insisterede over for finsk modstand.¹⁷⁾ I 1955 opnår Sovjetunionen en 20 års forlængelse af bistandspagten, men samtidig rømmer den Porkkala, accepterer Finlands deltagelse i Nordisk Råd og en eksplisit finsk tilkendegivelse af neutralitetslinien.

I tiden efter 1948 havde man fra finsk side ikke talt åbenlyst om neutralitet. Præsident Kekkonen sagde i 1967 herom:

Den neutralitetsstatus, som kom i stand (ved pagten) var på den tid så usædvanlig, at man ikke talte åbenlyst om det i den praktiske politiske virksomhed. Da vi mærkede dette, undgik vi også selv, af forsigtighedsgrunde almindeligvis at tale om det.¹⁸⁾

Men i 1965 havde Kekkonen helt eksplicit udformet den neutralitetspolitik, som man fra finsk side tolkede ind i pagten. Katarina Brodin skriver herom:

I ett uppmärksammat tal den 29. november 1965 ägnade Kekkonen stort utrymme åt en uttolkning av vänskaps- og biståndsfördraget. Han betonade, att pakten inte var något egentligt militärt alliansfördrag "såsom det ofta felaktigt tolkats". Fördraget förpliktade Finland att försvara sitt områdes integritet inom landets egna gränser. Om Sovjetunionen utsattes för ett anfall från annat håll än genom finländsk territorium, skulle Finland inte till följd av fördraget bli indraget i krig. "Tvärtom, vår strävan är då att med alla medel bevara vår neutralitet. I detta avseende är skillnaden med ett militärt alliansfördrag uppenbar". Kekkonen framhöll vidare, att det

15) Aimo Pajunen, Finlands Säkerhetspolitik, Stockholm 1967, s. 31.

16) Samme, ss. 8 f.

17) Se herom Kom. II. 1, s. 94.

18) Tale i Vasa d. 6.1. 1967 cit. af Katarina Brodin i stencileret arbejdsblad til Gottlandskonferencen om nordisk sikkerhedspolitik i august 1967, Neutralitetspolitik och Allianspolitik, s. 10.

var speciellt viktigt för Finland, att fördraget inte innehöll någon automatisk verkande mekanism, såsom t. ex. NATO- och Warszawa-pakterna; Sovjetunionens eventuella biståndsgivande är enligt fördraget sammankopplat med ett behov, varvid parterna¹⁹⁾ sinsemellan kommer överens om den hjälp detta kräver.

Det, der er forudset i pagten, er forhandling mellem parterne i tilfælde af en trussel mod finsk territorium fra Tyskland eller med Tyskland allierede magter. Man taler derfor i finsk politik om en "konsulationstærskel", som aktualiserer pagten, og som det gælder om at holde så høj som muligt.²⁰⁾ Tærskelen er sjældent blevet overskredet. Men det skete f.eks. i efteråret 1961 ved oprettelsen af BALTAP-kommandoen. Men også ved denne lejlighed frafaldt sovjetregeringen sin oprindelige målsætning. Ved præsident Kekkonens besøg i Novosibirsk lykkedes det ham at overtale Hruščov til at frafalde forhandlingskravet.

Hvad er forklaringen på den særstilling, som Finland har indtaget i den sovjetiske politik over for de vestlige grænselande?

Noget sikkert svar kan ikke gives. Men en række forhold er blevet fremhævet.

1. En relativt lav interesseintensitet fra sovjetisk side sammenhængende med Finlands mindre strategiske betydning end andre komparable stater: De baltiske i 1939, Ungarns, Rumæniens og Tjekkoslavakiets i 1948.

2. Den nordiske balance. Konsekvenserne for de øvrige nordiske landes politik af en skarpere kurs over for Finland.

3. Det finsk-sovjetiske forholds værdi som "model" for fredelig sameksistens mellem stater med forskelligt samfundssystem. Finlands "renommépolitiske" værdi for Sovjetunionen.

4. Kombinationen af fasthed over for sovjetiske krav og omhyggelig undgåelse af provokationer, der berører sovjetisk prestige.

5. Finlands militære marginalvalør.

6. Finlands historiske særstilling i forhold til Rusland med en højere grad af uafhængighed også i tsar-tiden, der bl.a. betød, at Finland var et tilflugtssted for russiske revolutionære.

Finland spiller på alle disse strenge i sin udenrigspolitik. Modelværdien søges forøget ved, at der fra finsk side lejlighedsvis fremsættes forslag, som på en gang tjener Sovjetunionens videre udenrigspolitiske interesser og tilstræber en forhøjelse af konsultationstærskelen ved en nedvurdering af det finske områdes stra-

19) Sammesteds.

20) Jaakko Blomberg i Ulkopolitiikka, Helsingfors 1967, nr. 3, s. 31.

tegiske betydning. F.eks. præsident Kekkonens forslag i 1963 om, at gøre Norden til en traktatfæstet atomfri zone, og i 1965 om neutralisering af Nordkalotten. Man bestræber sig samtidig fra finsk side på at nedvurdere den strategiske betydning, som Nordkalotten tillægges fra norsk side.²¹⁾ Præsident Kekkonens deltagelse som eneste ikke-kommunistiske statsmand i det sovjetiske revolutionsjubilæum i 1967 kan også udlægges som et forsøg på at forhøje modelværdien.

Skønt modelværdien skulle forhøjes med Finlands handlefrihed, søger man at undgå handlinger og udtalelser, der kan virke udfordrende over for Sovjet og derved forstyrrende på den sovjetiske tillid til Finland. Finske politikere og den finske presse pålægger sig en vis selvdisciplin i relation til Sovjetunionen. I det omfintlige forhold til Tyskland har Finland valgt ens behandling af den tyske forbundsrepublik og DDR ved at undgå fulde diplomatiske forbindelser med begge. I det omfang Finland har udviklet sine forbindelser med vesten, er det sket med visse begrænsninger. Ved tilslutningen til nordisk råd, var forudsætningen udtrykkeligt, at Finland ikke ville deltage i drøftelser af sikkerhedspolitisk karakter. Da Finland i 1961 blev tilknyttet EFTA, var det på særlige betingelser: Det blev ikke medlem af EFTA-rådet. Det forbeholdt sig ret til at lægge kvantitative importrestriktioner på varer, som traditionelt havde udgjort en større del af dets import fra Sovjet. Det fik ret til at trække sig ud med tre måneders varsel.²²⁾

Netop ved udviklingen af navnlig forbindelserne til de øvrige nordiske lande søges "den nordiske balance" udnyttet. Hvor stor en værdi dette kort har, er svært at bedømme, men det kan anføres, at præsident Paasikivi i sine erindringer skriver: "Jag har ansett att om man i Kreml varit säker på, att Sverige målmedvetet ställde sig vid vår sida med hela sin krigsmakt, skulle Sovjetunionen lämna oss i fred".²³⁾

Endelig har man fra finsk side inden for fredstraktatens rammer søgt og formået at udbygge et forsvar, der ved bevidst tilpasning til de finske terrænforhold - uddannelse i guerilla, vægt på minespærring af skærgården - også kan anvendes mod et invasionsforsøg østfra.²⁴⁾

21) Se f.eks. Jan Kleenbergs cit. skrift.

22) Nils Meinander, Finland's Commercial Policy i Finnish Foreign Policy, Helsingfors 1963, ss. 137 f.

23) Minnen, II, s. 211.

24) Se herom Pajunen, cit. skrift.

Over for uakceptable sovjetiske krav har man gang på gang reageret enten ved modforslag eller ved forhalingstaktik (F.eks. i 1961) og over for interne kommunistiske kupforberedelser har man reageret med fasthed.

Denne front er navnlig blevet holdt af det finske socialdemokrati og den finske fagbevægelse, og i en lang periode var det finske socialdemokrati det finske parti, der fra sovjetisk side betragtedes med den største mistænksomhed. Uagtet Väinö Tanner, som det bl.a. fremgår af Paasikivis erindringer i 1939-41 stod i et meget fortroligt forhold til Paasikivi og var enig med dennes linie, har han både under og efter krigen fra sovjetisk side været en af den sovjetiske propagandas førende syndebukke, og Finland måtte gå ind på et krav om at straffe ham som krigsforbryder. I 1958 blev den socialdemokratiske regering Fagerholm under den såkaldte "nattefrosthkrise" tvunget til at gå under sovjetisk pres. Endnu efter det finske socialdemokratis store valgsejr i 1966 stillede sovjetregeringen sig afvisende over for tanken om en rent socialdemokratisk regering, og socialdemokraten Paasio dannede en koalitionsregering med deltagelse af Kekkonens centerparti og for første gang siden 1948 kommunister (folkedemokrater). Mauno Kivistos regering dannedes i 1968 på samme grundlag, selvom det sovjetiske fjendskab mod socialdemokratiet nu var blevet langt mindre udtalt.

Den sovjetiske indblanding i finsk indenrigspolitik har siden krigen været en konstant del af finsk udenrigspolitisk problematik. Den gjorde sig gældende allerede i perioden mellem vinterkrigen og "Fortsättningskriget".²⁵⁾ Den har siden det mislykkede forsøg med den kommunistiske eksilregering Kuusinen i 1939-40 haft en mere begrænset umiddelbar målsætning end en kommunistisk magtovertagelse, skønt visse infiltrationsforsøg i statsadministrationen synes at have været følgen af den kommunistiske regeringsdeltagelse siden 1966. I hovedsagen har sigtet været at nedlægge veto mod visse personer i finsk politik og støtte andre, der nød sovjetregeringens tillid, først Paasikivi, siden Kekkonen. Det er meget vanskeligt at fastslå, hvilke kriterier der fra sovjetisk side anlægges ved "tillidskategoriseringen" af finske politikere. Paasikivi tilhørte den konservative "gammelfinske" fløj, der allerede før 1914 var indstillet på en tilpasningspolitik over for Rusland. Kekkonens fortid indicerer derimod ikke en tilpasningslinje

25) Se herom f.eks. Paasikivi, op.cit., bind II.

Men visse træk i sovjetisk politik over for Finland, som f.eks. "notekrisen" i 1961 lader sig også opfatte som et forsøg på at støtte Kekkonen indenrigspolitisk over for præsidentvalget.

Gennem fredstraktaten i 1946 indbyggede Sovjetunionen så at sige visse pressionsmidler i Finlands økonomiske strukturer. Med henblik på skadeserstatningerne (300 mill. dollars) opbygges en finsk metalindustri, som har vanskeligt ved at finde andre markeder end Sovjetunionen, og omkring 20 pct. af den finske eksport går til Sovjetunionen. Sovjetunionen har herved mulighed for at påvirke situationen på det finske arbejdsmarked, og denne mulighed har været benyttet til politisk pression, f.eks. under nattefrostkrisen.

Den finske balancepolitik's særlige problematik har ført til, at formuleringen af udenrigspolitikken i høj grad er kommet til at ligge hos præsidenten, der i forvejen har en stærk stilling ifølge forfatningen. Statsministeren synes gennemgående at have haft en ret ringe indflydelse, og udenrigsministeren har i en række regeringer nærmest været at betragte som et redskab for præsidenten. Statsminister Koivisto regnes dog for en mulig efterfølger af Kekkonen i 1972. Formuleringen af udenrigspolitikken er utvivlsomt i Finland omgivet af større hemmelighedsfuldhed end i de øvrige nordiske lande, skønt der næppe er nogen dybtgående uoverensstemmelse mellem de ledende ikke-kommunistiske finske politikere om den fundamentale udenrigspolitiske kurs.

5. Holland.

Hollands udenrigspolitiske problematik og politiske system har så mange træk til fælles med de nordiske landes, navnlig Danmarks, at det kan være nærliggende at inddrage det i sammenlignende analyser, der som primær reference har de nordiske lande. De forskelle, sådanne analyser samtidig vil afdække, viser desuden, hvor begrænset en rækkevidde analogier kan have, og hvor vigtigt det er, at have opmærksomheden henvendt på det enkelte lands specifikke betingende faktorer for at forstå dets adfærd i den internationale politik.

Af de strukturelle ligheder er den mest håndgribelige udenrigshandelens store vægt i den hollandske problematik. Halvdelen af nationalproduktet eksporteres. Ligesom de nordiske lande er Holland desuden af tradition et lavtarifland med betydelige søfartsinteresser. Ved siden af Danmark og England var det det eneste europæiske land, der ikke i slutningen af det 19'ende årh. besvarede konkurrencen fra de oversøiske lande med landbrugsprotektionisme, og det har følgelig udviklet landbrugsstrukturer, som har betydelig lighed med de danske, og har et hermed sammenhængende landbrugseksportproblem.

Ligesom de nordiske lande har Holland traditionelt lagt vægt på udviklingen af et internationalt retssamfund. Denne princippolitiske målsætning kan i Holland tilmed siges at have en central placering i den nationale tradition, da den føres tilbage til Hugo Grotius og den hollandske nations artikulering i en selvstændig stat under 80-årskrigen mod Spanien. Selv i perioder, hvor den hollandske udenrigspolitik ligesom de nordiske landes har været præget af isolationisme, og hvor sikkerhedspolitikken var baseret på neutralitet, har man eksempler på, at "retssamfundstraditionen" kommer til udtryk i den udenrigspolitiske målsætning. I 1930 var Holland således det eneste europæiske land, der besvarede Briands forslag om oprettelse af en europæisk union med en henvisning til, at suverænitetsbegrænsning var forudsætningen for, at Briands føderalistiske tanker kunne virkeliggøres:

"A conception of sovereignty leaving no room for the voluntary acceptance of certain limitations must be declared incompatible with the very nature of international relations",

hed det i den hollandske regerings svar¹⁾.

1) Bernard H.M. Vlekke, Evolution of the Dutch Nation, Leyden 1963, s. 344.

Hollands positive holdning over for den europæiske integrationspolitik efter den anden verdenskrig meddens overstatslige institutioner falder således i tråd med en gammel tradition. Dr. E. H. van der Beugel fremhæver, at den "legalistisk-moralske tradition" er så stærk i Holland, at den har ført til en slags bogstavtro på tekster og institutioner:

Vi har en tilbøjelighed til at betragte bestemte strukturer som erstatning for en politik og undervurdere magtelementets betydning selv inden for disse strukturer...

Vi har en²⁾ verdensfremmed tillid til deklatoriske tekster.

Han sætter Hollands europæiske politik i forbindelse med disse holdninger og skriver samtidig, at "krigen ganske vist har forårsaget en cæsur i Hollands udenrigspolitiske kurs, men i mindre grad i holdningerne".³⁾ Snarere synes disse traditionelle holdninger at have artikuleret sig på en ny måde inden for rammerne af den nye kurs.

Den europæiske integration har navnlig fået en ideologisk egenvægt i parlamentet. Iflg. Beugel øver den her så stærkt et pres på regeringen, at denne undertiden har mistet et kort i de europæiske forhandlinger, som andre stater har haft på hånden. De Staten-Generaal er stærkt modtagelige for påvirkninger fra Jean Monnets Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe, hævder han.⁴⁾ Denne opfattelse understøttes af Willem Drees (socialdemokratisk premierminister 1948-58), der skriver, at den europæiske entusiasme i parlamentet er så stærk, at den undertiden gennemkrydser regeringens planer.⁵⁾

Parlamentet synes i disse holdninger at være i overensstemmelse med den amorfe opinion. En komparativ undersøgelse af holdningerne til den europæiske integration viste således i 1962, at de positive holdninger var mest udbredte i Holland - 87 pct. mod 81 i Tyskland og 65 i Belgien. Forskellen blev endnu tydeligere i undergruppen "stærkt positiv":⁶⁾

Tyskland	Belgien	Frankrig	Italien	Holland
50	31	28	36	62

2) E.H. van der Beugel, Nederland in de westelijke samenwerking, Leiden 1966, ss. 8 f.

3) Samme, s. 6.

4) Samme, s. 15.

5) Willem Drees, De Vorming van het Regeringsbeleid, Assen 1965, s. 56.

6) Sondages, Paris 1963, nr. 1, s. 46.

Men også holdningerne til det sikkerhedspolitiske vestlige samarbejde er stærkt positive. "NATO-forpligtelsen har en næsten magisk klang i vort parlament", skriver Drees og fremhæver, at Holland er det eneste NATO-land, hvori forsvarsudgifterne er steget stærkere end nationalproduktet, og det eneste mindre NATO-land, som deltog aktivt i MLF-forhandlingerne.⁷⁾

Så stærkt engageret i internationalt samarbejde er Holland, at udenrigsministeren skønmæssigt tilbringer 1/3 af sin tid uden for landets grænser.⁸⁾

Når man søger forklaringer på, at de hollandske holdninger i disse spørgsmål afviger fra de dominerende holdninger i de nordiske lande, skønt Holland har en neutralitetstradition, der af Bernard Vlekke føres helt tilbage til renæssancetiden, kan der være grund til at rette opmærksomheden på geografiske, historiske og indrepolitiske faktorer, der i Holland har en anden karakter end i de nordiske lande.

Både sikkerheds- og handelsgeografisk adskiller Hollands beliggenhed sig fra de nordiske landes. Det har igennem hele sin historie været placeret mellem de rivaliserende vesteuropæiske stormagter og gang på gang været inddraget i deres indbyrdes opgør. Vigtigst for den sikkerhedspolitiske nyorientering i efterkrigstiden har dog utvivlsomt dets skæbne under den anden verdenskrig været. Landet blev formentlig endnu dybere traumatiseret af den anden verdenskrig end noget af de nordiske lande, inklusive Norge. I hvert fald ramtes det hårdere. Rotterdam blev den første vesteuropæiske by, der blev "ausradiert" ved luftbombardementer. Af Hollands store jødiske befolkning (140.000) blev over 100.000 udryddet af nazisterne.⁹⁾ 300.000 hollændere blev sendt på tvangsarbejde i Tyskland.¹⁰⁾ Ved befrielsen var der hungersnød i landet. 30 pct. af nationalformuen var gået til grunde. Besættelsen ramte Holland hårdere end noget andet vesteuropæisk land.¹¹⁾

Behovet for en udsoning mellem de antagonistiske vesteuropæiske stormagter følte måske stærkere i Holland end i de nordiske lande. Men desuden indicerede handelsgeografi og erhvervsstrukturer i Holland i højere grad en europæisk integrationspolitik. Hollands beliggenhed ved udløbet af det store europæiske vandtransportnet, der knytter Ruhr-distriktet til verdenshavene, gjorde dets økonomiske trivsel stærkt afhængig af den tyske økonomi, ikke

7) Op.cit., ss. 51 & 54.

8) Samme, s. 60.

9) De Bezetting, Amsterdam 1961, I, ss. 108-10.

10) Samme, II, s. 81.

11) Digest of the Netherlands. Haag 1955. s. 27.

mindst efter tabet af Indonesien, der i mellemkrigstiden havde været en betydelig indtægtskilde. Hollands økonomiske opsving i sidste halvdel af det 19'ende Århundrede og begyndelsen af det 20'ende efter en periode af stagnation var nært knyttet til udviklingen af den vesttyske industri.¹²⁾ I 1930'erne hæmmedes den hollandske økonomi af autarkiske tendenser i nabolandene - anlægget af Mittellandkanalen, der forbandt Ruhr-distriktet med Bremen og Hamburg, isoleringen af Belgien og Østfrankrig fra det hollandske transportsystem. Holland havde stærke interesser i at få nedbrudt de økonomiske grænser mellem de vesteuropæiske lande. Efter krigen udvidede det ydermere sit fodfæste i Tyskland ved at sikre sig skadeserstatninger i form af aktier i Ruhr-industrien, hvori hollandske interesser erhvervede en fremtrædende placering.¹³⁾

Den europæiske økonomiske integration har da også været ledsaget af et kraftigt opsving for Rotterdams havn. Trafikken er steget fra 35 millioner tons i 1950 til 66 i 1955, 100 i 1963 og 120 i 1964. En yderligere stigning kan ventes, efterhånden som den nye Europoort, der kan tage skibe på op til 100.000 tons, udvides.¹⁴⁾ Rotterdams funktion er først og fremmest at være om-ladningsplads mellem flodtransport og havtransport, dels ved import af olie og malm, dels ved eksport af industrivarer.

Rotterdam er dog langt fra den eneste økonomiske determinant i den hollandske Europa-politik. Holland besidder enkelte stor-industrier, der har interesser i et europæisk fællesmarked: Royal Dutch (Shell), Unilever, AKU (Algemeene Kunstzijde Unie) og Philips. Unilever og Philips var blandt de første firmaer, der efter krigen støttede Europabevægelsen finansielt.¹⁵⁾

Skønt det hollandske landbrug kun præsterer 1/10 af nationalproduktet - mod 1/3 fra handel, bankvirksomhed og transport - fandtes også her en interesse for den europæiske integration, som har haft en politisk betydning, og hollænderen Mandsholdt har som den europæiske kommissions landbrugskommissær haft betydelig indflydelse på den europæiske landbrugspolitik.

Behovet for økonomisk vækst har i Holland en særlig baggrund i den kraftige befolkningsudvikling. Den hollandske befolkning vok-

12) Vlekke, op.cit., ss. 337 & 321.

13) Kurt Pritzkolet, Männer, Mächte, Monopole, Düsseldorf 1953, ss. 134 & 374.

14) Pierre George & Robert Sevrin, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Paris 1967, ss. 204 f.

15) Jacques de Launay, Histoire contemporaine de la Diplomatie secrète, Lausanne 1965, s. 252.

sede fra 5,6 millioner i 1900 til over 12 millioner i 1966, der bor på et område mindre end Danmark. Holland har den kraftigste befolkningsvækst i Vesteuropa, et fænomen, som det er naturligt at se i sammenhæng med visse karakteristiske holdningsmønstre, der ligeledes har udenrigspolitisk relevans.

*

En af de mest slående forskelle mellem det politiske liv i Holland og i de nordiske lande ligger i religionens rolle i det politiske liv. De hollandske partidannelser er for en stor del sket efter religiøse kriterier. Landets største parti er det katolske folkeparti, der ved valget i 1967 opnåede 42 mandater sml. med 37 for socialdemokratiet. Der er to calvinistisk orienterede partier, det antirevolutionære parti (15) og den kristelig-historiske union (12), som dannedes i 1908 efter en række udbrud fra det antirevolutionære parti. Historisk går splittelsen mellem de to calvinistiske partier tilbage til striden om valgretten i slutningen af det 19'ende århundrede, hvor de grupper, der brød ud af det antirevolutionære parti, på linie med det liberale parti (17 i 1967) gik ind for en mere begrænset valgret. I overensstemmelse med denne tradition er de antirevolutionære et mere folkeligt parti, men samtidig mere stringent ortodokst i religiøse og moralske spørgsmål. Forskellen mellem de to calvinistiske partier er af de kristelig-historiske blevet betegnet som hovedsagelig en forskel i mentalitet. Men der er også til en vis grad tale om en social forskel i vælgergrundlaget.¹⁶⁾

Den konfessionelle strukturering af Hollands politiske liv afspejler sig ikke bare i partidannelserne, men også i organisationen af radio og fjernsyn. Der findes fem forskellige selskaber - et "neutralt", et katolsk, et ortodoks-calvinistisk, et socialdemokratisk og et liberal-protestantisk -, som har hver sit program.

Med hensyn til udenrigspolitikken fremhæver van der Beugel, at den katolske befolkning har stærkere affinitet med det kontinentale Europa end den protestantiske.¹⁷⁾

Men det er også nærliggende at se en forbindelse mellem de religiøse værdiers betydning i hollandsk politik og de stærkt po-

16) Le Royaume des Pays-Bas, Haag 1967, ss. 64-68 og Vlekke, op. cit., s. 321.

17) Cit.skr., s. 7.

sitive holdninger til det atlantiske forsvarssamarbejde, som er blevet påpeget i hollandsk udenrigspolitik. Undersøgelser andre steder - f.eks. i Frankrig og Italien - viser, at man hos kristelige demokrater finder de mest udbredte positive holdninger til den atlantiske sikkerhedspolitik og den mest konsekvent afvisende holdning til kommunismen.¹⁸⁾

Kløften mellem de konservative partier og socialdemokratiet udvidedes ved de mislykkede tilløb til en revolution i begyndelsen af 1918, der efterlod et trauma, som omend langt svagere kan sammenlignes med den finske borgerkrig. Vlekke skriver herom:

The attempted revolution did great harm in internal politics. It created a deep distrust between the democratic, denominational parties and the Social Democrats, making cooperation more difficult than it had been.

This most unfortunate incident strengthened the hands of conservative elements in the Netherlands...

The twenty years between the two world wars constituted a period of uninterrupted "Rightist" rule.¹⁹⁾

Kløften lukkedes under den anden verdenskrig, og efter krigen fik man en række koalitionsregeringer, først mellem socialdemokrater og katolikker, fra 1948 til 1958 også omfattende den kristelig-historiske union og de liberale, fra 1952 endog de antirevolutionære. Men siden 1958 har socialdemokratiet næsten uafbrudt været i opposition.

*

Men den lange periode af konservativt styre er næppe uden sammenhæng med visse karakteristika i det hollandske politiske system med relevans for udenrigspolitikken. Vlekke skriver herom:

The leaders of the denominational parties usually controlled political power, but they could exercise it only through high administrative officials and with the help of economic leaders who belonged to the Liberal minority.²⁰⁾

Ledelsen af den hollandske udenrigspolitik har i efterkrigstiden som i tidligere perioder hovedsagelig været i hænderne på

18) Se f.eks. La politique étrangère de la France et l'opinion publique Sondages, Paris 1958, nr. 1 & 2 og Giorgio Braga, Il comunismo fra gli italiani, Milano 1956, s. 143.

19) Op.cit., s. 332.

20) Sammesteds.

"high administrative officials" og liberale.²¹⁾ Udenrigsministerposten var i perioden 1939-48 beklædt med professionelle diplomater, først van Kleffens, derpå van Boetselaer Osterhout. I 1948 blev ministeriet overtaget af en liberal tilhørende forretningsverdenen, først U. Stikker (Heinecken-bryggerierne) der siden blev NATOs generalsekretær, derpå af en liberal bankier, J. W. Beyen. Men siden 1956 har . Josef Luns, påny en karrièrediplomat, været udenrigsminister. I 1967 indtrådte den tidligere formand for Hollands industriråd Henri de koster i regeringen som statssekretær for europæiske anliggender.

Det hollandske handelsoligarkis dominerende indflydelse på landets politik er velkendt fra tidligere perioder. I udenrigspolitikken synes der stadig at være en oligarkisk dominans. Trods parlamentets tidligere nævnte ideologiske engagement i den europæiske politik og Atlantsamarbejdet, er van der Beugel af den opfattelse, at "udenrigspolitikken i vort land stærkere end i mange andre lande næsten udelukkende udformes af regeringen, og at både pressionsgruppernes og parlamentets indflydelse på den er ringe."²²⁾

Hvad pressionsgrupperne angår, mener han, at kun landbruget spiller en virkelig politisk rolle; men her er naturligvis tale om ganske konkrete og begrænsede udenrigsøkonomiske anliggender.

Selve udenrigstjenesten holdtes inden krigen på et beskedent niveau. I 1939 var hele staben i Haag på 60 embeds- og tjenestemænd og den diplomatiske og konsulære tjeneste i udlandet på 110. Siden krigen er der sket en betydelig udvidelse. I 1957 omfattede departementet i Haag 860, og i udlandet 1258.²³⁾ Men hertil må føjes, at de udenrigsøkonomiske anliggender, der spiller så stor en rolle i Hollands forbindelser med omverdenen, i hovedsagen sorterer under Generaldirektoratet for udenrigsøkonomiske forbindelser (B.E.B. = Buitenlandse Economische Betrekkingen), der hører under Økonomiministeriet.

Endvidere må det bemærkes, at en række udenrigsøkonomiske anliggender, der i andre lande ville blive varetaget af statsorganer, i Holland bestrides af de store handels-, bank- og industrikoncerner, der så at sige har deres egen "udenrigstjeneste"

21) Amry Vandenbosch, Dutch Foreign Policy since 1815, Haag 1959, ss. 35-38.

22) Cit. skr., s. 12.

23) Vandenbosch, ss. 42 f.

i form af filialer og handelsforbindelser over store dele af verden. Betydelige kapitalinvesteringer i udlandet baner vejen for hollandsk indflydelse, der yderligere stimuleres af en udvandring af "teknokrater" - tekniske rådgivere, "managers" etc. Holland er blevet kaldt "en planteskole for kadrepersonale".²⁴⁾

Den praktiske uddannelse spiller en betydelig rolle i det hollandske uddannelsessystem, og "teknokraterne" har ligefrem fået deres eget politiske parti, "demokrati 66", der i 1967 fik indvalgt 7 deputerede i parlamentet.

Historisk er Holland måske det klareste eksempel på et land, hvis udenrigspolitik har været helt domineret af handelsinteresser. Går man tilbage til stormagtstiden, er denne handelsdominans så udtalt, at den har medført en negligering af sikkerhedsinteresserne, som har fået varig betydning både for landet selv og for den europæiske udvikling. Vlekke påviser således, hvordan kystprovinsernes handelsinteresser fører til, at man i "nation-building"-perioden negligerer grænseproblematikken i både øst og syd og derved forpasser chancerne til at skabe en stat med et befolkningspotentiel og en sikkerhedsgeografi, der kunne give den muligheder for at bevare sin stilling som dominerende handelsmagt. Ved flere lejligheder i både det 17' og 18' århundrede stillede Holland sig afvisende over for muligheder for at inkorporere de nordvesttyske områder, hvis nedertyske befolkning i denne periode følte større affinitet til den nederlandske befolkning end til den højtyske. Fra et spinkelt fodfæste i hertugdømmet Kleve, som kurfyrsten af Brandenburg erhvervede i 1609, skulle Preussen efterhånden opbygge hele den Rhinlandsprovins, der på en gang blev grundlaget for Tysklands samling og for Europas største industripotentiel. Men da det preussiske herredømme i Vest grundlagdes, var der ikke blot i Kleve, men også i Jülich, Berg og Mark bestræbelser i gang for en tilslutning til Nederlandene, som beboerne følte sig nært tilknyttet. Men, skriver Vlekke

The States General were unwilling to listen to any such suggestions. Although forced to intervene to prevent the principalities from passing to a pro-Spanish Catholic, they stubbornly refused even to consider the incorporation of part of them into the Republic. The merchants of Holland who at heart considered the "land-provinces" more a burden than an asset and who were over-confident that their financial power would permit them to build up an

24) George, op.cit., s. 175.

adequate defense at any time, deliberately neglected this opportunity to strengthen the Republic's eastern boundary. In those days no national or linguistic difference stood in the way of a part of the Lower Rhine becoming Netherland territory...²⁵⁾

På samme måde forsømtes flere lejligheder til at inkorporere det store bispedømme Münster og forene de belgiske provinser med Holland. I det sidste tilfælde frygtede man konkurrencen fra Antwerpen og i det hele taget fra den belgiske økonomi. I det første var der simpelthen tale om manglende forståelse for den sikkerhedsgeografiske problematik.

Drawing their living from the sea, connected with foreign countries by the sea, they thought of Holland as an island, and of the land provinces as so many bridgeheads on the continent. The Grand pensionary (Jan de Witt) knew better, but his hands were tied by the egotism of his caste.²⁶⁾

Vlekket beklager navnlig følgerne for Hollands sikkerhedsgeografi. I et større europæisk perspektiv kunne man anføre, at chancen for at forene det erhvervsgeografiske område, der skulle blive hele det kontinentale Vesteuropas vækstpol, i en politisk enhed under en borgerlig-liberal stats ledelse forspildtes. I stedet blev disse provinser det autoritære Preussens våbensmedie.

25) Op.cit., ss. 198 f.

26) Samme, s. 227.