

## 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<sup>e</sup> République*. Copenhagen, Munksgaard, 1966. 456 ss., hvor Jean-Baptiste Duroselle var officiel opponert.

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 – HANDLENSANALYSE. 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 II, 2

Erling Bjøl.

TYSKLAND.

### 17. Problematik og fortid.

Hvis den anden verdenskrig for USA betyder et drastisk brud med isolationismen ved at skabe den globale konfrontations problematik og for Sovjetunionen indleder en ny fase præget af den dominerende magtstilling i Østeuropa, medfører den for Tyskland en så radikal omvæltning, at det her kan forekomme af tvivlsomt nytte at anvende den analytiske kategori tradition, der var af en vis værdi med hensyn til både USA og Sovjetunionen. Det er her traumaet, der dominerer billedet af fortiden: nazismen og det totale sammenbrud i 1945, hvorefter landets udenrigspolitiske problematik er fremsprunget. Den kan sammenfattes i følgende hovedpunkter:

1. Sikkerhed.
2. Ligeberettigelse.
3. Revision af den territoriale status quo ved
  - a. genforening
  - b. generhvervelse af tabte områder.

Sikkerhedsbehovet, der i mellemkrigstiden dominerede fransk udenrigspolitik, har efter 1945 fået en tilsvarende fremtrædende plads i tysk, så fremtrædende, at man nok kan tale om et primat over både 2 & 3. Stærkere end i noget andet land føles Sovjetunionen som en trussel, og den drastiske forskydning i magtforholdene i Mellemeuropa fører til, at sikkerhedsproblemet antager en helt ny karakter. Det lader sig ikke længere løse efter den preussiske tradition, der kan føres tilbage til den store kurfyrste Friedrich Wilhelms såkaldte politiske testamente (1667), hvori det hed:

Allianzen sind zwar gut, aber eigene Kräfte noch besser, darauf man sich sicherer verlassen, und ist ein Herr in keiner Konsideration, wann er selber nicht Mittel und Volk hat 1).

Alliancepolitikken bliver tværtimod nøglen til det tyske sikkerhedsproblem. Men hvis 1945 betyder et voldsomt brud, er de to andre problemstillinger for tysk udenrigspolitik: ligeberettigelsen og enheden dog ikke nye. Den første kendes fra mellemkrigstiden, den anden fra det 19. årh. Gleichberechtigung var et hovedkrav allerede for Weimar-republikkens udenrigspolitik, en revision af den ordening, der var blevet skabt ved nederlaget, ligeledes. Men begge problemer har antaget helt nye dimensioner. For Tyskland anno 1945 betyder ligeberettigelse i første omgang simpelthen at opnå muligheder for at føre udenrigspolitik. I de første år

1) Gordon Craig, The Politics of the Prussian Army 1640-1945, Oxford s.2.

efter krigen er Tyskland reduceret til at være et objekt i udenrigs- politikken, omend et objekt, der vejer så tungt, at det alene ved sin vægt påvirker andre staters adfærd over for landet. Tyskland er det centrale problem i hele den sovjetisk-amerikanske konfrontation. Dette skaber på en gang problematikken og handlingsmulighederne. Supermagter- nes konfrontation fører til landets deling, men gør på den anden side de to antagonistiske interesserede i at knytte den af dem kontrollerede del af Tyskland til sig. De fremgangsmåder, der benyttes, er forskel- lige. Sovjetunionen gennemfører en total politisk kontrol med sin be- sættelseszone, da kontrolrådsstyret bryder sammen med Sokolovskijs ud- vandring d. 20. marts 1948<sup>1)</sup>. I Vest gennemføres en gradvis afvikling af den straffepolitik, der var skitseret i Potsdam: 6. sept. 1946 ind- varsler Byrnes en ny Tysklandspolitik i Stuttgart-talen, 1. jan. 1947 forenes de amerikanske og engelske besættelseszoner til Bizonen, der i maj får et fælles tysk erhvervsråd. I det amerikanske J.C.S. 1779 di- rektiv fra juli 1947 hedder det, at "et ordnet og velstående Europa kræ- ver et bidrag fra et stabilt og produktivt Tyskland", og den amerikanske kommandant Lucius Clay får Tysklands andel i Marshall-planen sat op<sup>2)</sup>. Man kan således sige, at den del af den tyske problematik, der ligger i

- 
- 1) Af de årsager, som fører til firemagtsstyrets sammenbrud, er der navn- lig grund til at dvæle ved striden om skadeserstatningerne og dermed sammenhængende divergenser om den tyske mark. Ifølge Potsdamaftalerne skulle hver besættelsesmagt sikre sig reparationer fra sinegen zone, idet dog Sovjetunionen desuden skulle have 25% af skadeserstatninger- ne fra vestzonerne, hvilket i praksis navnlig ville sige fra den bri- tiske zone. Det var samtidig denne, der havde de største forsynings- vanskeligheder, som England måtte dække i en yderst anstrengt valuta- situation. Fra slutn. af 1945 forhandlede om en pengereform. Vestmag- ternes standpunkt var herunder, at trykningen af nye sedler skulle fo- regå under firemagtskontrol i Berlin, mens Sovjetunionen ønskede sed- deltrykning i Leipzig. Inden disse forhandlinger afsluttedes oprette- des Bank deutscher Länder i Vesttyskland d. 1. marts 1948. (Se DTV- Dokumente; Potsdam 1945. Quellen zur Konferenz der "Grossen Drei" og Niels Nøhrlund, Kampen om Tyskland, København 1950, s. 88). Den 20. juni indførtes en ny mark i Vesttyskland, og russerne gjorde en bloka- de, som gradvis var indledt siden 1. april, total pr. 1. juli.
  - 2) Indtil juli 1956 havde Tyskland modtaget 10 milliarder \$ fra USA, (Der europäische Wirtschaftsrat-OEEC: Handbuch, Godesberg 1956, s. 70).

ligeberettigelsen, i første omgang for Vesttysklands vedkommende løses af besættelsesmagternes rivalisering, mens denne omvendt uddyber enhedsproblemet.

Da forbundsrepublikken oprettes i september 1949, opnår Tyskland påny visse aktionsmuligheder, og her er traditionerne ikke uden betydning for, hvilken kurs der vælges. Men hvilke traditioner? Deutsch og Edinger skriver i deres behandling af den tyske forbundsrepublikks udenrigspolitik:

In all countries the making of foreign policy is influenced by the legacy of the past. Among the small groups of influential persons as well as among the broad masses of the voters, memories of the past help to shape the images of what foreign policy is and what it could be. Such memories guide men's imagination as to what tasks any present or future foreign policy could accomplish, what persons and institutions should accomplish them, and by what methods. People turn to memories for answers to their basic questions: "Who are we"? "What do others expect of us"? and "What should we expect of ourselves"? In all countries, memories thus fashion expectations; everywhere they influence the interplay between foreign policy and the on-going process of national self-perception and self-definition. In Germany, however, these historical memories are in some respects more self-contradictory than in any other large country 1).

Hvad Gleichberechtigung angår, er der to stikmodsatte præcedenser: Gustav Stresemanns vestvendte Erfüllungs politik og Hitlers afpresnings politik. Men det er nyttigt at gå længere tilbage i tysk historie efter forudsætninger for den vestorienterede kurs, forbundsrepublikken vælger. Med Bonn-regeringen er det for første gang Vesttyskland, der er toneangivende i tysk udenrigspolitik. I kejsertiden og Weimarrepublikken var det Preussen, i Hitler-tiden Preussen og Sydøsttyskland. Men de forskellige dele af det tyske område har forskellige traditioner. I Preussen er der en tradition for tysk-russisk forståelse, som går tilbage til slaget ved Tauroggen (1812), fortsættes af Bismarck<sup>2)</sup>, fornyes i Rapallo og i Hitler-Stalin-pagten. Den står i modsætning til Hitlers karakteristiske sydøsttyske holdning med dens blanding af had, foragt og angst for slaverne. I Vesttyskland, navnlig i Rhinlandet findes en tradition for samarbejde med Vesten, som præger Adenauers politik allerede under Ruhr-krisen i 1923<sup>3)</sup>.

- 1) Karl W. Deutsch & Lewis J. Edinger, Foreign Policy of the German Federal Republic i Macridis, op.cit., s. 91.
- 2) Efter Bismarcks opfattelse måtte Tyskland for enhver pris undgå et opgør med Rusland, fordi et sådant opgør efter hans opfattelse ikke kunne begrænses, men måtte ende i den ene eller den anden stats undergang.
- 3) Se Duroselle, Histoire Diplomatique, udg. Paris 1962 ss. 74-76.

Mere end nogen anden stormagt er Tyskland præget af traditionsbestemte indre spændinger mellem de forskellige regioner. Dets eksistens som enhedsstat har været kortvarig, og den historiske struktur genspejles i det politiske mønster. Tydeligst ses historiens spor i religionsmønsteret, der har sin oprindelse helt tilbage i den Augsburgerke religionsfred (1555), omend modificeret af senere konflikter som den pfalziske arvefølgekrig, der fører til, at Pfalz ved Rijswijk-traktaten (1697) bliver katolsk<sup>1)</sup>. Det er den dag i dag en af CDUs højborg. Delingen ved Elben betyder, at det katolske element får en større vægt i forbundsrepublikken end i det samlede Tyskland, 45,2% katolikker mod 51,2% protestanter (1950) saml. med 33,3 mod 60,6 i det samlede Tyskland<sup>2)</sup>. Dette afspejler sig i CDUs og SPDs relative styrke, da SPD har haft lettere ved at få fodfæste i traditionelt protestantiske områder<sup>3)</sup>. Vi skal senere se, at både SPDs og den evangeliske kirkes holdninger til de udenrigspolitiske problemer afviger fra CDUs i overensstemmelse med Tysklands konfessionelle struktur.

Forskellene mellem Øst- og Vesttyskland indskrænker sig imidlertid ikke til de religiøse traditioner. Overvejende protestantiske områder som Hessen og Württemberg har mindre autoritære traditioner end det protestantiske Preussen, det protestantiske Nedresachsen har direkte antipreussiske traditioner. Generelt kan det måske siges, at Vesttyskland fra gammel tid har mere liberale traditioner end Preussen, hvis samfundsstruktur har været præget af et godsejervælde, der befæstedes ved kurfyrstens overenskomst med Brandenburg-stænderne i 1653, hvorved han opnåede kontante bevillinger til en stående hær mod at overføre len til ejendom, tilsikre junkerne eneret til erhvervelse af godser, skattefrihed og hånds- og halsret over bønderne, mens der i Vesttyskland trods nedgangen i det 16. og 17. århundrede fortsat eksisterede et selvstændigt borgerskab.

Det store trauma i 1945 sikrede støtte til de partier, der havde holdt bedst stand mod nazismen før 1933, SPD og CDU, for så vidt som det var arvtager efter Zentrum. Men til gengæld tilførte det Vesttyskland et meget betydeligt østtysk befolkningselement, der siden har haft indflydelse på dets udenrigspolitik. Omkring 25% af Forbundsrepublikkens be-

1) Se Jacques Droz, Histoire Diplomatique de 1648 à 1919, Paris 1959 s. 48.

2) Deutsch & Edinger, op.cit., s. 114.

3) En opinionsundersøgelse i 1952 viste, at 35 % af katolikerne, men kun 22 % af protestanterne støttede CDU, mens 30 % inden for begge konfessioner støttede SDP (sammesteds).



folkning er flygtninge østfra, 3,5 millioner fra DDR, 9,3 fra områder inkorporeret i Polen og Sovjetunionen<sup>1)</sup>.

Dette trauma har formentlig på den anden side bidraget til at genoplive en tradition i tysk udenrigspolitik, som blev svækket under Weimar-republikken: en tradition for en autoritær ledelse af udenrigspolitikken, som vi vil møde under det politiske system.

Mens udenrigspolitikken i Weimar-republikken havde en central placering i den indrepolitiske magtkamp mellem partierne, synes vælgerne i forbundsrepublikken at have været indstillet på at overlade den til den politiske elite, hvis man kan dømme efter opinionsundersøgelser, som tyder på, at vælgernes holdninger i disse spørgsmål afviger stærkt fra den politik, der føres. Mens regeringen gennemfører en erstatningspolitik over for Israel, konstateres således antisemitiske holdninger i befolkningen. Ikke mindre end 70 pct. erklærer i 1953, at de ikke kunne tænke sig at gifte sig med en person af jødisk afstamning. 2/5 erklærede sig imod forbud mod antisemitisk propaganda<sup>2)</sup>. En række andre undersøgelser tyder ligeledes på, at holdninger karakteristiske for "den autoritære personlighedsstruktur" er stærkt udbredte i Tyskland<sup>3)</sup>. Deutsch og Edinger mener da også at kunne konstatere en "far-reaching and generally uncontested independence of German foreign policy decision-makers from the influence of domestic public opinion"<sup>4)</sup>.

På et punkt synes der dog at være overensstemmelse mellem ledelsen og den amorfe opinion, i sikkerhedsprimatet. James Richardson skriver herom:

Basically, German policy was exceptionally stable, and not only because of Adenauer's leadership. German policy was determined by an acute sense of vulnerability, exposure to a hostile power. Western opinion generally, mindful of World War II and impressed by German economic recovery, has greatly exaggerated the importance of adventurism and irredentism in contemporary Germany and equally underestimated the German concern for external security, which has proved a far more important determinant of policy than Germany's economic strength<sup>5)</sup>.

- 1) Deutsch & Edinger, op.cit., ss. 113f. At trauma, når det drejer sig om Tyskland, er mere end en talemåde, fremgår af en undersøgelse fra 1948, som viste, at fire af fem tyskere havde personlige erindringer om enten luftbombardementer eller kamphandlinger ved fronten. En af seks havde mareridt om disse oplevelser, som var "ophidsende, frygtelige, hyppige, eller intense", (samme, s. 94).
- 2) Deutsch & Edinger, op.cit., ss.63.
- 3) Sml. kompendium I, kap. 25.
- 4) Op.cit., s. 119. I 1953 var kun 19% tilhængere af kul- og stålunionen, mens 60% var "uninformed" og 15% uden mening.
- 5) James L. Richardson, Germany and the Atlantic alliance, Harvard 1966, s.5. I 1962 anså 3 af 4 genforening for vigtigere end europæisk integration, men 5 af 8 har til stadighed anset sikkerhed mod Rusland for vigtigere end genforening, (samme, s. 343).

Men når det gælder løsningen af sikkerhedsproblemet, åbner kløften sig påny: i 1958 var 56 pct. tilhængere af en tilbagetrækning af russiske og amerikanske tropper fra Tyskland og Østeuropa, kun 16 pct. imod<sup>1)</sup>.

Sikkerhedsbegrebet har utvivlsomt for mange tyskere også et socialt indhold. Også arbejdsløshedskrisen i begyndelsen af 30'erne er et trauma, som præger tysk politik og nok har været en stimulans for den økonomiske genrejsning. Selve denne genrejsningspolitik har sat sine spor i udenrigspolitikken, hvori udenrigsøkonomien har haft så fremtrædende en placering, at man undertiden kan spore en rivalisering mellem et økonomisk og et politisk primat, karakteristisk for lande, hvori udenrigshandelen spiller en fremtrædende rolle. Adenauer tilkendegav, at det politiske primat for ham var afgørende, da han forsvarede sin Israel erstatningsaftale (1952) med: "Es gibt höhere Ziele als das gute Geschäft"<sup>2)</sup>.

Erstatningsaftalen var et eksempel på, hvordan forbundsrepublikken forsøgte at løse et andet problem, som krigen havde efterladt det: det renommépolitiske. Selve det dårlige rygte, som Hitler skaffede Tyskland, har været et stadigt problem for tysk udenrigspolitik og har begrænset dens handlefrihed. Alfred Grosser skriver herom:

- die Schuld der Vergangeheit abzutragen, hat im Kampf gegen eine Renazifizierung, gegen den Antisemitismus und zugunsten der Annahme von Entschädigungsgesetzen unaufhörlich eine Rolle gespielt. Immer wieder wurden Formulierungen gebraucht wie "Die im Ausland hervorgerufene Wirkung wäre verheerend", oder: "Unser Ruf würde darunter leiden", oder bedauerlicherweise sogar: "Sicher, Sie haben recht, aber ich kann nicht sprechen und handeln, wie ich möchte, denn sonst würde man im Ausland wieder sagen..." 3)

Hvis tysk udenrigspolitik har været uafhængig af den interne opinion, har den til gengæld til stadighed måtte tage hensyn til den internationale opinion.

## 18. System.

Karakteristisk for de politiske systemer i begge dele af Tyskland siden krigen har været stabilitet og kontinuitet. Både DDR og forbunds-

1) Samme, s. 96. Se også Roy Willis, France, Germany and the New Europe, Stanford 1965, s. 146.

2) Alfred Grosser, Die Bonner Demokratie, Düsseldorf 1960, s. 309.

3) Sammesteds. En generel bibliografi over tysk politik, udarbejdet af Alfred Grosser findes i Revue française de science politique, Paris 1964, nr. 3.

republikken har eksisteret længere end Weimar-republikken og Det tredje rige. I DDR har Walter Ulbricht været ved magten længere end nogen anden tysk politiker siden Bismarck, mens hans "beskyttelsesmagt" Sovjetunionen har skiftet regering 5 gange. I forbundsrepublikken var Adenauer kansler fra sept. 1949 til okt. 1963.

Stabiliteten i de to dele af Tyskland har naturligvis en forskellig baggrund, men for begge vedkommende har den betydet stor kontinuitet i udenrigspolitikken.

For forbundsrepublikkens vedkommende er stabiliteten direkte søgt indbygget i forfatningen (§ 67) og valgloven, endnu en reaktion på et trauma, Weimar-republikkens politiske ustabilitet og flerpartisystem. Formentlig ville de antiparlamentariske ekstremistpartier, der gjorde det af med Weimar-republikken, have haft vanskeligt ved at udvikle sig også uden disse institutionelle stabilitetsfaktorer. Det tyske Wirtschaftswunder, betinget af en række faktorer: at det tyske produktionsapparat var relativt uskadt, den amerikanske hjælp, den heldige Währungsreform, skolet arbejdskraft, hvis psykologiske holdning efter det totale sammenbrud stimulerede til en intensiv arbejdsindsats, den stadige tilgang af flygtningen østfra, skabte en ganske andet socialt klima end det, hvori ekstremistbevægelserne udviklede sig i Weimartiden<sup>1)</sup>. Under alle omstændigheder synes den sovjetiske adfærd i Østtyskland stærkt at have reduceret den grobund for kommunismen, som fandtes i Weimarrepublikken, og Hitler-tiden synes på den anden side at have reduceret højreekstremismens hårde kerne til o. 15 pct.<sup>2)</sup>.

Der var således flere gunstige forudsætninger for udvikling af topartisystemer som i USA og England med SPD og CDU/CSU som de to hovedpoler. I de første år af forbundsrepublikkens eksistens repræsenterede de to største partier meget forskellige udenrigspolitiske opfattelser. SPD bekæmpede under Kurt Schumachers ledelse Adenauers udenrigspolitik, der hævdede at forskertse Tysklands genforeningsmuligheder gennem det intime samarbejde med Vesten. Et gradvis omslag sker dog i slutningen af 1950'erne: SPD stemmer i 1957 for ratifikation af Rom-traktaterne. Bad Godesbergkongressen i 1959 betyder et vigtigt skridt i retning af accept af den første sikkerhedspolitik, og omslaget fuldendes med Herbert Wehners tale i forbundsdagen 30. juni 1960, hvor han foreslår en fælles udenrigs-

1) Trods den intensive strategiske bombing under krigen, blev kun ca. 10 % af den tyske jern- og stålindustri produktionskapacitet ødelagt og 15-20% af maskinindustrien. Fabrikdemonteringerne i de første efterkrigsår gav muligheder for fornyelse af produktionsapparat ved amerikansk hjælp, (Grosser, op.cit., s. 188).

2) Deutsch & Edinger, op.cit., s. 101. Autoritære og antidemokratiske holdninger kunne dog konstateres hos ca. 25%, blandt de unge hos endnu flere, (Samme, s. 102).

politik og udtrykkeligt accepterer Tysklands medlemskab af NATO som en nødvendighed<sup>1)</sup>. Der sker samtidig en glidning inden for CDU henimod en mere elastisk østpolitik som anbefalet af SPD, og disse tendenser kulminerer i dannelsen af den store koalition mellem CDU/CSU og SPD i efteråret 1966, hvor forbundsrepublikken for første gang får en socialdemokratisk udenrigsminister.

Fra en udenrigspolitik, der helt har været domineret af det ene parti og stærkt bekæmpet af det andet, bevæger man sig således gradvist til en bipartisan politik, der støttes af de to helt dominerende partier. Der sker samtidig en vis udvikling af den udenrigspolitiske beslutningsproces. I de første år efter 1949 var denne helt domineret af regeringschefen, af kansleren. Der var gammel tradition herfor i tysk politik, men den befæstedes af den nye forfatning, ifølge hvilken "Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung" (§ 65). Ydermere styrkedes kanslerstyret i de første år af Adenauers personlighed og autoritet, og embedets vægt i udenrigspolitikken forøgedes ved, at hans interesser helt var i overensstemmelse med Rankes maxime om "der Primat der Aussenpolitik". Udenrigsministeriet var et i snæver forstand udøvende organ, som kansleren endda over for visse vigtige beslutninger ignorerede<sup>2)</sup>. Adenauers position illustreres måske kortest og mest rammende af en anekdote. En medarbejder indvender over for en af kanslerens beslutninger:

- Men, hr. kansler, De kan da ikke forvente, at jeg skal sige ja og amen til alt, hvad De ønsker.

Adenauer: - De behøver heller ikke sige amen!

Imidlertid må det tilføjes, at Adenauers interesse øjensynlig fortrinsvis har været rettet mod de store optioner i udenrigspolitikken, mens han har været mindre optaget af dens "modaliteter", således at der på dette plan har været spillerum for andre grupper, på den ene side embedsmændene, på den anden side, navnlig, når det gælder den udenrigsøkonomiske politik, interesseorganisationerne.

Embedsmandsgruppens indflydelse har kunnet iagttages i den juridiske formalisme, som har præget tysk udenrigspolitik siden krigen. Den er vel til dels udtryk for, at et land med så store udenrigspolitiske problemer og så begrænsede aktionsmuligheder som Tyskland har været henvist til at

1) James L. Richardson, Germany and the Atlantic Alliance, Harvard, Mass. 1966, ss. 60 f.

2) F.eks. ignorerede han ved Bruxelles-konferencen om Europahærtraktaten i 1954 den tyske Paris-ambassades prognoser om traktatens muligheder i den franske nationalforsamling og kom derved ved sin afvisende holdning over for Mendès Frances krav til at slå den ihjel. (Alfred Grosser, La IV<sup>e</sup> République et sa politique extérieure, Paris 1961, s. 315).

gøre det mest mulige ud af folkeretlige argumenter, men nok også for det tyske diplomatis overvejende juridiske uddannelse<sup>1)</sup>. I de inter-allierede relationer har denne formalisme undertiden været et irritationselement, der f.eks. medvirkede til at Kennedy henstillede, at den tyske Washington-ambassadør Wilhelm Grewe blev udskiftet<sup>2)</sup>.

Ved siden af udenrigsministeriet - Auswärtiges Amt - beskæftiger en række andre ministerier sig med aspekter af udenrigspolitikken: Bundesministerium für Verteidigung (sikkerhedspolitik), finansministeriet og økonomiministeriet - Wirtschaft - (udenrigsøkonomi) ministeriet for Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsbeschädigte og ministeriet for Gesamtdeutsche Fragen.

Ikke mindst i østpolitikken, som er under påvirkning af flygtningeministeriet, har den tyske politik været præget af den juridiske formalisme, f.eks. i den såkaldte fredsnote fra marts 1966. Det kritiseredes af en af de førende tyske udenrigspolitiske kommentatorer Theo Sommer således:

Diese Erklärung ist ein grosser Fortschritt. Die Frage jedoch bleibt: Weshalb ist Bonn nicht bereit, das Münchner Abkommen in aller Form für null und nichtig zu erklären? Es werden dafür spitzfindige juristische Gründe ins Feld geführt: ehrenwerte Gründe, gewiss, die aber den beabsichtigten politischen Effekt der Note unnötig beeinträchtigen 3).

Svarende til det amerikanske National Security Council oprettedes i 1956 et Bundesverteidigungsrat, hvis medlemmer udpeges af kansleren, men normalt omfatter vicekansleren, forsvars-, indenrigs-, finans- og økonomiministereren.

En række af forbundsdagens udvalg følger forskellige aspekter af udenrigspolitikken: udvalget for auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Heimatsvertriebene, Gesamtdeutsche Fragen og Grenzlandsfragen.

Den tyske grundlov tillægger udtrykkeligt de politiske partier en afgørende rolle i formuleringen af forbundspolitikken.

- 1) Direktøren for den franske Ecole Nationale d'Administration modtog i 1964 en henvendelse fra det tyske udenrigsministerium om at organisere en tilsvarende alsidig uddannelse for tyske embedsmænd med henvisning til, at de tyske diplomater på grund af deres ensidige uddannelse bestandig kom til kort i internationale forhandlinger, (mundtlig meddelelse fra E.N.A.s direktør Gazier).
- 2) Schlesinger, op.cit., ss. 362 f. Richardson, op.cit., s. 295. Grewe har været en af de mest anvendte forhandlere i vesttysk diplomati i efterkrigstiden og hans bog Deutsche Aussenpolitik der Nachkriegszeit, Stuttgart 1960 er et af hovedværkerne om tysk udenrigspolitik siden 1949.
- 3) Die Zeit, Hamburg 1/4 1966.

Efter Deutsch og Edingers opfattelse er de tyske interesseorganisationer "more inclusive, more tightly organized, and occupy a more privileged position in public life" end deres modstykker i USA<sup>1)</sup>. Som den vigtigste arbejdsgiverorganisation nævnes Deutsch Industrie- und Handelstag og dernæst Bundesverband der deutschen Industrie. Dertil kommer en række mere branchebetonede organisationer<sup>2)</sup>. Deres interesser søges navnlig tilgodeset i den udenrigsøkonomiske politik, måske navnlig i eksportpolitikken. Deres indflydelse på de store politiske optioner har derimod vist sig begrænset. Kul- og stålunionen - die Montanunion på tysk - bekæmpedes således af svarindustrien, men denne indflydelse synes at være væsentligt ringere i forbundsrepublikken end i tidligere tyske statsdannelser. I det omfang, man kan konstatere en tilknytning mellem erhvervsmiljøet og det politiske beslutningsmiljø, har kontakten dels været til bankverdenen, dels til forbrugerindustri og distribution<sup>3)</sup>.

Heller ikke den meget talstærke og velorganiserede tyske faglige landsorganisation Deutscher Gewerkschaftsbund synes at have haft større indflydelse på udenrigspolitikken og efter et mislykket forsøg på at bekæmpe kul- og stålunionen synes dens væsentligt at have koncentreret sig om at forsvare rent faglige interesser inden for de europæiske organisationer.

Den økonomiske interesseorganisation, der synes at have haft størst held til at gøre sig gældende, har været landboorganisationen Deutscher Bauernverband, omfattende op mod 80 pct. af de selvstændige tyske landmænd. I den tredje forbundsdag var 61 medlemmer landmænd, men desuden har bondeforbundet formået at gøre sin indflydelse gældende ved direkte pression gennem sin effektive formand Edmund Rehwinkel navnlig i toldpolitikken og forhandlingerne om de europæiske landbrugsproblemer.

Kanslerskiftet i 1963 synes at have medført en vis forskydning i de økonomiske interesseorganisationers muligheder, idet Ludwig Erhard har været tilbøjelig til at tillægge økonomiske hensyn en større vægt i udenrigspolitikken end hans forgænger.

---

1) Op.cit., s.111.

2) De opregens hos Deutsch & Edinger, s. 112.

3) Herom Kurt Pritzkoleit, Männer, Mächte, Monopole, Düsseldorf 1953. Særlig synes bankieren Hermann Abs at have haft en vis indflydelse på dr. Adenauer. Svarindustriens indflydelse er navnlig blevet dokumenteret i forbindelse med dens støtte til nazismen. Men det bør dog bemærkes, at den ydede endnu større finansiel støtte til andre partier som f.eks. det tysk-nationale, således at den finansielle støtte fra industrien vanskeligt kan gøres til den afgørende determinant i nazismens sejr i Tyskland. Herom Ernst Nolte, Der Faschismus in seiner Epoche, München 1963, Z.A.B. Zeman, Nazi Propaganda, London 1964 & William Sheridan Allen, The Nazi Seizure of Power, London 1966, hvori nazisterne propaganda- og intimideringsteknik analyseres. Alfred Grosser mener dog, at formanden for Bundesverband der deutschen Industrie, Fritz Berg råder over "Aktionsmittel, um die seine französischen Kollegen ihn beneiden dürften" (op.cit., s. 219).

Foruden de økonomiske interesseorganisationer har tysk udenrigspolitik været under påvirkning af politiske pressionsgrupper som navnlig flygtningeorganisationerne - Zentralverband Vertriebener Deutscher og de mere ekstremistiske Verband der Landsmannschaften.

Der findes over 1000 veteranorganisationer, hvoraf den vigtigste er Verband deutscher Soldaten, men ifølge Deutsch & Edinger "few, if any, of them appear at this time to exercise any major influence in German politics".

Derimod har de konfessionelle organer sandsynligvis en vis indflydelse. I det mindste har de i ømfintlige udenrigspolitiske spørgsmål som forholdet til Polen og Oder-Neisse-grænsen lejlighedsvis taget standpunkt. Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), en sammenlutning af luteranske og calvinistiske kirker omfattende både forbundsrepublikken og DDR har således gjort sig til talsmand for en mere smidig østpolitik. EDK har et særligt Kirchliches Aussenamt. Den katolske kirkes vigtigste fællesforum er die Fuldaer Bischofskonferenz.

Om den tyske presse gælder det, at de fleste af dens toneangivende organer er uafhængige af de to dominerende politiske partier, og i deres udenrigspolitiske standpunkter ofte nærmer sig det mindste af de politiske partier, FDP. Det gælder Hamburg-organerne Die Welt, Die Zeit og Der Spiegel såvel som Frankfurter Zeitung, mens Süddeutsche Zeitung står SPD nærmere.

Også radio og fjernsyn har formået at bevare en betydelig uafhængighed af forbundsmyndigheden takket være Vesttysklands føderale struktur, som har ført til, at radio- og fjernsynsstationerne er organiseret på Länderbasis.

Tilsammen har disse forhold skabt mulighed for en løbende kritisk debat om tysk udenrigspolitik, der dog i de senere år mindre har drejet sig om de store optioner end om det indhold, disse skulle gives. I Adenauer-tiden synes pressens indflydelse på den førte udenrigspolitik at have været relativt ringe. Adenauer viste åbenlyst sin foragt for den tyske presse ved demonstrativt at foretrække Neue Zürcher Zeitung. Derimod har den seriøse tyske presse næppe været uden indvirkning på den gradvise glidning, der er sket bort fra de oprindelige udenrigspolitiske standpunkter inden for både SPD og CDU, og som der vil blive lejlighed til at gå nærmere ind på, når de svar, som tysk udenrigspolitik har søgt på sin problematik, skal drøftes.

## 19. Praktik.

Analytisk kan man holde løsningen af de tre hovedproblemer i tysk

udenrigspolitik adskilt. Når det gælder udformningen af disse løsningsindhold ligeledes. Men i de hovedoptioner, der ligger til grund for dem, er der en sammenhæng. Ved at vælge alliancen med Vesten som løsning på forbundsrepublikkens sikkerhedsproblem traf den tyske forbundsregering samtidig en beslutning, som havde implikationer for både ligeberettigelsen og genforeningen. Til grund for dette valg lå en optik, hvis hovedopfattelse var, at der ikke var nogen mulighed for at få Sovjetunionen med til en genforening på betingelser, som ville gøre det muligt at bevare et politisk system af vestlig-parlamentarisk type i Tyskland. Muligvis også den opfattelse, at man kun kunne forhandle med Sovjetunionen fra "positions of strength" - med et udtryk, som Dean Acheson bragte på mode i Truman-tiden - og at Sovjetunionen kun ville give afkald på Østtyskland, når Vesten var samlet og stærkt.<sup>1)</sup> Kritikerne af dr. Adenauers kurs har desuden insinueret, at genforeningen ikke var nogen hjertesag for kansleren, med henvisning til, at han allerede i den preussiske tid som overborgmester i Köln havde haft et køligt forhold til centralmyndighederne i Berlin.

Om grundopfattelsen af de sovjetiske hensigter var korrekt, kan først de russiske arkiver engang vise. I den interne tyske debat om, hvilken kurs der skulle vælges, er man gang på gang vendt tilbage til den sovjetiske note af 10. marts 1952, der for så vidt må siges at have været et diplomatisk mesterstykke, som den i årevis har givet næring til en fundamental uoverensstemmelse mellem de to største partiers udenrigspolitiske målsætning. Den ene part i den tyske debat har hæftet sig ved, at noten lovede genoprettelse af Tyskland som "einheitlicher Staat", der skulle have mulighed for at udvikle sig som "ein souveräner, demokratischer, friedliebender Staat", og at der tilsagdes det tyske folk "de demokratiske rettigheder" og "Grundfreiheiten", "einschliesslich der Redefreiheit, der Pressefreiheit, des Rechtes der freien Religionsausübung, der Freiheit der politischen Überzeugung und der Versammlungsfreiheit" samt retten til at besidde "eigene nationale Streitkräfte..., die für die Verteidigung des Landes notwendig sind". Fra regeringsside har man derimod hæftet sig ved, at noten krævede tilbagetrækning af samtlige besættelsesmagters stridskræfter, hvilket hævdedes af geografiske grunde at ville give Sovjetunionen større interventionsmuligheder end navnlig USA, samt, at disse interventionsmuligheder holdtes åbne ved notens krav om, at der på tysk område ikke måtte bestå "Organisationen, die der Demokratie und der Sache des Friedens feindlich sind". Det ville kunne fortolkes til f.eks. at gælde CDU, jvf. omtalen af dette parti i DDR. Endvidere har man henvist til, at Tysklands ydre handlingsmuligheder begrænse-

1) Richardson, op.cit., ss. 27-31, Grosser, Die Bonner Demokratie, s. 325.



des ved kravet om, at det ikke måtte tilslutte sig nogen "koalition eller noget militært forbund"<sup>1)</sup>.

I den efterfølgende debat er der navnlig blevet henvist til, at der ikke kunne skaffes klarhed over Sovjetunionens virkelige hensigter uden en indgående forhandling om noten, mens man fra regerings-side har gjort gældende, at sådanne forhandlinger kun yderligere vil le have forhalet løsningen af det tyske sikkerheds- og ligeberettigelsesproblem.

Ved Tysklands optagelse i NATO blev der ikke blot truffet en vidtgående afgørelse med henblik på sikkerhedsproblemet, men også med henblik på genforeningen og ligeberettigelsen. I det såkaldte Generalvertrag, der trådte i kraft i maj 1955, genvandt forbundsrepublikken sin suverænitet, men accepterede samtidig visse begrænsninger, i § 2 hedder det således:

Im Hinblick auf die internationale Lage, die bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluss eines Friedensvertrages verhindert hat, bewahren die Drei Mächte (USA, England, Frankreich) die bisher von ihnen innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und Gesamtdeutschland einschliesslich der Wiedervereinigung Deutschlands und der Regelung eines Friedensvertrages 2).

Ved optagelsen i Vestunionen påtog forbundsrepublikken sig endvidere visse begrænsninger i den militære suverænitet, idet det i tillæg 1 til Bruxelles-pagten, protokol III forpligtede sig til ikke at fremstille de såkaldte ABC-våben på sit territorium.

Med henblik på genforeningsproblemet opnåede forbundsrepublikken til gengæld de allieredes anerkendelse af Bonn-regeringens såkaldte Alleinvertretungsrecht. I London-aftalerne om Tysklands optagelse i NATO (sektion V) hedder det, at de øvrige NATO-medlemmer

die Regierung der Bundesrepublik Deutschland als die einzige deutsche Regierung ansehen, die frei und rechtmässig gebildet und daher berechtigt ist, als Vertreter des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten zu sprechen 3).

1) Grosser, op.cit., ss. 53 f.

2) Grosser, Bonner Demokratie, s. 47.

3) Die Bemühungen der deutschen Regierung und ihrer Verbündeten um die Einheit Deutschlands 1955-1966, Weissbuch, Bonn 1966, s. 10. Richardson, op.cit., s. 325. Indgående analyse af Tysklands statsretlige problematik i Rudolf Schuster, Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit politischer und rechtlicher Gesichtspunkte, München 1963.

Allerede inden Paris-aftalerne anerkendtes Østtyskland d. 24. marts 1954 som suveræn stat af Sovjetunionen, og med generaltraktatens ikrafttræden opstod det spørgsmål, hvilke konsekvenser forbundsregeringen skulle drage af, at der eksisterede en anden tysk stat, som var diplomatisk anerkendt af visse stater. Resultatet blev den såkaldte Hallstein-doktrin, ifølge hvilken forbundsregeringen forbeholdt sig at afbryde eller ikke at oprette diplomatiske forbindelser med stater, der optog sådanne forbindelser med DDR. Konsekvent fulgtes denne linie dog ikke, da Bonn i sept. 1955 optog diplomatiske forbindelser i Moskva; men den har været så effektiv med hensyn til at holde DDR i diplomatisk karantæne, at der endnu ved årsskiftet 1966/67 kun var 13 kommunistiske lande, som havde givet DDR fuld diplomatisk anerkendelse, mens forbundsrepublikkens opretholdt diplomatiske forbindelser med 94 stater<sup>1)</sup>.

Forbundsregeringen har været meget vagtsom over for ethvert skridt fra sine allieredes side, der kunne udlægges som bare et hanefjed i retning af anerkendelse af DDR. Det kom navnlig til udtryk under den anden Berlin-krise i perioden efteråret 1958-sommeren 1962. Navnlig den engelske forhandlingsvilje, dramatiseret gennem Macmillands besøg i Moskva i februar 1959, fremkaldte en reaktion i Bonn, som førte til en nyorientering i retning af Frankrig, der under hele krisen var urokkeligt afvisende over for enhver form for indrømmelser. Men også Eisenhowers udtalelse fra sept. 1959 om, at situationen i Berlin var "abnormal", den amerikanske Berlin-note af april 1962 og den amerikanske passivitet ved oprettelsen af Berlin-muren i august 1961 bestyrkede Bonn i orienteringen i retningen af Paris<sup>2)</sup>.

I forvejen var der opstået uoverensstemmelser mellem Bonn og Washington om sikkerhedspolitikken. Allerede i midten af 50'erne havde der været divergenser mellem de tyske og de amerikanske synspunkter på dette område. Da den første allierede principbeslutning om et tysk bidrag

- 
- 1) Der Spiegel, Hamburg 2. jan. 1967, der for en stor del er helliget DDR. Spørgsmålet om de forskellige opfattelser af betingelserne for diplomatisk anerkendelse af en regering diskuteres hos Richardson, ss. 310 f. Han anfører, at oprettelsen af den japanske lydstat Manchukuo i 1932 er den nærmeste historiske parallel til DDR. Medlemmerne af Folkeforbundet nægtede at anerkende denne under henvisning til, at den var resultatet af en "ulovlig" erobring og helt afhængig af Japan. Richardson fortsætter: "Whatever the indirect dependence of the other East European governments on the Soviets, East Germany is the only state whose existence as such depends on external support. This dependence represents the principal legal argument against recognition".
- 2) Richardson, op.cit., ss. 264-300.

til den vestlige alliance blev taget på NATOs ministermøde i New York i sept. 1950, var det dels under indtryk af Korea-krigen, dels på grundlag af det militærstrategiske valg, som tilkendegaves ved, at Paul Nitze efterfulgte George Kennan som chef for State Departments Policy Planning Staff. NATO-strategien hvilede på den opfattelse, at der var brug for en stor konventionel hær i Europa, som ikke kunne tilvejebringes uden tysk deltagelse. Inden denne deltagelse var blevet en realitet, skiftede man imidlertid regering og strategi i Washington og i konsekvens af "New Look"-strategien baseredes NATOs strategi i Centraleuropa fra december 1954 på tidlig indsats af taktiske atomvåben. Den tyske regering holdt imidlertid fast ved den oprindelige plan om oprettelse af store konventionelle styrker og forsvarede dette med, at man så vidt muligt ville undgå anvendelse af atomvåben i Tyskland<sup>1)</sup>. I de følgende år sker der en gradvis forskydning i den tyske opfattelse til fordel for en deterrence-strategi, og i 1958 besluttet det i overensstemmelse hermed at udstyre Bundeswehr med fremføringsmidler til atomvåben.

På baggrund af den formodede "raketkløft" bliver de amerikanske strategiske atomvåbens afskrækkende virkning imidlertid draget i tvivl, og overgangen til "flexible response" i 1961 bliver i Tyskland opfattet som en svækkelse af afskrækkelsens troværdighed i Tyskland. Tyskland accepterer ganske vist under den skærpede Berlin-krise i 1961 at forlænge værnepligten fra 12 til 18 måneder for at styrke det konventionelle beredskab, men det modarbejder alle skridt, der kan tydes som en svækkelse af det amerikanske engagement i Vesttyskland som f.eks. udtyndings- og arms control planerne<sup>2)</sup>. Det viser til gengæld aktiv interesse for planer, der formodes at kunne forøge troværdigheden af det amerikanske engagement som MLF. Efter den udprægede franske orientering i årene 1958-62 sker der med kanslerskiftet i efteråret 1963 en tilbagevenden til en atlantisk-amerikansk orientering. Udenrigspolitikken bliver præget af CDUs protestantiske fløj med Erhard på kanslerposten, Gerhard Schröder på udenrigsministerposten og Kai-Uwe von Hassel på forsvarsministerposten.

Målsætningen i den tyske sikkerhedspolitik er den dobbelte at sikre et "forward defense", et forsvar så langt fremme ved zonegrænsen som muligt, og at øge troværdigheden af det amerikanske engagement ved den videst mulige militære integration, både konventionelt og atomart.

---

1) Samme, ss. 39-48.

2) Samme, ss. 51-57. Også direkte sovjetisk-amerikanske forhandlinger følges med skepsis i Bonn af frygt for, at de implicerer en anerkendelse af status quo i Europa og dermed af Tysklands deling, (Se f.eks. Strauss i International Affairs, London 1965, s. 198).

Den amerikanske orientering i årene 1963-66 har dog ikke udelukkende en sikkerhedspolitisk baggrund. De sikkerhedspolitiske hensyn er vævet sammen med udenrigsøkonomiens problematik, som opfattes forskelligt af den "atlantiske" og den "gaullistiske" fløj inden for CDU. Allerede under forhandlingerne om det store frihandelsområde i 1957-58 viste daværende økonomiminister Erhard en større interesse for denne mindre protektionistiske og "dirigistiske" markedsdannelse end for CEE (på tysk EWG), og den franske politik over for England i 1963 var med til at styrke atlantfløjen.

Imidlertid underminerede dennes styrke af Frankrigs nye aktive østpolitik i forbindelse med Englands ringe interesse for at imødekomme tyske ønsker på det sikkerhedspolitiske område (MLF) og USAs gennem Vietnamkrigen formindskede muligheder for at fortsætte den afspændingspolitik i forholdet til Sovjetunionen, som havde kulmineret i prøvestopaf-talen i sommeren 1963. Adenauer fulgte den gaullistiske omvurdering af Sovjetunionen, som han i 1966 dramatisk tilkendegav ved sin erklæring om, at "Sovjetunionen var blevet en fredsbevarende faktor". Erhards resultatløse besøg i Washington i efteråret 1966 i forbindelse med finanspolitiske vanskeligheder banede endelig vejen for en ny regeringsdannelse med nye udenrigspolitiske perspektiver, både i forholdet til Frankrig, til Østeuropa og til DDR<sup>1)</sup>.

Allerede i 1958 havde Kurt Kiesinger gjort sig til talsmand for et diplomatisk udspil til Sovjetunionen inden beslutningen om at forsyne Bundeswehr med fremføringsmidler til atomvåben. I hans regeringserklæring af 13. dec. 1966 lød nye toner:

Deutschland war jahrhundertlang die Brücke zwischen West- und Osteuropa. Wir möchten diese Aufgabe auch in unserer Zeit gern erfüllen...

In weiten Schichten des deutschen Volkes besteht der lebhafteste Wunsch nach einer Aussöhnung mit Polen...

(Die Bundesregierung) stimmt der Auffassung zu, dass das unter Androhung von Gewalt zustande gekommene Münchener Abkommen nicht mehr gültig ist 2).

- 1) Herbert Wehner, der blev minister for fællestyske anliggender, havde i forvejen gjort sig til talsmand for en gradvis tilnærmelse mellem de to tyske stater ved en "økonomisk konføderation".
- 2) Die Grundsätze der deutschen Aussenpolitik, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn d. 14. dec. 1966. DDR-regeringens reaktion på den nye regeringsdannelse i Bonn var stærkt negativ, (se Die Zeit, Hamburg d. 9. dec. 1966). I Sovjetunionen mener man imidlertid at have kunnet konstatere en vaklen siden efteråret 1965, som skal være baggrunden for, at DDR i handelsforhandlingerne i 1965 "for at holde på Moskva" tilbød Sovjetunionen så favorable betingelser, at den østtyske økonomiske planlægningschef Erich Apel ikke så anden udvej end selvmord. DDR er det vigtigste industriland i Østeuropa, og halvdelen af dets eksport går til Sovjetunionen, heriblandt strategisk betydningsfulde kemiske produkter såvel som optisk og elektronisk udstyr. DDR har bl.a. specialiseret sig i en række for raketproduktionen betydningsfulde artikler som de nye strategiske metaller og elektronudstyr. Imidlertid ville et samlet Tyskland endnu bedre kunne dække Østblokkens økonomiske behov, (Spiegel, d. 2. jan. 1967 & Richardson, op.cit., s. 353). I de senere år synes DDR at have haft stigende vanskeligheder ved at leve op til Sovjetunionens kvalitetskrav på ny områder som elektronindustrien

I overensstemmelse hermed optages i februar 1967 diplomatiske forbindelser med Rumænien.

Også i Tysklands regionalpolitik i forhold til Danmark er der både sikkerhedspolitiske og økonomiske aspekter. Den tyske forbundsregering har vist forståelse for de danske ønsker om bevarelse af landbrugs-eksporten til De seks, en politik, der har en naturlig interessebaggrund i det forhold, at Danmark er et vigtigt eksportsmarked for tysk industri<sup>1)</sup>.

De grænsepolitiske interesser blev ved Bonn-erklæringen af 29/3 1955, der tilsikrede det danske mindretal en række fordele, underordnet de sikkerheds- og renommépolitiske hensyn.

Siden sin optagelse i NATO har Tyskland vist en særlig interesse for det danske område. Richardson skriver herom:

- the Germans were more acutely aware than their allies of the shortcomings of the existing conventional forces, especially on the northern sector...2)

Oprettelsen af COMBALTAP skete efter tysk ønske. Tysklands strategiske interesser i det danske område kan sammenfattes i følgende punkter:

1. Spærring af Østersøudløbet.
2. Sikring af forsyninger til styrkerne i Slesvig-Holsten, dels fra Jylland, dels fra sømagterne.
3. Anvendelse af det danske område som udgangsgrundlag for amfibieoperationer mod den sovjetbesatte tyske Østersøkyst.
4. Forhindring af fremstød og indflyvning over dansk område mod Helgolandsbugten<sup>3)</sup>.

Om det danske områdes betydning hedder det i en officios tysk håndbog fra 1966:

Die starke Baltische Flotte der Sowjets, gestützt auf den Besitz der ganzen Südost- und Südküste der Ostsee, wird im Kriegsfall versuchen, durch die drei schmalen Meerengen zwischen Holstein-Jütland und Südschweden in die Nordsee durchzubrechen, um sich mit der Nordmeerflotte zu vereinigen. Das gilt es ebensosehr zu verhindern wie den lebensgefährlichen Stoss zu Lande über die schmale Schleswig-Holsteinische Landbrücke nach Hamburg und die Nordsee.

Diese militärische Lage zwang die NATO gebieterisch, ein einheitliches Kommando für die Ostsee-Ausgänge zu schaffen 4).

1) Danmarks import fra Vesttyskland var i 1964 3,7 milliarder kr. mod en eksport på 2,3 milliarder, (Per Hækkerup, Danmarks udenrigspolitik, København 1965, s.126).

2) Op.cit., s. 78.

3) Se herom f.eks. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt d. 23. & 24. maj 1966 og Emil Obermann, Verteidigung der Freiheit, Stuttgart 1966, ss. 267, 529 f & 536.

4) Obermann, op.cit., s. 267.

FRANKRIG

20. Problematik og fortid.

Tysklands valg af den europæiske integrationspolitik har været betinget af en beredvillighed fra fransk side til at følge en tilsvarende politik, navnlig fra lanceringen af Schuman-planen i maj 1950<sup>1)</sup>. I denne politik har Frankrig primært søgt en løsning på det problem, der i det mindste siden 1918, til en vis grad siden 1870, hvor Tyskland blev samlet, har haft primatet i fransk udenrigspolitik: sikkerhed mod Tyskland. Visse geografiske og navnlig demografiske forhold har skærpet dette problem: Den franske nordgrænse er i modsætning til den tyske vestgrænse næsten blottet for naturforhindringer. Dette sikkerhedsgeografiske problem er siden industrialismens gennembrud blevet yderligere accentueret af det forhold, at den franske sværindustri af naturressourcerne for en stor del er blevet bundet til den geografisk mest udsatte del af landet.

I det mindste siden Richelieus dage har der været tradition for at søge den sårbare nordøstgrænse sikret ved en politik, der tilstræbte en opdeling af Tyskland i småstater. Den brydes af Napoleon III, hvis politik er stærkt præget af nationalitetsprincippet, og Tysklands samling gør sikkerhedsproblemet akut, navnlig fordi den demografiske udvikling i de følgende 70 år medfører en drastisk befolkningsforskydning i tysk favør<sup>2)</sup>. Denne forskydning i befolkningsbalancen søges opvejet med en alliancepolitik, der i første omgang efter Bismarcks fald fører til den fransk-russiske alliance af 1894, derpå efter indledningen af den tyske flådeoprustning i 1898 til den fransk-engelske Entente (1904). Under fredsforhandlingerne i 1919 søger den militære ledelse sikkerhed ved en forskydning af østgrænsen til venstre Rhinbred, men Clemenceau, for hvem den angelsaksiske binding havde en høj prioritet, frafalder dette krav over for angelsaksisk modstand mod til gengæld at opnå et løfte om en engelsk-amerikansk garanti for den franske østgrænse. Løftet om denne garantitraktat faldt bort, da det amerikanske senat forkastede Versailles-traktaten<sup>3)</sup>; og Frankrig forsøgte i de følgende år at udbygge en alliancepolitik i form af en række bilaterale traktater: med Belgien i 1920, med Polen i 1921, med Czekoslovakiet i 1924, med Rumænien i 1926, med Jugoslavien i 1927. Den engelske garanti søgtes gen-

- 1) Om den IV republiks europæiske politik se min La France devant l'Europe. København 1966.
- 2) Om disse geografiske og demografiske faktorer se nærmere komp. I, 6, 7, 10 & 19.
- 3) Paul Mantoux, Les délibérations du Conseil des Quatre, Paris 1955, I, ss. 50 f., René Albrecht-Carrié, A Diplomatic History of Europe since the Congress of Vienna, London 1958, s. 384.

oplevelset ved Locarno-traktaten (okt. 1925). Denne blev samtidig indledningen til et forsøg på at løse sikkerhedsproblemet ved en fransk-tysk udsoningspolitik, før 1914 forsøgt af Joseph Caillaux, kulminerende i Briands tale i Folkeforbundet 5. sept. 1929 og hans forslag om en europæisk union af maj 1930. Forudsætningerne for denne politik brister med Stresemanns død i okt. 1929 og det nazistiske valggennembrud ved septembervalget i 1930. Efter Hitlers magtovertagelse forsøger Louis Barthou at genoplive den østlige alliancepolitik, men efter mordet på ham og kong Alexander i Marseille i oktober 1934 vakler fransk politik mellem østalliancen og appeasement. I 1935 afsluttes en fransk-sovjetisk bistandspagt, som ratificeres i marts 1936, og benyttes af Hitler som påskud til Rhinlandsbesættelsen. Men denne politik udhules af Laval og de følgende franske regeringers ubeslutsomhed. Den genoptages af de Gaulle med den fransk-sovjetiske bistandspagt af december 1944. Han søger på samme måde, men uden held under Churchills besøg i Paris i oktober 1944 at genoplive den fransk-engelske Entente. Denne lykkes det Léon Blum at institutionalisere i Dunkerque-traktaten af maj 1947, senere udvidet til den 50-årige Bruxelles-traktat af marts 1948, i 1949 stillet i skyggen af Atlantpagten, men i 1954 udvidet med Tyskland og Italien.

Det franske sikkerhedsproblem har da skabt en tradition for en aktiv og målbevidst udenrigspolitik, der arbejder med langfristede planer, og måske også en forkærlighed for at ville fæstne politikken i juridiske paragraffer. Robert Schuman taler om "les textes précis et rigides qui font les délices des juristes continentaux"; mens England har en uovervindelig modvilje mod dem, hvorfor "l'intégration européenne recueillera peut-être sa bienveillante bénédiction, mais seule la contrainte des événements paraît susceptible de forcer son adhésion", (Robert Schuman, Pour l'Europe, Paris 1963, s. 115). Drømmen om at organisere det internationale system i institutioner finder man allerede hos Henri IVs førsteminister Sully i hans "Grand Dessein" om en europæisk Konføderation (La République chrétienne). Hos Richelieu finder man følgende formel for god - målbevidst - politik:

Gagner le but, comme les rameurs, en lui tournant le dos<sup>1)</sup>.

I sit politiske testamente skriver han: "Le secret est l'âme des affaires", en formulering, der gentages af de Gaulle. I sin politik anvender Richelieu metodisk skabelsen af "le fait nouveau", også yndet af de Gaulle og forklædningen af en "succès en échec" mindre yndet af de Gaulle<sup>2)</sup>.

1) Comte de Saint-Aulaire, Richelieu, Paris 1932, s. 59.

2) Samme, s. 65 & 176.

Det franske sikkerhedsproblem bestod på Richelieus tid i den habsburgske omklamring, der allerede havde fået Francois I til at søge en alliance med det osmanniske rige. Denne politik skandaliserede det kristne Europa, men ligegyldigheden over for ideologiske hensyn i udenrigspolitikken bliver fra da af en tradition i fransk politik: Kardinal Richelieu støtter protestanten Gustav Adolf, hans samtidige, en af Europas første udenrigspolitiske teoretikere hertugen af Rohan advarer mod at lade ideologiske (religiøse) hensyn påvirke den udenrigspolitiske adfærd og går i stedet ind for en "interessepolitik"<sup>1)</sup>, interesser defineret som sikkerhed, magt og politisk indflydelse. General de Gaulle genoptager disse traditioner<sup>2)</sup>.

Men han står ved Frankrigs befrielse i 1944 over for et problem, der er analogt med et af hovedproblemerne for tysk politik: at genvinde Frankrigs indflydelse. Traditionelt har Frankrig i hele sin historie spillet en førsterangs rolle i udenrigspolitikken, selv efter det store nederlag i 1814, med perioden 1871-1892 som eneste undtagelse i nyere tid. Men det totale sammenbrud i 1940 ændrer drastisk denne situation. Frankrig ophører med et slag at være aktør i den internationale politik. Ligesom skyttegravskrigen 1914-18 blev det store trauma, der prægede fransk mellemkrigs politik, bliver 1940 det trauma, der hviler over efterkrigstiden. Stanley Hoffmann anser dette trauma for nøglen til forståelse af fransk efterkrigs politik. Efter at have henvist til 1940 skriver han:

It would not be wrong to describe French policy in the last two decades as a battle against humiliation 3)

Mere specifikt sætter han dette trauma i forbindelse med den økonomiske genrejsnings politik, den europæiske enhedspolitik og afkoloniseringspolitikken. Han foretager en sidestilling med England og skriver:

England, having escaped occupation and ended the war as a major power, did not realize until very recently that the sense of independence she had toward Europe - the belief that she was free not to join so as to preserve her liberty of action in the world - was largely illusory. France, occupied, weakened, and reduced to a very minor role in the allies' counsels of 1945-47, recognized necessity and did the best she could with it. But in colonial matters England identified the "winds of change" and bowed to necessity while it was still an opportunity and not yet a disaster; the Indian crisis of 1942 played a role comparable to the collapse of France's position in Europe. In the affairs of empire the French were the ones who nursed illusions. It took Dien Bien Phu to jolt them, and even then many Frenchmen became simply more determined to hold on to the rest

- 1) Henri de Rohan, De l'Interest des Princes et Estats de la Chrestienté, Paris 1639.
- 2) Se min De Gaulles udenrigspolitik - mål og metoder, Internasjonal Politikk, Oslo 1966, nr. 2-3.
- 3) Stanley Hoffmann o.a., France: Change and Tradition, London 1963, s.75.



of the empire by forcibly preventing any such new debacles. There are two decisive explanations of the difference between France's decolonization and England's. First, in wartime the French were humiliated whereas the English were not. Second, before the war the two countries' conceptions of power had stood in vivid contrast - the Roman version versus the more commercial tradition of indirect rule 1).

Forskellige traditioner påvirker da også opfattelsen af et aspekt af den udenrigspolitiske problematik, som vi ikke har mødt hos de tidligere behandlede magter: den oversøiske løsrivelsesbevægelse, Den spiller en stigende rolle for Frankrig i perioden 1946-1962, griber dybt ind i dets indre politiske liv og påvirker dets holdninger til andre udenrigspolitiske problemer.

Modsat Tyskland er Frankrig ikke bare en landmagt, modsat England ikke bare en sømagt, men en amfibienation. Man har dateret Englands position som førende sømagt fra slaget ved La Hougue (1692)<sup>2)</sup>, men Frankrig har siden gang på gang søgt oversøisk ekspansion, undertiden som i Algeriet i 1830 eller i Asien og Afrika i slutningen af det 19. århundrede for at vinde kompensation for begrænsede aktionsmuligheder i Europa og udligning af sin befolkningsmæssige svaghed. Men den franske ekspansion har fulgt en anden kurs end den engelske: i overensstemmelse med den franske revolutions ideologi og en tradition helt fra enevælden har man søgt at gøre den oversøiske ekspansion til en forlængelse af Frankrig hinsides havet, bevaret kontinentalmagtens forestilling om, at landerhvervelse er en udvidelse af den eksisterende stat. Det har på den ene side ført til en i det mindste på det principielle plan tolerant racepolitik: alle nye undersåtter var potentielle nye franskmænd, når de blot havde gennemgået en "civiliseringsproces", og i denne havde Frankrig en mission af ideologisk karakter, "la mission civilisatrice". Men det betød, som Hoffmann fremhæver, samtidig en vanskelighed ved at acceptere selvstændighedsbevægelser, der opfattedes som "separatisme", selvom de støttede sig til en anden ideologisk tradition fra 1789, som har spillet en væsentlig rolle i fransk udenrigspolitik: den nationale selvbestemmelsesret.

Den oversøiske ekspansion havde også sin økonomiske baggrund. Helt fra enevældens tid havde Frankrig i modsætning til England en merkantilistisk-protektionistisk tradition. Landets geografi indicerede den, og dets kontinentale sikkerhedsproblematik gav det ringere betingelser for

1) Samme, s. 82.

2) Paul Sethe, Schicksalstunden der Weltgeschichte, Frankfurt a/Main, 1952, ss. 80 f.

at erhverve den økonomiske pionerstilling, som England opnåede. Protektionisme blev landets reaktion på den oversøiske landbrugseksansion, nedfældet i den såkaldte Méline-lov fra 1892, der samtidig forstærkede tendensen til imperieprotektionisme. En "esprit de Méline" stimuleredes yderligere af den demografiske stagnation og kom til at præge både økonomi og kolonipolitik. Men med den anden verdenskrig nåede økonomien et lavpunkt, som nødvendiggjorde en drastisk moderniseringsproces, formuleret i den såkaldte Monnet-plan fra 1945. Den oversøiske løsrivelsesbevægelse understregede yderligere behovet for at finde en anden ramme for fransk økonomisk ekspansion end koloniriget. Modernisering krævede import; men da Frankrigs udenlandske tilgodehavender, erhvervet ved en kapitaleksport i den demografiske stagnationsperiode, var opbrugt, betød dette i første omgang en stærk økonomisk afhængighed af USA, dernæst et behov for at eksportere. Produktionsforholdene, ikke mindst inden for landbruget, var imidlertid så anakronistiske, at Frankrig vanskeligt kunne konkurrere på verdensmarkedet. Det problem, fransk udenrigsøkonomisk politik stod overfor, var på en gang at finde et større marked og et marked, der var beskyttet mod de mest effektive producenter. Denne problemstilling kom til at præge fransk politik over for CEE på samme måde, som økonomiske problemer forendes med sikkerhedspolitiske hensyn i CECA, her at finde en løsning på den nordøstfranske sværindustri's afhængighedsforhold af de tyske kulforsyninger<sup>1)</sup>.

## 21. Systemer.

Mens der i de øvrige her behandlede industristater siden 1945 kun er tale om ét politisk system, er det for Frankrigs vedkommende nødvendigt at beskæftige sig med to. Det indebærer en interessant mulighed for at belyse spørgsmålet om, hvilke implikationer et politisk systemskifte har for et lands udenrigspolitik.

Indtil 1958 er det franske system et parlamentarisk flerpartidemokrati med visse særlige karakteristika, der til dels har deres analogier i Weimarrepublikken: de mange politiske partier - seks grupper -, hvoraf to er systemfjendtlige. De forfatningsbestemte vanskeligheder ved at opløse nationalforsamlingen giver en stærk politisk vægt til det lovgivende organ. Forfatningen af 1958 skaber omvendt et "skævt" præsidentdemokrati med væsentlig større magt hos præsidenten end i det amerikanske system. De nærmere enkeltheder i en analyse af de to systemer hører hjemme under disciplinen comparative government. Hvad der her har

1) Nærmere udviklet i min La France devant l'Europe.

interesse er kun de udenrigspolitiske implikationer.

I flere henseender er der ligheder mellem den IV republik og den III, selvom de forfatningsfjendtlige partier i den III ikke havde tilnærmelsesvis den samme vægt som i den IV, kendetegnedes begge af stor regeringsustabilitet<sup>1)</sup>. Med henblik på udenrigspolitikken er det i denne forbindelse værd at bemærke, at denne ustabilitet ikke ramte Quai d'Orsay i samme omfang som Hôtel Matignon. I ministeriernes ustabilitet fandtes en ministrenes stabilitet. 1898-1905 var Théophile Delcassé udenrigsminister, 1925-31 Aristide Briand, 1948-53 Robert Schuman. Der er herved blevet opnået en vis kontinuitet i udenrigspolitikken, som kontrasterer med regeringsustabiliteten. Paradoksalt nok har denne ustabilitet måske lige frem bidraget til at skabe forudsætninger for kontinuitet i udenrigspolitikken; for regeringschefernes og tit også udenrigsministrenes stadige parlamentariske bekymringer har givet det faste embedsmandskorps en formentlig større indflydelse i Frankrig end i noget andet af de lande, der her behandles. Under både den III og den IV republik har det været et mundheld i Frankrig, at landet ikke regeres, men administreres. For udenrigspolitikens vedkommende kan man i det mindste iagttage, at "les grands commis" i perioder er stærkt dominerende: før 1914 f.eks. brødrene Jules og Paul Cambon, den første ambassadør i Berlin 1907-14, den anden i London 1898-1920, i mellemkrigsperioden Philippe Berthelot, secrétaire général på Quai d'Orsay med en kort afbrydelse 1920-1933, efter 1945 Jean Monnet, først chef for commissariat au Plan, derpå 1952-55 præsident for CECAs høje myndighed og en række andre embedsmænd<sup>2)</sup>.

Bag den politiske ustabilitet findes en kontinuitet i embedsmandskorpset, som har givet fransk politik muligheder for at gennemføre en langfristet og aktiv udenrigspolitik, hvori planen, "le dessein", spiller en fremtrædende rolle<sup>3)</sup>. Traditionen for en aktiv, planlagt uden-

---

1) 1871 og 1932 havde den III republik 88 ministerier; 1950-1957 havde den IV 16.

2) Om Berthelot J.-B. Duroselle, Histoire diplomatique de 1919 à nos jours, Paris 1962, s. 93, Renouvin, Histoire des relations internationales, VII, s. 236, Jacques Chastenet, Les années d'illusions, Paris 1960, ss. 77 s. Om Monnet min La France devant l'Europe og Georgette Elgey, La République des illusions, Paris 1965.

3) Der findes også en kontinuitet i det politiske beslutningsmiljø, som let overskygges af de politiske kriser. Det er det samme parti, M.R.P., der kontrollerer Quai d'Orsay 1946-1954. Christian Pineau, den socialdemokratiske udenrigsminister, under hvis ansvar Rom-traktaterne udarbejdes, tilhører gennem sin stedfader Jean Giraudoux Berthelot-miljøet.

rigspolitik, der som nævnt kan have sin rod i landets særlige sikkerhedsgeografiske og sikkerhedspolitiske situation, har måske også bidraget til at udvikle en "diplomatic skill", som gang på gang har sikret franske interesser i internationale forhandlinger, selv i militære og politiske svaghedsperioder. Under alle omstændigheder får diplomatiet i Frankrig en træning, som det er vanskeligt at finde sidestykke til i andre lande. Alfred Grosser skriver herom:

Je ne peux que signaler la terreur panique qu'inspirent les jeunes anciens, ou les anciens, de l'E.N.A., aux négociateurs hollandais, belges ou allemands 1).

Men det franske embedsmandskorps er ingen monolitisk gruppe. Det har navnlig vist sig i perioder, hvor den politiske ledelse har været svag. Udenrigspolitikken er da ofte blevet formet i en kamp mellem modstridende opfattelser inden for embedsmandskorpset. I den europæiske politik har integrationister som Monnet, Marjolin, Armand og Verret kæmpet med en ofte energisk modstand fra andre embedsmænd; den politiske myndighed bliver da i sidste instans dog afgørende<sup>2)</sup>.

Men svagheden og ustabiliteten i den politiske ledelse har også i den III og IV republik givet embedsmandskorpset lejlighed til at føre politik på egen hånd, undertiden helt på tværs af regeringens intentioner. Det gælder navnlig i Frankrigs politik i de oversøiske områder, der har været præget af et "prokonsulstyre", som gang på gang enten har saboteret instrukserne fra Paris eller ligefrem stillet regeringerne over for faits accomplis, som har bundet dem. I Indokina saboteredes alle reformforsøg i mellemkrigstiden af det lokale styre. Den samarbejds politik med Ho Chi-minh, der i 1945-46 lanceredes af general Leclerc, saboteredes af hans efterfølgere, og general Valluys ordre til bombardement af Haiphong udløste en borgerkrig, der endte i Dien Bien Phu, men som sandsynligvis kunne have været undgået, hvis man havde fulgt Leclercs politik. Andre eksempler på, at regeringen får påtvunget en politik af embedsmandsinstanser i samarbejde med lokale franske kolonister har man i Nordafrika: afsættelsen af sultanen af

- 1) Alfred Grosser, La politique extérieure de la Ve République, Paris 1965, s. 103. Grossers væsentligt bedre La IVe République et sa politique extérieure, Paris 1961 indeholder den hidtil bedste systematiske og historiske fremstilling af den IV republikks udenrigspolitik.
- 2) Marjolin, der var den ledende franske ekspert under forhandlingerne om CEE-traktaten, hævder således, at 4/5 af embedsmændene i den gruppe, der skulle forberede forhandlingsinstruksen, var imod fællesmarkedet. Det var i denne situation, den politiske myndighed, in casu Guy Mollet, der traf afgørelsen, (Mundtlig meddelelse fra Marjolin).

Marokko i 1953, kidnapningen af Ben Bella i oktober 1956, generalguvernørerne Soustelle og Lacoste i Algeriet, bombardementet af den tunesiske grænseby Sidi-Sakiet-Youssef i foråret 1958, som sætter den kæde af begivenheder i gang, der fører til den IV republiks sammenbrud. Den endelige kulmination i konfrontationen mellem Paris og egenrådige militærchefer kommer i Challe-opstanden i foråret 1961, hvor de Gaulle genopretter statens autoritet.

Den IV republik bryder sammen på den svigtende embedsmandsloyalitet, og det bliver et af de centrale problemer for den V, som optager en stor del af regeringens energi i de første fire år. Loyaltetsproblemet skærpedes ved, at politiserende grupper i statsadministrationen inklusive officerskorpset allierede sig med indflydelsesrige pressionsgrupper. I de oversøiske områder bestod disse navnlig af kolonistorganisationer, der havde forbindelser i de politiske partier. Inden for det radikale parti havde en nordafrikansk kolonistfløj således så stærk en indflydelse, at den f.eks. kunne styrte den radikale regeringschef Mendès France i februar 1955 og påtvinge Robert Schuman indrømmelser i den tunesiske politik i 1951 som betingelse for støtte til hans europæiske politik. Disse pressionsmuligheder af den prekære majoritet, som var grundlaget for enhver regeringsdannelse i den IV republik.

Blandt de økonomiske pressionsgrupper var det navnlig landboorganisationerne, specielt F.N.S.E.A. (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles), der havde muligheder for at gøre sig gældende. Dog inden for visse grænser. Mens man vanskeligt kan forestille sig, at C.E.E.-traktaten ville være blevet ratificeret, hvis ikke de franske landboorganisationer havde anset det europæiske fællesmarked for at være i deres interesse, stillede regeringen sig afvisende over for en række af deres detailkrav, og endnu mindre hensyn tog man til andre interesseorganisationer som C.N.P.F. (Conseil national du Patronat français). Endvidere har det forhold, at væsentlige sektorer i den franske økonomi er nationaliseret, ført til, at deres pressionsmuligheder har været begrænsede. Marjolin sammenfatter sine erfaringer om de økonomiske pressionsgruppers indflydelse i den IV republik således:

Je dirais que la force politique est ce qui compte d'abord dans l'influence d'un groupe de pression, son poids électoral. Mais un gouvernement digne de ce nom ne cède pas à n'importe quelle pression sans essayer de se rendre compte du bien fondé de la cause, et cela est vrai pour presque tous les gouvernements français. Il y a plusieurs façons de donner satisfaction à un groupe. On peut essayer de lui donner satisfaction totale ou on peut chercher une solution de transition, en lui allégeant le passage d'une phase à l'autre 1).

1) La France devant l'Europe, s. 269.

Det er i denne forbindelse værd at notere, at sikkerhedsproble-  
mets betydning i fransk udenrigspolitik måske ikke bare viser sig i,  
at udenrigspolitikken har fået en høj prioritet i den samlede politik,  
men også i, at sikkerhedspolitikken har så højt et primat inden for  
udenrigspolitikken, at udenrigsøkonomiske hensyn for det meste har  
fået en sekundær placering, at der har været en stærkere tendens til  
at betragte økonomien som et redskab for politikken end til at lade  
den påvirke den udenrigspolitiske målsætning<sup>1)</sup>.

I den IV republik søgte pressionsgrupperne for en stor del at  
gøre deres indflydelse gældende gennem partierne og nationalforsam-  
lingen. Selv her var deres muligheder dog hovedsagelig begrænset til  
udenrigspolitikken "modaliteter", mens de store optioner afgjordes  
ud fra partiernes opfattelse af, hvorledes de store nationale proble-  
mer skulle løses. Her fandtes en vis consensus inden for de partier,  
der tilsammen udgjorde den 3. styrke: om den vestlige alliancepolitik,  
om ønskværdigheden af vesteuroæisk samarbejde, selvom der var delte  
meninger om den ønskede grad af integration, idet navnlig socialdemo-  
krater og den mendesistiske fløj af de radikale lagde større vægt på  
at bevare en nær tilknytning til England end M.R.P. I afkoloniserings-  
politikken er det vanskeligere at finde en klar linie, da denne som  
nævnt i høj grad har været præget af lokale initiativer, der mere el-  
ler mindre trak regeringen med sig.

Det store kommunistiske parti var for en radikalt anderledes yd-  
re kurs, men havde ringe indflydelse på fransk udenrigspolitik. For  
gaullisterne lå hovedvægten på et politisk systemskifte, og deres hold-  
ninger til udenrigspolitikken var præget af dette hensyn, således at  
de konsekvent tog afstand fra de løsninger, regeringerne fandt, skønt  
de ikke var uenige i den generelle vestlige orientering.

Da systemskiftet i 1958 gennemførtes i overensstemmelse med deres  
ønsker, reducerede det drastisk pressionsgruppernes muligheder for at  
øve indflydelse på udenrigspolitikken gennem parlamentet samtidig med,  
at administrationen gradvis reduceredes til at være det i snævert for-  
stand udøvende organ, mens beslutningsmyndigheden koncentreredes hos  
præsidenten. Selv premierministeren og udenrigsministeren har under  
det nye system fået en udøvende rolle i forhold til statschefen, der  
dog også i visse faser af den III & IV republik i kraft af sin lange  
embedsperiode lejlighedsvis, navnlig når præsidentembedet har været be-  
klædt af stærke personligheder som Poincaré og Vincent Auriol, har væ-

---

1) Se herom nærmere i komp. I, 17 & 18.

ret med til at præge udenrigspolitikken<sup>1)</sup>.

I hvor høj grad kontinuiteten i udenrigspolitikken brydes ved systemskiftet i 1958, vil blive diskuteret nærmere i det følgende kapitel. Men først bør nævnes et træk ved den franske udenrigspolitiske beslutningsproces, som synes at være fælles for både III, IV og V republik, og som det derfor er naturligt også at sætte i forbindelse med sikkerhedspolitikens høje prioritet i fransk politik: beslutningstagernes relative - i forhold til insulære stater som USA og England - uafhængighed af opinionen. Duroselle understreger denne forskel:

French tradition, in contrast to British and American tradition, allows for a great divergence between the actions of those responsible and the reaction of the people 2).

Sammenholder man den førte franske udenrigspolitik med de holdninger, som er konstateret i befolkningen ved opinionsundersøgelser, kan man iagttage en ganske betydelig diskrepans. Samtidig med, at regeringen følger en vestlig alliancepolitik og en samarbejdspolitik over for Tyskland, kan man i den amorfe opinion konstatere stærkt neutralistiske holdninger:

På spørgsmålet om hvilken "lejr" Frankrig burde være i, var svarene:

	Vest	Øst	Ingen
Sept. 1952	42	4	43
Nov. 1954	36	2	39
Juni 1955	18	3	57
Maj 1957	28	4	39
Dec. 1957	21	3	51

Mellem den artikulerede opinion, der kommer til udtryk i pressen,

- 1) En skole af historikere tillægger således Poincaré en central rolle i krigsudbruddet 1914, fordi han menes at have tilskyndet tsaren til at følge en fast kurs over for Centralmagterne ved et løfte om ubetinget fransk støtte. Auriols indflydelse kan f.eks. spores i den splittelse i det franske socialdemokrati, som muliggjorde forkastelsen af Europahæren i 1954.
- 2) J.-B. Duroselle, Changes in French Foreign Policy Since 1945 i Hoffmann o.a., op.cit., s. 314. Ved valget i 1967 spillede udenrigspolitikken f.eks. ingen nævneværdig rolle, skønt de Gaulle i den fortløbne parlamentsperiode havde foretaget betydelige udenrigspolitiske kursændringer.
- 3) Sondages, nr. 1 & 2, Paris 1958, s. 19.

og de politiske beslutningstagere er diskrepansen vel mindre, men det er dog værd at bemærke, at opinionspressen i Frankrig gennemgående giver udtryk for en kritisk opinion i udenrigspolitiske spørgsmål - eks. Le Monde, l'Express, l'Observateur el. tidsskrifter som Preuves, Esprit, Temps modernes. Til gengæld er radio-tv mere regeringsorienterede end i andre vestlige lande, og den amorf opinion viser en klar tendens til at følge den udenrigspolitik, der føres og ændre holdninger efter den, navnlig når den realiseres af politikere med prestige.

## 22. Målsætning.

Efterkrigstidens Frankrig opviser det i industrilande ret sjældne fænomen, at et politisk systemskifte sker i en i hovedsagen uforandret international konstellation. Det skulle derfor kunne kaste et vist lys over ikke bare, hvad et systemskifte betyder for formuleringen af udenrigspolitikken, men også for målsætningen.

Det er her nok nyttigt at skelne mellem de store optioner i målsætningen og prioriteringen af visse mål inden for disse optioner. Hvad de store sikkerhedspolitiske optioner: østalliance, neutralitet, vestalliance angår, har systemskiftet ikke gjort nogen dybtgående forskel. De svingninger, der er i fransk sikkerhedspolitik, følger nærmere internationale konjunkturer end systemskiftet. De har karakteren af "interaktionsmål" snarere end af doktrinære mål: i internationale krisesituationer lægger både den fjerde og den femte republik større vægt på vestalliancen end i afspændingsperioder: Prag-kuppet i 1948 afføder Bruxelles-traktaten efterfulgt af NATO<sup>1)</sup>. Under Cuba-krisen i 1962 støtter general de Gaulle uforbeholdent USA<sup>2)</sup>.

Men dermed er ikke sagt, at indholdet af denne alliancepolitik er uforandret. For at forstå forskellen mellem den IV og den V republiks politik på dette punkt, er det nyttigt at se på prioriteringen af de problemer, som efterkrigstiden har stillet Frankrig overfor: sikkerhed,

1) At spiren til Atlantpagten allerede lå i Bruxelles-traktaten, fremhæves af bl.a. general Paul Stehlin, der spillede en central rolle som fransk forhandler i oprettelsen af både Vestunionen, NATO og udarbejdelsen af CED. Han skriver om forhandlingerne inden for Vestunionen: "Dès nos premières réunions, un groupe d'officiers des Etats-Unis dirigé par le général Lemnitzer était venu se joindre à nous... Ainsi se préparait, en même temps, l'Alliance atlantique, qui devait être conclue au printemps de 1949", (Paul Stehlin, *Témoignage pour l'histoire*, Paris 1964, s. 344).

2) Schlesinger, op.cit., s. 697.



generhvervelse af den tabte diplomatiske indflydelse, den oversøiske løsrivelsesproces, erhvervelse af de optimale ydre betingelser for økonomisk vækst.

Mens prioriteringen blandt disse problemer har været noget svingende i den IV republik med de skiftende regeringer, er det sandsynligt, at den hos de Gaulle temmelig konstant har ligget i generhvervelsen af Frankrigs diplomatiske indflydelse, dets prestige, om man vil, dets "rang" for at bruge de Gaulles eget udtryk. Det kapitel i krigserindringerne, hvori han beskæftiger sig med udenrigspolitikken, hedder "Le rang". Tournoux citerer følgende udtalelse af de Gaulle fra 1944:

Le gaullisme a été, est, restera la loi de l'effort, l'école de la politique qui refuse et refusera toujours que la France soit une puissance de second ordre 1).

De Gaulle indleder sine erindringer med den ofte citerede passage:

Toute ma vie, je me suis fait une certaine idée de la France. Le sentiment me l'inspire aussi bien que la raison. Ce qu'il y a, en moi, d'affectif imagine naturellement la France, telle la princesse des contes ou la madone aux fresques des murs, comme vouée à une destinée éminente et exceptionnelle. J'ai, d'instinct, l'impression que la Providence l'a créé pour des succès achevés ou des malheurs exemplaires. S'il advient que la médiocrité marque, pourtant, ses faits et gestes, j'en éprouve la sensation d'une absurde anomalie, imputable aux fautes des Français, non au génie de la patrie. Mais aussi, le côté positif de mon esprit me convainc que la France n'est réellement elle-même qu'au premier rang; que, seules, de vastes entreprises sont susceptibles de compenser les ferments de dispersion que son peuple porte en lui-même; que notre pays, tel qu'il est, parmi les autres, tels qu'ils sont, doit sous peine de danger mortel, viser haut et se tenir droit. Bref, à mon sens, la France ne peut être la France sans la grandeur 2).

Hvilke "vastes entreprises" de Gaulle selv har haft i tankerne, har han skitseret i bind III af sine erindringer:

- jugeant que l'effondrement de l'Allemagne, le déchirement de l'Europe, l'antagonisme russo-américain, offrent à la France, sauvée par miracle, des chances d'action exceptionnelles, il me semble que la période nouvelle me permettra, peut-être, d'entamer l'exécution du vaste plan que j'ai formé pour mon pays.

Lui assurer la sécurité en Europe occidentale, en empêchant qu'un nouveau Reich puisse encore la menacer. Collaborer avec l'Ouest et l'Est, au besoin contracter d'un côté ou bien de l'autre les alliances nécessaires, sans accepter jamais aucune dépendance. Pour prévenir les risques, encore diffus, de dislocation, obtenir que l'Union Française se transforme progressivement en libre association. Amener à se grouper, aux points de vue politique, économi-

1) J.-R. Tournoux, Pétain et de Gaulle, Paris 1964, s. 323.

2) Charles de Gaulle, Mémoires de guerre, l'appel, Paris 1954, s. 1.

que, stratégique, les États qui touchent au Rhin, aux Alpes, aux Pyrénées. Faire de cette organisation l'une des trois puissances planétaires et, s'il le faut un jour, l'arbitre entre les deux camps soviétique et anglo-saxon. Depuis 1940, ce que j'ai pu accomplir et dire ménageait ces possibilités. A présent (1944) que la France est debout, je vais tâcher de les atteindre 1).

Flere af de mål, som de Gaulle her opridser, vil man uden vanskelighed kunne genfinde i den IV republiks udenrigspolitik: Forhindre et nyt Reich i at opstå og blive en trussel mod Frankrig - et mål, der først forfølges ved bestræbelser på at forhindre et nyt samlet Tyskland i at dannes, dernæst ved et nært samarbejde mellem Frankrig og den tyske forbundsrepublik, omstruktureringen af det franske kolonirige til et statssamfund - et mål, der opstilles, men som ikke nås af hverken den IV eller den V republik, fordi den franske politik saboteres af lokale grupper og derfor overhales af løsrivelsesbevægelserne - opnåelsen af alliancer "med Vest og Øst" - begge mål findes hos den IV republiks politiske grupper, flertallet sikrer en vestalliance, et mindretal arbejder for en østalliance - og endelig dannelsen af en "organisation" omfattende staterne "omkring Rhinen, Alperne og Pyrenæerne"<sup>2)</sup>.

Men hvis målsætningen er i store træk upåvirket af systemskiftet, gælder det ikke dens mere konkrete indhold, der er præget af forskellige prioritering og forskellig opfattelse af, hvordan målene kan nås.

For den IV republiks regeringer ville de Gaulles skelnen mellem "La France" og "Les Français" være kunstig og selve dette at genvinde Frankrigs "rang" og "grandeur" derfor ikke i samme grad et mål i sig selv. Snarere lå den højeste prioritering i sikkerhed og skabelse af gunstige ydre betingelser for økonomisk vækst, et mål, der kun strejffes hos de Gaulle, og for ham, i det mindste implicit, kun optræder som et middel til erhvervelse af indflydelse snarere end som et mål i sig selv.

Sikkerheden søgtes af den IV republik opnået ved integration, en økonomisk integration med Vesttyskland, der kunne forhindre dette i påny at blive en trussel mod Frankrig og at udspille Øst mod Vest, en militær integration inden for NATO, der kunne binde USA-England til forsvaret af Frankrig, det, som var mislykkedes i 1919.

For de Gaulle måtte alliancepolitikken imidlertid, som han skriver, ikke føre til nogen form for "dépendance". Men, siger han (1961), inden for NATO har Frankrig overladt monopolet på atomvåben til andre, skønt en stat, der ikke råder over disse våben, når andre har dem, kun kan være "subordonné". Det er den ene motivering, han anfører for en sikker-

1) Samme, Le salut, Paris 1959, ss. 179 f.

2) De Gaulle selv opstiller ikke konsekvent dette mål, men fremsætter andre steder andre geografiske definitioner af et forenet Europa, (se La France devant l'Europe, kap. X).

hedspolitik, der bygger på en national force de frappe. Den anden er, at den amerikanske atomparaply ikke længere er troværdig, efter at Sovjetunionen har fået muligheder for at ramme Amerika med de samme våben<sup>1)</sup>.

Han anfører på den anden side (1954) mulighederne for en national atombevæbning som en af grundene til, at den militære integration inden for NATO ikke længere er nødvendig. Der er skabt nye tekniske muligheder for en løsning af sikkerhedsproblemet på national grund og dermed for en generhvervelse af den nationale handlefrihed. For de Gaulle er målet da på en gang "alliance" og "indépendance". Et af de første mål, han sætter sig efter sin tilbagevenden til magten i 1958, er at få oprettet et tremagtsråd bestående af USA, England og Frankrig til koordination af den globale politik og af atomstrategien. Forslaget herom, der fremsendes i et memorandum i sept. 1958, får en kølig modtagelse i Washington, og David Schoenbrunn ser heri "nøglen til hele den følgende konflikt mellem USA og Frankrig"<sup>2)</sup>.

Mens stikordet for den IV republik har været "intégrer", er det for de Gaulle "concerter", samstemme. De allierede skal samstemme deres politik under bevarelse af den nationale selvstændighed. For efter de Gaulles opfattelse er det nationerne, der er de blivende realiteter i den internationale politik, mens de politiske grupper, der præger den IV republiks udenrigspolitik, søger at nå ud over nationalstaten til en ny form for internationalt system. Dette er navnlig tydeligt hos folkerepublikanere og socialdemokrater<sup>3)</sup>. Derimod optræder en række af de Gaulles mål hos regeringen Mendès France i 1954: forslaget om det amerikansk-engelsk-franske direktorium, afvisningen af den vidtgående militære integration i CED, forsøget på at optræde som "arbitre entre les deux camps", kritik af den amerikanske politik i Vietnam og Sydamerika<sup>4)</sup>.

1) Det anføres af de Gaulle så tidligt som i 1952 og gentages overfor Kennedy i 1961, (se ref. i min cit. art. i Int. Politikk).

2) Le Figaro, Paris 11/7 1964.

3) M.R.P. og socialdemokrater besætter Quai d'Orsay i det meste af den IV republiks levetid.

4) Pierre Rouanet, Mendès France au pouvoir 1954-1955, Paris 1965, s. 426. For Mendès France var det afgørende, at det strategiske ansvar klart kom til at ligge hos de politiske ledere. Mendès France fik fra embedsmandsside forelagt forslag om oprettelse af en national force de frappe, men ville ikke tage stilling til det, før han havde gjort et forsøg på at få vedtaget en international prøvestoptraktat - det, der først blev realiseret 9 år efter i Moskva-traktaten, (samme, s. 434). Ved afslutningen af Genève-konferencen om Indokina i juli 1954 sonderede han Molotov vedrørende det tyske problem i et forsøg på at opnå russiske indrømmelser for en Tysklandsordning, der kunne gøre den tyske oprustning undgåelig, men fandt så ringe forståelse fra sovjetisk side, at han ikke længere så nogen mulighed for at undgå en tysk deltagelse i den vestlige forsvarsorganisation, (Samme, ss. 231-40 og mundtlig meddelelse fra Mendès France).

Tilfældet Mendès France viser, at en indefra inspireret ændring i udenrigspolitikken ikke nødvendigvis sammenfalder med et systemskifte. Når der er tale om et system som den IV republik, kan den ske blot ved et regeringsskifte, hvorved kræfter med en anden opfattelse af løsningen på de ydre problemer kommer til magten. Men mulighederne for en konsekvent gennemførelse af en "gaullistisk" udenrigspolitik begrænsedes af den IV republiks mangel på regeringsstabilitet, der i sig selv gjorde det vanskeligt at give generhvervelsen af "le rang" en høj prioritet, selvom den politiske ustabilitet på den anden side også kunne være et middel til at erhverve visse konkrete fordele i internationale forhandlinger.

I øvrigt har Mendès Frances politik i visse henseender en anden baggrund end de Gaulles. Når han prisgiver den europæiske integrationspolitik i CED, er det bl.a., som det navnlig fremgår af hans modstand mod CEE, fordi han i sin udenrigspolitik tillægger samarbejdet med England en meget høj prioritet, i overensstemmelse med den "clemencistiske" tradition i det radikale parti<sup>1)</sup>. Som han fremhæver under CEE-debatterne mener han endog, at en vis form for økonomisk integration, en fælleseuropæisk økonomisk planlægning, vil være lettere at opnå ved at akserne det europæiske samarbejde på Paris-London i stedet for Paris-Bonn, et synspunkt, han gentager i 1967:

L'Europe, si on la fait, ne se fera ni sans la France, ni sans la Grande-Bretagne...

- Je ne crois pas que l'Europe soit viable sans l'Angleterre... L'Angleterre est soucieuse de plein emploi et de progrès social, elle se dirige vers la planification et la politique des revenus, elle influencera dans ce sens une Europe dont elle fera partie 2)

Den stærke engelske "binding" i den mendesistiske udenrigspolitik genfindes hos SFIO, der imidlertid har en integrationistisk doktrin til fælles med det - ligesom de Gaulle - mere kontinentalt orienterede MRP. Tydeligere i Frankrig end måske i noget andet land ser man således, at udenrigspolitikken præges af forskellige doktriner, forskellige opfattelser af, hvordan den udenrigspolitiske problematik skal angribes. Der er måske særligt gunstige betingelser for et sådant "doktrinspektrum" i et land, hvis udenrigspolitik af tradition og problematik er mere aktiv, initiativpræget end reaktiv. Men det bør ikke af den grund overses, at doktrinerne stadig tillempes de skiftende ydre forhold. Den pragmatiske holdning varierer vel igen med de politiske grupper, stærkest

note 4 forts. fra forrige side

Mendès France kritiserede åbent den amerikanske intervention i Guatemala og modarbejdede Dulles' politik i Sydvietnam, (samme, kap. XIII & XVII).

1) Nærmere i La France devant l'Europe, kap. VIII.

2) Le nouvel Observateur, Paris 8/2 1967.

er den nok hos Mendès France, svagest hos MRP og kommunisterne, udprægede "idépartier". Hos de Gaulle kan den ikke blot konstateres; den formuleres eksplicit. Da han 21/2 1966 meddeler, at tiden nu er inde til en virkeliggørelse af den desintegrationspolitik, som han forlængst har indvarslet, sker det med følgende motivering:

Rien ne peut faire qu'un traité reste valable intégralement quand son objet s'est modifié. Rien ne peut faire qu'une alliance demeure telle quelle quand ont changé les conditions dans lesquelles on l'avait conclue. Il faut alors adapter aux données nouvelles la loi, le traité, l'alliance, sans quoi, les textes vidés de leur substance, ne seront plus, le cas échéant, que de vains papiers d'archives 1).

Advarsler mod "apriorisme" og principrytteri findes gang på gang hos de Gaulle<sup>2)</sup>. Er det ensbetydende med, at der ikke eksisterer nogen fransk "princippolitik"? De Gaulle, der har kritiseret fransk politik for at være "bardée de principes" (Vers l'armée de métier), formulerer selv over for Churchill (1944) en række interesser, som han mener kan være grundlaget for en fælles engelsk-fransk politik, men som i virkeligheden også rummer visse principper:

L'équilibre de l'Europe, la paix garantie sur le Rhin, l'indépendance des États de la Vistule, du Danube, des Balkans, le maintien à nos côtés, sous forme d'association, des peuples que nous avons ouverts à la civilisation dans toutes les parties du monde, une organisation des nations qui soit autre chose que le champ de querelles de l'Amérique et de la Russie, enfin la primauté reconnue dans la politique à une certaine conception de l'homme en dépit de la mécanisation progressive des sociétés, voilà bien, n'est-il pas vrai? ce que sont nos grands intérêts dans l'univers qui s'annonce. Ces intérêts, mettons-nous d'accord pour les soutenir de concert 3).

Denne stræben efter at "concertere" fransk politik med engelsk mødes gang på gang i efterkrigstiden. Den er så vigtigt et element i formuleringen af den, at denne kun bliver forståelig, og når analysen også rettes mod de områder, hvor engelske interesser afviger fra franske.

---

1) Pressekonferencen 21/2 1966.

2) Se nærmere La France devant l'Europe, kap. X og cit. art. i Int. Pol.

3) Le salut, s. 52.

## STORBRITANIEN

### 23. Problematik og traditioner.

"L'Angleterre est une île. Vous en savez autant de son histoire que moi", sagde den franske historiker Edmond Michelet. I det mindste må man ved en analyse af Englands adfærd i den internationale politik gang på gang vende tilbage til dets geografi, dets sikkerheds-, erhvervs- og handelsgeografi, skønt man naturligvis skal vogte sig for en overfladisk determinisme. Raymond Aron har sidestillet England og Japan som en advarsel mod den geografiske determinisme, to øriger ud for to kontinenter, men med en højst forskellig historie.

Insulariteten i forbindelse med den fælles kulturtradition har, som f.eks. Arnold Wolfers har påpeget, betinget visse fællestræk i amerikansk og engelsk problematik og holdninger i den internationale politik.<sup>1)</sup> Men til lighederne kommer forskelle, som dels hænger sammen med det politiske system, dels med en i det mindste i flere henseender anderledes problematik: Englands beliggenhed i nærheden af et uroligt kontinent, dets store udenrigshandel, dets kolonirige, dets industrielle forspring, der giver det særlige forudsætninger for at føre en frihandelspolitik.

Lord William Strang sammenfatter engelsk udenrigspolitik "permanente problematik" således:

- what, if any, are the permanent problems which British foreign policy has, since Tudor times, been called upon to solve? If the test is permanence, the answer must verge upon platitude, since change is more many-sided than continuity. There seem to be three such problems. The problem, first, of ensuring the peace and security of the realm; secondly, of providing for the prosperity of the people through the development of overseas trade; and thirdly, of protecting our overseas interest and our lines of communication with them 2).

Mens Lord Strang giver sikkerhedsproblemet højeste prioritet, har to af hans tre punkter relation til udenrigsøkonomien. Alle tre problemer sammenfalder dog i en opgave: at sikre herredømmet på havet, ved at opretholde en stærk flådemagt, ved at forhindre hegemonibestræbelser på fastlandet gennem opretholdelse af en vis magtbalance mellem rivaliserende magter og ved at forhindre fastlandsstormagter i at sikre sig egnede invasionshavene eller kontrol med strædepositioner, hvorfra den

1) Arnold Wolfers, Discord and Collaboration, Baltimore 1962, kap. XV.  
2) Lord William Strang, Britain in World Affairs, New York 1961, s. 385. Strang var Permanent Under-Secretary of State 1949-1953.

frie sejlads kan trues. I sit berømte memorandum fra 1907, citeret af direktøren for The Royal Society of International Affairs (Chatham House) Kenneth Younger endnu i 1964, skriver Sir Eyre Crowe:

A German maritime supremacy must be acknowledged to be incompatible with the existence of the British Empire 1).

I det omfang, engelsk politik har søgt at løse sikkerhedsproblemet gennem en magtbalancepolitik, har den haft et reaktivt præg, og i overensstemmelse hermed kan man konstatere en traditionel modvilje mod bindende engagementer, modsat alliancetraditionen i fransk politik, mod forpligtelser med henblik på hypotetiske situationer. Trods l'Entente cordiale var det endnu i sommeren 1914 uklart, om England ville hjælpe Frankrig. Navnlig bindende aftaler med stormagter var i strid med engelsk magtbalancepolitik. Lloyd Georges løfte fra 1919 om en garanti for Frankrigs østgrænse blev ikke honoreret, og da England efter den tyske Rhinlandsbesættelse i marts 1936 "for the first time in her history (was) committed to a peacetime alliance with a Continental Great Power" (Taylor), "France did not get increased security or strength from the alliance with Great Britain. Rather she got an ally who was ceaselessly holding her back for fear that the alliance might have to become effective"<sup>2)</sup>. I det omfang, England påtog sig forpligtelser, var det over for småstater af betydning for dets maritime interesser - Belgien, Portugal -, mens det var utilbøjeligt til at binde sig, hvor disse ikke stod på spil. Da Hitler i marts 1939 besatte Prag, var den britiske udenrigsminister Lord Halifax's første reaktion over for den franske ambassadør:

- the one compensating advantage that I saw was that it had brought to a natural end the somewhat embarrassing commitment of a guarantee, in which we and the French had been involved 3).

Efter at England med den engelsk-tyske flådeaftale i 1935 havde afskrevet sine maritime interesser i Østersøen, nærrede det ikke noget ønske om at garantere Danmarks integritet, som det tidligere og senere viste en aktiv interesse for<sup>4)</sup>.

1) Dette memorandum citeres udførligere i komp. III, 6, hvor den engelske magtbalancepolitik nærmere drøftes.

2) A.J.P. Taylor, The Origins of the Second World War, London udg. 1963, ss. 113 f.

3) Samme, s. 203.

4) Se herom Viggo Sjøqvist, Danmarks udenrigspolitik 1933-1939, København 1966 og komp. I.

Den engelske modvilje mod bindende forpligtelser, der præger dets politik i mellemkrigstiden, først under de franske bestræbelser på inden for Folkeforbundets rammer at skabe en kollektiv sikkerhedspolitik, derpå over for diktatorerne, var utvivlsomt blevet skærpet af det trauma, som første verdenskrigs militære engagement på fastlandet havde påført det. For første gang i 100 år havde store engelske styrker været sat ind på fastlandet, og det havde været blødt<sup>1)</sup>. Dertil kom, at man i 30'erne havde stærkt overdrevne forestillinger om, hvor store ofre luftkrigen ville kræve i tilfælde af en væbnet konflikt. Traumaet og konfliktforventningerne forklarede efter Taylors opfattelse "in large part" "the timidity of their (Englands og Frankrigs) statesmen" i 30'erne<sup>2)</sup>. Men denne politik og dens katastrofale resultat blev et nyt trauma, som bliver en af forudsætningerne for den udenrigspolitik, England slår ind på efter 1945.

Inden denne behandles, kan der imidlertid være grund til at dvæle ved et andet traditionelt træk i engelsk politik, som måske også bør tages i betragtning, når man vil forstå modviljen mod de bindende forpligtelser: Englands tradition som handelsnation. Allerede Montesquieu erklærede, at mens andre nationer satte politiske interesser over handelsinteresser, var det i England omvendt (Esprit des Lois, bog XX, kap. VII), et udsagn, der citeres billigende af Lord Strang<sup>3)</sup>.

Harald Nicolson mener, at man ligefrem kan tale om to forskellige diplomatiske traditioner, på den ene side "the commercial, the mercantile, or the shopkeeper conception", på den anden side "the warrior conception"<sup>4)</sup>. Karakteristisk for den første conception er, at den foretrækker kompromisser for sejre og tilstræber varige ordninger ved gensidige indrømmelser, mener han.

Taylor er inde på det samme tema:

The old monarchies had valued treaties in so far as these conferred rights; they had never troubled much about treaties which involved obligations. The new attitude (i mellemkrigstiden) corresponded to the "sanctity of contract" which is the fundamental element in bourgeois civilisation. Kings and aristocrats do not pay their debts, and rarely keep their word. The capitalist system would collapse unless its practitioners honoured, without question, their most casual nod<sup>5)</sup>.

- 1) Den engelske Somme-offensiv i 1916 krævede f.eks. alene den første dag 60.000 ofre, hvoraf 20.000 faldne sml. med 13.500 faldne, sårede og savnede under hele slaget ved El Alamein under den anden verdenskrig (12 dage), Alistair Horne, The Price of Glory, London 1962, s. 294
- 2) Se herom Taylor, op.cit., s. 116.
- 3) Op.cit., s. 358.
- 4) Harold Nicolson, Diplomacy, London 1963, Kap. II.
- 5) Op.cit., s. 80.



Taylor mener, at den forskellige opfattelse af den gamle regel pacta servanda sunt, ligger bag den engelske politik over for Hitler:

The British always liked to be on the right side of the law themselves, and naturally assumed that the Germans felt the same 1).

Øjensynlig uvidende om, at eftersætningen rebus sic stantibus traditionelt har været genstand for intens interesse i Tyskland.

Overholdelsen af indgåede aftaler er, som Taylor fremhæver, selve grundlaget for den kapitalistiske samfundsorden, og overført på udenrigspolitikken kan man iagttage, at England på den ene side har været utilbøjelig til at indgå bindende aftaler, på den anden side sjældent har nægtet at honorere de aftaler, det har indgået.

George Modelski uddyber dette tema:

- the word of the British Government carries considerable weight because in the past that word has been adhered to. One reason why the British declaration on the guarantee to the European Defence Community was received with particular satisfaction in Western Germany was due, as the German official spokesman put it, to the way Britain had honored her guarantees to Belgium in 1914, and to Poland in 1939 2).

Det er naturligt at sætte handelsinteressernes betydning i engelsk udenrigspolitik i forbindelse med visse andre karakteristiske træk i britisk tradition, som atter viser afvigelser fra amerikansk tradition, en tilbøjelighed til at affinde sig med eksisterende magtrealiteter uden ideologisk kvalme og at få det bedst mulige ud af dem. Denne tendens præger den britiske tradition i spørgsmålet om diplomatiske forbindelser med andre regeringer, hvor det afgørende kriterium er den faktiske kontrol med et givet territorium, mens det anses for sekundært, om den pågældende regering er ideologisk og politisk mere eller mindre fjendtlig. Man er endog parat til at slå en handel af med den, selvom man derved ignorerer det selvbestemmelsesrettens princip, hvorpå Englands eget politiske system hviler. Oprettelsen af stødpudestater og opdelingen af grænseområder i indflydelsesfærer - som i 1935 - i overensstemmelse med de herskende magtforhold, der i USA gerne er blevet betragtet som umoralsk, har været en meget anvendt metode i engelsk udenrigspolitik, selvom det er sjældent "business-optikken" kommer så eksplicit til udtryk som i Churchills skildring af hans handel med Stalin d. 9. oktober 1944:

The moment was apt for business, so I said, "Let us settle

---

1) Op.cit., s. 74.

2) George Modelski, A Theory of Foreign Policy, London 1962, ss.35 f.

about our affairs in the Balkans. Your armies are in Rumania and Bulgaria. We have interests, missions, and agents there. Don't let us get at cross-purposes in small ways. So far as Britain and Russia are concerned, how would it do for you to have ninety percent predominance in Rumania, for us to have ninety percent of the say in Greece, and go fifty-fifty about Yugoslavia?

Han skriver derpå på et stykke papir: Rumænien - Rusland 90%, andre 10 %, Grækenland - Storbritanien 90 %, Rusland 10%, Jugoslavien 50-50 %, Ungarn 50-50 %, Bulgarien - Rusland 75 %, andre 25 %. Og fortsætter:

I pushed this across to Stalin, who had by then heard the translation. There was a slight pause. Then he took his blue pencil and made a large tick upon it, and passed it back to us. It was all settled in no more time than it takes to set down 1).

Den samme fornemmelse af, at politisk indflydelse står i direkte forhold til de militære magtforhold, sporer man i Churchills ordre til Montgomery i 1945 om at søge at nå Lübeck inden den røde hær og i hans forklaring heraf til Eden:

He got there with twelve hours to spare... I think therefore.. we shall head our Soviet friends off at this point (Denmark) too 2)

Men udenrigshandelens betydning for England har også haft implikationer af en anden art. I modsætning til USA, der siden det overtog en global rolle, har været tilbøjelig til at underordne økonomiske interesser sikkerhedshensyn, er der i England adskillige eksempler på, at sikkerhedshensyn tilsidesættes for eksportinteresser. Et af de mest frapperende var Rolls Roys fabrikernes salg af flyvemotorer til Tyskland i 30'erne, der forsvaredes med at "the City has nothing to do with politics"<sup>3)</sup>.

Mens USA i efterkrigstiden har forsøgt at hæmme Sovjetunionens økonomiske udvikling ved sin handelspolitik, var England (nov. 1963) det første af alle NATO-lande, der tilbød Sovjetunionen over fem års kredit<sup>4)</sup>.

Denne beredvillighed til at afslutte en handel med modparten ligger vel delvis bag den engelske udenrigspolitikks lejlighedsvis "appeasement"-linie, som dog også har en baggrund i en stærkt pacifistisk tra-

---

1) Winston Churchill, The Second World War, London udg. 1959, ss. 852 f.

2) Jørgen Hæstrup, Hemmelig alliance, II, København 1959, s. 300.

3) New Fabian Research Bureau, The Road to War, London 1937, s. 102.

4) Economist, London 11/1 1964.

dition i engelsk opinion<sup>1)</sup>.

Men på den anden side har økonomiske interesser ikke blot bidraget til en beredvillighed til at indgå kompromisser med lande, der kan være en potentiel trussel mod Englands sikkerhed, men også ført til, at England, når handelsinteresser stod på spil, i store dele af verden har ført en alt andet end reaktiv udenrigspolitik. Økonomiske interesser kan identificeres i visse faser af Englands oversøiske ekspansionspolitik, der fører til skabelsen af det britiske kolonirige og dets efterfølger The British Commonwealth, den anden af de tre "cirkler"<sup>2)</sup>, som omskriver den britiske udenrigspolitikens problematik: den første er forholdet til Europa, den tredje forholdet til USA, ofte betegnet som "the special relationship". Dette special relationship har en tradition helt tilbage til Cannings henvendelse til den amerikanske regering i 1823, som afføder Monroe-doktrinen. Den overskygges vel under den første verdenskrig af samarbejdet med Frankrig og de engelsk-amerikanske konflikter om "havenes frihed", men gøn sig påny gældende efter USAs krigsindtræden. Den udbygges kraftigt under den anden verdenskrig ved det intime amerikansk-engelske militære og politiske samarbejde, og vi vil få lejlighed til at se, hvilken rolle den amerikanske binding har spillet for formuleringen af den engelske efterkrigspolitik<sup>3)</sup>.

I Englands forhold til dets oversøiske besiddelser er der måske navnlig grund til at hæfte sig ved den stærke kontinuitet, der præger denne politik, utvivlsomt styrket af den store stabilitet i det engelske politiske system, der ikke har skullet modstå de ydre chok, som fastlandsstaterne har været udsat for. Over for den franske assimilations-tradition formuleres meget tidligt i England en selvstyredoktrin, f.eks.

- 1) Den er vel særlig udtalt i mellemkrigsperioden, men gør sig dog også gældende i efterkrigstiden. Under Cuba-krisen i 1962 konstaterer amerikanerne en væsentlig forskel på reaktionen i London og Paris. Schlesinger skriver herom: "Macmillan's initial caution reflected a peculiar reaction throughout his country. The British had greeted Kennedy's Monday night speech with surprising scepticism. Some questioned whether nuclear missiles really were in Cuba... Even Hugh Gaitskell doubted the legality of the quarantine... and the Economist as late as Friday warned against 'forcing a showdown over the shipment of Russian arms to Cuba'. The Guardian added two days later (torsdag): 'In the end the United States may find that it has done its cause, its friends and its own true interests little good'. By Saturday it was suggesting that Britain vote against the United States in the UN. A group of intellectuals - A.J. Ayer, A.J.P. Taylor, Richard Titmuss and others attacked the quarantine and advocated British neutrality", (op.cit., s 698). En række Gallup-undersøgelser i internationale krisesituationer viser på samme måde stærkere appeasement-tendenser i den engelske end i den kontinentale, navnlig tyske opinion.
- 2) Kenneth Younger, Changing Perspectives in British Foreign Policy, London 1964, s. 7.
- 3) For en analyse af "the special relationship" se f.eks. D.C.Watt, Personalities and Policies, London 1965, kap. 2 & 3.

hos Macaulay, når han skriver:

if men are to wait for liberty till they become wise and good in slavery, they may indeed wait for ever 1).

Selvom der ofte er et efterslæb mellem denne doktrin og den faktiske politik, kan man dog efter Amerikas løsrivelse konstatere et principmønster i engelsk politik, som følges over for det ene område efter det andet: den gradvise udskillelse af oversøiske besiddelser over selvstyre til selvstændig statsdannelse. Man kan føre det tilbage til The Irish Renunciation Act af 1782, direkte inspireret af det amerikanske oprør. Med British North American Act 1867 fik Canada status som "dominion", og fra 1870'erne indledtes en "indianisering" af administrationen i Indien<sup>2)</sup>. Med the Westminster Statute fra 1931 opgiver England endelig vetoretten over for dominion-parlamenternes lovgivning. Det præcedensmønster, som hermed er skabt, præger stærkt den engelske afkoloniseringspolitik i efterkrigstiden.

Hele denne udvikling tilhører til en vis grad og til et vist tidspunkt den interne politik. Dens rytme er præget af brydninger mellem forskellige politiske kræfter, som har kæmpet om magten inden for det engelske politiske system.

#### 24. System.

Trods den stærke affinitet mellem England og USA og analogier i traditioner og geografiske forudsætninger har formuleringen af udenrigspolitikken i England i flere henseender en anden karakter end i Amerika. Det parlamentariske system giver den udenrigspolitiske beslutningsproces et andet præg end i det amerikanske præsidentialsystem, og dertil kommer, at England ligesom Frankrig i modsætning til USA har et traditionsrigt fast embedsmandskorps, uafhængigt af partipolitikken. Over for det amerikanske spoils-system, der for det diplomatiske korps' vedkommende fører til en stadig tilgang af amatører fra navnlig forretnings- og universitetslivet, står den engelske Foreign Service som et lukket korps, hvis skepsis over for fornyelse udefra formuleredes skarpt af Eyre Crowe, da han engang erklærede: "From my point of view, for a diplomatic job the worst man in the diplomatic service is better than the best man outside"<sup>3</sup>

Korpset har ikke blot været lukket for den tilgang udefra, man kender i USA, men også i den forstand, at rekrutteringen er sket fra et meget begrænset socialt miljø. Der er flere gange blevet gjort forsøg på

1) Cit. hos Strang. op.cit., s. 362.

2) Strang. op.cit., ss. 172 & 361.

3) Lord Salter, Memoirs of a Public Servant, London 1961, s. 151.

at bryde aristokratiets faktiske monopol på udenrigstjenesten, og en vis demokratisering har fundet sted, men nærmest i den forstand, at monopolet fra "the aristocracy" er gået over til "the meritocracy"<sup>1)</sup>. Rekrutteringen sker stadig helt overvejende fra universiteterne Oxford og Cambridge<sup>2)</sup>. Ligesom i Frankrig lægges der stor vægt på eksamenspræstationer, men kriterierne ved udvælgelsen er dog andre. Hvor man i Frankrig søger folk med en samfundsvidenskabelig uddannelse (science politique, E.N.A.), foretrækkes i England en humanistisk baggrund<sup>3)</sup>. I træningen i selve Foreign Office lægges stærkt vægt på sprogkundskaber, ikke mindst i eksotiske sprog<sup>4)</sup>

Har denne særlige baggrund præget holdningerne i Foreign Office? Og hvilken vægt har embedsmændenes indflydelse på udformningen af udenrigspolitikken?

Hvad det første angår, kunne det være nærliggende at se en sammenhæng mellem den store vægt på den oversøiske del af verden og den ringe vægt på økonomisk uddannelse og to træk i britisk udenrigspolitik,

- 
- 1) Udtrykket stammer fra Michael Young, The Rise of Meritocracy, London 1958, Pelican 1961, meritocracy ironisk defineret = I.Q. + effort.
  - 2) Af 102 nyansatte i Foreign Office i perioden 1956-1961 kom 50 fra Oxford og 45 fra Cambridge, (Watt, Entry and Training in the Foreign Service, op.cit., ss.190 f.)
  - 3) Af de 102 ovenævnte havde 16 % studeret klassiske sprog og filosofi, 48 historie helt eller med den overvejende hovedvægt på tiden før 1900, 14 % moderne sprog, mens kun 16 % havde studeret jura, økonomi eller statskundskab. De resterende 6 % havde studeret engelsk litteratur, matematik, orientalske sprog, geografi eller arkæologi. I den foregående periode 1948-56 var fordelingen: 18,8, 34,2, 18,1, 20,1 % for de første fire grupper. Om den franske E.N.A. se f.eks. Tendances, Paris 1964 og Avenirs, Paris juli-august 1957.
  - 4) Of twenty-five entrants in 1962, four were sent to learn Arabic at the British Foreign Service School maintained at Shemlan in the Lebanon, one to learn Amharic at Manchester University, one to Tokio University for a two-year course in Japanese, one to Hong Kong University for a similar period in Chinese, and two to learn Persian and Turkish respectively at London University's School of Oriental and African Studies. Four were sent to small private pensions in Europe of the type frequented by the would-be entrant into the Diplomatic Service of the interwar years, to learn French, German and Spanish. Twelve were taken directly into the departments, after a two-week course in archival practice, (Watt, op.cit., s. 192). Selve adgangsprøven beskriver Leon Epstein således: "Intellectually the method of selection has remained as rigorous as ever, and possibly become more elaborate through the post-war use of an interview conducted during a candidate's 48 hours of residence in a town or country house, (Leon Epstein, British Foreign Policy i Macridis, op.cit., s. 35).

som er blevet tillagt den professionelle stab i Foreign Office: Englands mellemøstlige politik i de første efterkrigsår og den engelske Europa-politik. Hvad det første angår, er Bevins politik i det israelske spørgsmål blevet forklaret af de proarabiske holdninger i udenrigsministeriets Middle Eastern Department, og om Europa-politikken skriver Joseph Frankel:

In all likelihood the lack of sympathy with European integration within the Foreign Office strongly contributed to British inertia in this field until 1961 1).

Imidlertid er hele spørgsmålet om embedsmandsmiljøets indflydelse på udenrigspolitikken stærkt omdebatteret, og det er foreløbig næppe muligt at sige mere end, at den er meget svingende efter, hvem der beklæder udenrigs- og premierministerposten. Lord Hankey, der i lange perioder havde en central placering i det engelske ekspertmiljø<sup>2)</sup>, anfører et eksempel fra et skelsættende tidspunkt, som tyder på en stærk embedsmandsindflydelse: 18/3 1919 sammenkalder chefen for the Imperial General Staff Henry Wilson et embedsmandsmøde i Paris. Som resultat heraf forelægger Hankey i sin egenskab af sekretær for den britiske delegation ved fredskonferencen følgende memorandum for Lloyd George, hvori der er nedfældet nogle hovedlinier for den engelske regeringspolitik:

My general thesis was that in the coming years Bolshevism was the greatest danger to Europe. Germany and Austria were the only countries capable of providing a line of resistance... I urged the adoption of the following principles as a basis of the German Treaty:

1. The enormity of their crimes must be brought home to the German people.
2. Means ought to be found for providing them with the physical force for resisting Bolshevism.
3. We ought to try and build up the self-respect of the German people so that they may resist the approach of Bolshevism.

Hankey tilføjer:

How much effect the joint efforts of his advisers had on Lloyd George I do not know, but there is no doubt that two days after receipt of my minute he embarked on a programme of drastic reforms to improve the prospects of the Conference 3).

Trods påstandene om, at Bevin var i lommen på Foreign Office i den mellemøstlige politik, findes der dog vidnesbyrd, som tværtimod tyder

- 1) Joseph Frankel, The Making of Foreign Policy, London 1963, s.31. Det bør dog tilføjes at Imperial General Staff, der traditionelt også er med til at præge britisk udenrigspolitik, næppe har været særlig pro-israelsk.
- 2) Om hans rolle se Watt, op.cit., ss. 5 f.
- 3) Lord Hankey, The Supreme Control at the Paris Peace Conference 1919, London 1963, s. 97.

på, at han ikke lod sit judgement afhænge af embedsmandsmiljøet. Hans biograf Francis Williams skriver: "He sought and was ready to receive advice from his permanent officials, but made his own decisions"<sup>1)</sup>. Sir Ivone Kirkpatrick, der selv arbejdede med Bevin i Foreign Office, skriver:

He never allowed himself to be bounced into doing something against his better judgement 2).

Under alle omstændigheder må der dog via sagsreferatet altid være et vist afhængighedsforhold af embedsmændene for informationer, selvom der her i et polyarkisk system findes korrektive muligheder i pressen<sup>3)</sup>. Desuden er der i England dels en række eksempler på, at den politiske ledelse er gået helt på tværs af embedsmændene eller har ignoreret Foreign Office, dels er Foreign Office ingen monolitisk organisation, og del har det endelig siden den 1. verdenskrig mistet monopolet på udenrigspolitikken.

Chamberlain førte sin München-politik uden om Foreign Office. Han havde hverken sin udenrigsminister eller udenrigsministeriets direktør med i München, men førte sin appeasement-politik uden om ministeriet gennem Sir Horace Wilson<sup>4)</sup>. Helt uden amatørdiplomater har engelsk udenrigspolitik altså ikke været. Desuden var Foreign Office selv splittet. Mens the Permanent Under-Secretary (indtil 1/1 1938) Lord Vansittart og en del af staben i London var klart antitysk, var de ledende diplomater i Berlin appeasere<sup>5)</sup>.

Allerede på fredskonferencen i Paris i 1919 havde Foreign Office mistet sit monopol på udenrigspolitikken. Den engelske delegation omfattede en række eksperter, som var kommet udefra: Keynes, Hankey, Walter Layton, Arthur Salter. Watt skriver om perioden efter 1939:

Once the Second World War had broken out, financial and economic affairs became a central and critical part of international negotiations, and the personalities and views of Lord Keynes and

1) Francis Williams, Ernest Bevin, London 1952, s. 244.

2) Ivone Kirkepatrick, The Inner Circle, London 1959, s. 202.

3) Ifølge Williams fik Bevin idéen til OEEC ved at læse Marshalls Harvard-tale i morgenavisen.

4) Frankel, op.cit., ss. 21 og 30 og Taylor, Origins of the Second World War, s. 136. Horace Wilson var Chief Industrial Adviser of the British Government og senere Permanent Under-Secretary to the Treasury.

5) Ambassadør Nevile Henderson forsikrede i maj 1938 tyskerne om, at England stod på deres side i Sudeterspørgsmålet, mens det var Frankrig, der støttede czekerne. Hans næstkommanderende Kirkpatrick erklærede over for en tysk embedsmand, at England ville udøve pres i Prag og Paris for at få de tyske ønsker opfyldt, hvis man ville meddele den engelske regering fortroligt, hvilken løsning man ønskede, Taylor, Origins, s. 162).

Lord Cherwell and, at a lower level, Lord Robbins and Professor James Meade, to mention only a small number of the British economic advisers and negotiators, become as important as those of Britain's professional diplomatic advisers and representatives. Since 1945, the need for Britain to be represented on the OEEC, the IMF, ECE, the World Bank, GATT, and in the negotiations on EFTA and the European Economic Community, have still further enmeshed the principal economic and financial departments of state in the conduct of British foreign policy, so that one must assume this now to be a permanent phenomenon 1).

Han tilføjer:

Eight home departments have representatives appointed as members of the staffs of British missions to foreign countries, and no less than twenty are primarily responsible for relations with technical international organizations 2).

Men indflydelsen på den udenrigspolitiske beslutningsproces omfatter en endnu videre kreds, selvom vi foreløbig ser bort fra de politiske institutioner. Man taler i England om "the Establishment", et udtryk, der

is used to refer loosely to an inner circle of important ministers, top civil servants, editors of the serious press, and a miscellany of persons, many academic, who informally consult with the others. Based on common social and intellectual backgrounds, the members of this Establishment overlap governmental and nongovernmental agencies. They not only make policy; they also expound it through the quality papers and in university halls 3).

Watt specificerer lidt nærmere, hvad the Establishment omfatter. Det har en inderkreds, hvori beslutningerne udformes:

The participants in these processes can be divided into four categories: political, diplomatic, bureaucratic and military. The political category comprises the elected politicians involved in the procedures by which decisions on matters of foreign policy are taken. The diplomatic includes the diplomatic representatives abroad and the senior staff of the Foreign Office. The bureaucratic includes those members of the domestic side of Government bureaucracy whose co-operation is necessary in the taking and implementing of decisions in the field of foreign policy. The military category covers the military, naval and air force advisers to the Government, their own policy planners and their own representatives abroad, the Service attachés and the commanders of overseas stations in areas where sensitive issues of foreign policy may arise.

---

1) Op.cit., s. 6.

2) Samme, s. 7, n. 2.

3) Epstein, op.cit., s. 45.



Den første kategori omfatter:

at the Cabinet level, the Prime Minister, the Foreign Secretary, the Chancellor of the Exchequer, the Service and Defence Ministers, and such other Cabinet members who aspire to occupy and have already occupied such posts, younger expectants and elder statesmen, or who have been given a special task in the field of foreign affairs (ex. Heath); at the junior minister level, the Ministers of State, Parliamentary Under-Secretaries and Parliamentary Private Secretaries to the Secretary of State for Foreign Affairs; among the parliamentary opposition, the official party leaders, the parties' spokesmen of the moment on foreign affairs finance and defence matters and aspirants to those positions 1).

Men foruden denne inderkreds omfatter The Establishmen en yderkreds, der påvirker beslutningsgangen gennem den udenrigspolitiske debat. Watt regner hertil:

The correspondence columns of the so-called 'quality press'; the clubs and institutes of London intellectual political society; and the BBC's Third Programme 2).

Uden om denne "eliteopinion", der påvirker udenrigspolitikken, findes en mere amorf opinion, hvis funktion snarere er at sætte "tilfældighedsskranker" for den kurs, der kan vælges. Kenneth Younger, der inden han blev direktør for The Royal Institute of International Affairs, tilhørte Foreign Offices topstab mener, at "Control of foreign policy was more oligarchic than control of domestic policy, and on first reflection he thought of no occasion when he or his superiors "had been greatly affected by public opinion in reaching important decisions". But this first impression he realized was misleading, because public opinion did affect ministers in a general way. "The Government tends to identify itself almost unconsciously with a vaguely sensed general will, and no clear formulation of the pressure of public opinion upon Government policy ever occurs"<sup>3)</sup>.

Mekanismen er naturligvis overordentlig u håndgribelig. Hvornår er aktørens opfattelse af opinionen bestemt af hans egne ønsker? Hvornår

---

1) Watt, op.cit., s. 3.

2) Samme, s. 2. De vigtigste læserbrevkasser findes efter hans opfattelse i Times og Guardian, The Observer og Sunday Times, Economist, The Listener, Spectator og New Statesman. Det "intellektuelle politiske miljø" finder han i "the clubs of Pall Mall and S.W.1. generally such as the Athenaeum, the Carlton, White's, the National Liberal Club og desuden i Royal Institute of International Affairs, Institute of Strategic Studies, Royal United Services Institute, the Royal Commonwealth Society, the Fabian Society, the 1922 Committee of Conservative MPs.

3) Kenneth Younger, Public Opinion and Foreign Policy, British Journal of Sociology, London juni 1955, cit. i Macridis, op.cit., s. 45.

er en henvisning til den taktisk bestemt? Hvornår er det omvendt opinionen, der fører ham til at ændre kurs? Taylor skriver om besættelsen af Prag i 1939:

There followed an underground explosion of public opinion such as the historian cannot trace in precise terms... This change of opinion had its effect on Chamberlain - another process which the historian cannot pin down 1).

Hoare-Laval-planen rejste en opinionsstorm, der endte i udenrigsministerens fald. Men når Chamberlain over for Daladier henviste til, at "public opinion in Great Britain would not allow the government to run the risk of war, even if the chances against war were 100-1", var det så andet end et taktisk argument<sup>2)</sup>?

Opinionen kan presse regeringen til at træffe visse skridt, men ikke til at gøre det med overbevisning. Taylor mener f.eks., at allianceforhandlingerne med Sovjetunionens i 1939 var udslag af et opinionspres, men

the British treated the negotiations in a casual way, more to placate opinion than to achieve anything 3).

Bevin var direkte skeptisk over for opinionen. Han erklærede engang:

Most of the greatest things in life are done when you are unpopular, when you have, at lest, got to think out where you are going 4).

og til sine kritikere på Labeurs årskongres i 1946 sagde han:

You've got to recognize that the constituents for whom you are working are not yet born... the effects of your work will reveal themselves not now but in twenty, thirty, forty, probably fifty years time 5).

Partikongresserne er et af de steder, hvor den aktive opinion kommer til udtryk, House of Commons et andet. Ganske vist er det eksekutive organ pr. definition i det parlamentariske system sikkert på rygdækning hos et flertal i det lovgivende:

Although not all members of a parliamentary party always like all their leaders' policies, only rarely does any one of them vote against the leadership on a parliamentary question involving confidence in the government. If individual members of the majority do directly influence their government's policies, it is through

1) Origins of the Second World War, s. 204.

2) Samme, ss. 160 og 94.

3) Williams, op.cit., s. 235.

4) Sammesteds.

intraparty discussion and pressure. Regular occasions are provided for internal party communication between backbench members and their party leaders in the government. The parliamentary party meets as a whole from time to time, and also in the form of subject matter committees. Thus there is, within each parliamentary party, a foreign affairs committee for particularly interested M.P.'s 1)

Men dertil kommer naturligvis, at oppositionen ofte benytter parlamentet til kritik af udenrigspolitikken, således at debatten hovedsagen føres mellem dem, der er ansvarlige for udenrigspolitikke og dem, der kan blive det, skygge kabinetets premier- og udenrigsminister, en situation, der er afgørende forskellig fra forholdene i den amerikanske kongres, og som formentlig dæmper en systemet iboende tendens til at udnytte udenrigspolitikken demagogisk. Skønt det engelske system ikke indeholder de samme tilskyndelser til "bipartisanship" som det amerikanske, men tværtimod bygger på permanente regeringsalternativer, har det i praksis vist sig, at uenigheden om den udenrigspolitiske kurs ofte mindre er kommet til udtryk i debatten mellem regering og opposition end inden for de store partier. Churchill, der i 30'erne førte en permanent kampagne mod de konservative regerings udenrigs- og forsvarspolitik, betegnede som oppositionsleder efter krigen modpartens udenrigsminister Ernst Bevin som "stout-hearted and wise". Men han anså det samtidig for en af fordelene ved at være i opposition, at man kunne "outdistance in imagination those whose fortune it is to put plans into practical effect"<sup>2)</sup>.

Suez-affæren var genstand for et heftigt internt opgør inden for det konservative parti. I efterkrigstiden har der iøvrigt kun været ret ubetydelige afvigelser mellem den politik, der er blevet ført af henholdsvis Labour og Tory-regeringer, men begge partier har haft deres "interne oppositionsfløje", de konservative til højre i "imperialisterne", Labour til venstre i the Labour Left eller bevanitterne. Undertiden er det kommet til åbne divergenser mellem parlamentsledelsen og partiet, som da partikongressen i 1960 vedtog en resolution, der gik ind for ensidig atomafrustning<sup>3)</sup>.

Labours strukturelle tilknytning til fagbevægelsen giver særlige mu-

---

1) Epstein, ss. 36 f.

2) The Second World War, cit. udg., s. 959.

3) Epstein, s. 40. Interne divergenser om udenrigspolitikken kan bedst studeres i referaterne af de årlige partikongresser, for Labour Annual Report of the Labour Conference, for de konservative Annual Report of the Conservative Conference.

ligheder for ikke-parlamentarisk pression, selvom den kun sjældent gør sig gældende i udenrigspolitikken. Også de konservative har en klar tilknytning til bestemte økonomiske interesseorganisationer, omend ikke den tilsvarende strukturelle forbindelse. Epstein sammenligner med USA:

The Conservative have no precise organizational counterparts, but industrial leaders maintain close connections with the party. This they do both personally, as important Conservatives themselves, and through the usual business organizations, the most notable of which is the Federation of British Industries...

A distinctive feature of this political communication, at least from an American point of view, is that often individual backbench M.P.'s openly serve as agents for interest groups - business, union, farm, and others. M.P.'s are even subsidized for this purpose by the groups they represent 1).

Det vil her ofte gælde, at interesseorganisationerne arbejder for rent konkrete udenrigsøkonomiske mål, men disse kan naturligvis være af en sådan vægt, at de påvirker udenrigspolitikken store optioner, f.eks. farmerorganisationens modstand mod den europæisk landbrugsordning baseret på glidende importafgifter modsat det engelske "deficiency payment" system.

Ifølge Frankel udøver de britiske interesseorganisationer "influence mainly on the Government Departments and are thus less exposed to public knowledge" (end de amerikanske)<sup>2)</sup>.

Der findes dog en kategori af indflydelsesgrupper, som søger at udøve indflydelse gennem påvirkning af opinionen og koncentrerer sig direkte om udenrigspolitikken, idégrupperne. Som eksempel kan nævnes League of Nations Union, som i 1936 fik organiseret den såkaldte Peace Ballot, der en tid øvede en vis indflydelse på udenrigspolitikken. H.G. Nicholas vurderer denne type pressionsgruppers indflydelse således:

Une organisation privée peut réussir à soulever l'opinion, mais seule la direction exercée par le gouvernement peut la maintenir 3).

I efterkrigstiden har en af de agitationsgrupper af denne type, der har nået visse resultater, været the Campaign for Nuclear Disarmament (CND), som gennem sin tilslutning blandt visse fagforeningsledere bidrog til at få vedtaget atomnedrustningsresolutionen på Labour-

1) Samme, s. 42.

2) The Making of Foreign Policy, s. 82.

3) Se H.G. Nicholas, L'influence de l'opinion et des partis sur la politique étrangère de la Grande-Bretagne i Duroselle, La politique étrangère, ss. 112-116.

kongressen i 1960. Men påny bekræftedes Nicholas' vurdering, at agitationsgruppernes muligheder for at øve varig indflydelse på udenrigspolitikken er begrænset. Da Labour kom til magten, medførte det ikke, at den ensidige nedrustning førtes ud i livet. Karakteristisk for det britiske system har tværtimod været en betydelig kontinuitet i udenrigspolitikken, uanset pendulsvinget mellem konservative og socialdemokratiske regeringer, en kontinuitet, der demonstreredes særlig dramatisk, da England skiftede regering mindt under Potsdam-konferencen i 1945.

## 25. Målsætning.

Et hovedmål for engelsk udenrigspolitik siden 1945 har været at gøre landet internationalt solvent. Under krigen var Englands oversøiske investeringer, der inden 1939 dækkede en betydelig del af dets import, i hovedsagen blevet brugt. England, hvis indflydelse i international politik i generationer for en stor del havde været baseret på dets muligheder for at anvende økonomiske midler, befandt sig i den situation, at en af de mest påtrængende opgaver blev at skaffe kreditter til den nødvendigste import. Importbehovet søgtes nedbragt ved en austeritetspolitik indadtil og en nedskæring af commitments udadtil samtidig med, at man søgte at opnå kreditter i USA. Under selve krigen havde Lend-Lease overskygget den dybtgående ændring, der var sket i Englands økonomiske situation, men den meldte sig straks efter Tysklands kapitulation, og Churchill tog spørgsmålet op med Truman på Potsdam-konferencen. Lord Keynes anslog i et memorandum af august 1945 Englands dollarunderskud, indtil betalingsbalancen kunne genoprettes ved eksport, til 5 milliarder dollars. Den 13. september indledtes forhandlinger i Washington om opnåelse af et rentefrit lån til dækning af denne kløft<sup>1)</sup>. En overenskomst nåedes i december 1945. Men det amerikanske lån skulle i løbet af vinteren 1946-47 vise sig utilstrækkeligt. England måtte indlede en proces, som har præget hele dets efterkrigspolitik: en stadig tilpasning af oversøiske forpligtelser, der havde deres oprindelse i en tidligere epøke, til sin nye økonomiske situation.

I februar 1947 meddelte det Washington, at det af økonomiske grunde så sig nødsaget til at trække sine tropper i Grækenland tilbage og indstille sin økonomiske bistand til Grækenland og Tyrkiet. Dette skridt foranledigede først Truman-doktrinen og derpå Marshall-planen, udarbejdet på grundlag af en rapport om situationen i Europa af George

1) Watt, op.cit., s. 65.

Kennan<sup>1)</sup>). Bevin reagerede omgående på Marshalls Harvard-tale og tog initiativet til Paris-konferencen, som førte til oprettelsen af OEEC.

Marshall-planen løste for en tid Englands betalingsbalanceproblemet; men med periodiske mellemrum skulle det også dukke op i de følgende år, skærpet af Englands særlige stilling som bankier for Sterlingblokken og pundets funktion i det internationale betalingssystem<sup>2)</sup>.

Mens England i 1947 havde været initiativtager i den internationale økonomiske politik, bliver dets rolle i de følgende år mere reaktiv. Det holder sig uden for Schuman-planen, og Messina-initiativet besvares først med Maudling-komitéens forsøg på at få skabt et stort frihandelsområde, som bryder sammen i efteråret 1958, og derpå med oprettelsen af EFTA. I 1952 erklærede Eden:

That the UK should join in a federation on the continent Europe... is something which we know, in our bones, we cannot do 3).

Da Harriman spurgte Cripps ud om Englands negative holdning til Schuman-planen, svarede han med at spørge, hvad USA ville sige til at gifte sig med Brasilien<sup>4)</sup>.

Mere end noget andet turde det være relationerne til Commonwealth, der har holdt England tilbage.

Endnu i årene 1959-1963 gik 1/3 af den engelske eksport til Commonwealth. Men tendensen var dalende, og dette foruden de interne vanskeligheder ved at skabe tilfredsstillende økonomisk vækst blev den økonomiske baggrund for premierminister Macmillans forsøg i sommeren 1961 på at opnå engelsk medlemskab af fællesmarkedet. Disse forhandlinger fulgtes med udpræget skepsis af Labour, men som premierminister var Harold Wilson dog i 1967 nået til de samme konklusioner som Macmillan.

Lige siden 1945 har Englands udenrigsøkonomiske problematik været nært knyttet til dets sikkerhedspolitik. Dennes traditionelle mål har været tredobbelt: at sikre det britiske hjemlands territorium, at sikre

---

1) W.C. Mallalieu, The Origins of the Marshall Plan, Political Science Quarterly, nr. 4., december 1958.

2) Sterling-blokken omfatter Commonwealth minus Canada, men plus Burma, Island, Irland, Jordan og Libyen. Omkring 25 % af de internationale betalingstransaktioner foregår i sterling, mens England i perioder kun har haft 4 % af verdens valutabeholdning, (Strang, op.cit. p. 353 & Economist, 28/1-1967, ss. 336 f., der indeholder en analyse af hele Sterling Balance problemet). Economist regner med 8 større sterling-kriser siden krigen.

3) Strang., op.cit., s. 356.

4) Nora Beloff, The General Says No, London 1964.

den frie sejlads, hvilket mere konkret har ført til et stadig bestræbelse på at forhindre strategiske strædepositioner i at komme under fjendtlig kontrol, og endelig at forhindre en enkelt magts hegemoni på det europæiske fastland. Men landets økonomiske svækkelse har forringet dets muligheder for at løse disse opgaver: først må England opgive at forsvare sin traditionelle interesse i de tyrkiske strædeposition. Dernæst tvinges det til en gradvis rømning af sine positioner i Mellelemøsten: Palæstina 1948, Iran 1951, Ægypten 1956, Irak 1958, Cypern 1960.

Den stadige kløft mellem forpligtelser og midler, der plager engelsk udenrigspolitik, søges overvundet ved en stadig bestræbelse på at bevæge USA til at overtage de engelske engagementer, et af de mest konstante mål i engelsk udenrigspolitik siden 1945. Allerede under krigen forsøger Churchill at overtale Truman til at bevare de amerikanske styrker i Europa som et middel til at forhindre sovjetisk hegemoni på fastlandet. Fra 1947-48 arbejder engelsk diplomati på at engagere USA i forsvaret af Europas sikkerhed. Bevin var ifølge Lord Strang "one of the first, if not the first to see the need for a North Atlantic Treaty"<sup>1)</sup>. For engelsk politik var Bruxelles-traktaten i marts 1948 kun et første skridt i denne retning, og interessen for en egentlig europæisk forsvarsorganisation svandt, så snart der viste sig muligheder for at inddrage amerikanerne<sup>2)</sup>.

- the cornerstone of Britain's postwar European policy was to obtain an American commitment, of a sort denied before World War II, to defend Western Europe, and by this means to deter aggression. American involvement in the North Atlantic Pact has thus been viewed as a prime diplomatic success. As a leading British diplomatic historian wrote of the treaty, "It is indeed in one sense the culmination of British policy during the last half century"<sup>3)</sup>.

Britisk sikkerhedspolitik har dog ikke bare bygget på alliancen, men også på en forsvarspolitik, der har søgt at følge med i den tekniske udvikling. Da USA med McMahon-loven 1946 begrænsede atomsamarbejdet med England<sup>4)</sup>, besluttede den engelske regering at udvikle en national atomstyrke, idet der dog i 1958 opnåedes en ny atom-aftale med USA. På ny skulle det vise sig, at økonomiske hensyn greb ind i sikkerhedspolitikken. England måtte i 1960 annullere Blue Streak programmet og i stedet falde tilbage på det amerikanske Skybolt-projekt. Da dette annulleredes i ef-

1) Op.cit., s. 355.

2) Stehlin, op.cit., ss. 343-346.

3) Epstein, op.cit., s. 53.

4) Se Truman, op.cit., II, ss. 24-30.

teråret 1962, accepterede Macmillan på Nassau-konferencen i stedet Polaris-raketter til ubåde.

Det amerikanske primat i engelsk sikkerhedspolitik har ført til, at England bestandig har været rede til at acceptere amerikanske baser på engelsk territorium, først for bombefly, derpå for mellemdistanceraketter og endelig for atomubåde (Holy Loch). Selve det engelske engagement på det europæiske fastland, som det fastlagdes i tilfølgelsesprotokollerne til Bruxelles-pagten i 1954, skal formentlig også primært ses som udslag af en bestræbelse på at forhindre en "agonizing reappraisal" af den amerikanske strategi<sup>1)</sup>.

Den amerikanske binding har ligeledes i forbindelse med traditionelle oversøiske forpligtelser ført England til at opretholde et engagement "East of Suez", som er ensbetydende med en anden målsætning i Sydøstasien end de øvrige europæiske lande. Påny er dog økonomiske hensyn vævet sammen med sikkerhedspolitiske. Malaysia er således en af Sterling-blokkens vigtigste dollar-kilder.

"The special relationship" med USA har i flere henseender vanskeliggjort Englands relationer til Europa. Det er navnlig fra fransk side blevet anvendt som argument mod Englands optagelse i CEE. Forholdet til Tyskland har på den anden side været belastet dels af Englands økonomiske vanskeligheder ved at opretholde Rhin-Arméen i det omfang, man anser for ønskeværdigt fra tysk side, dels af dets politik over for østmagterne i det tyske spørgsmål og med henblik på atomproblemerne. Under den Berlin-krise, der udløstes af det sovjetiske ultimatum i efteråret 1958, var England den af vestmagterne, der viste tydeligst tilbøjelighed til at acceptere et kompromis. Det dramatiseredes af premierminister Macmillans Moskva-rejse i 1959. Enigheden bag Macmillans politik understregedes af, at Labours udenrigspolitiske ordfører, senere forsvarsminister Denis Healy erklærede, at "any major step toward recognition" af DDR "would be a price worth paying for the security and freedom of West Berlin"<sup>2)</sup>

Lignende uoverensstemmelser mellem Bonn og London gjorde sig gældende, da udenrigsminister George Brown umiddelbart inden Wilsons besøg i Bonn i foråret 1967 udtalte sig for en anerkendelse af Oder-Neisse-grænsen. Både Tory- og Labour-regeringer i England har vist en stadig tendens til at føre en aktiv afspændingspolitik i forhold til østlandene. De har bestandig arbejdet for at sondere de muligheder, som

1) Se herom, Anthony Eden, Full Circle, London 1960, ss. 57 f & 154 f.

2) Richardson, op.cit., s. 318.



skiftende konstellationer inden for sovjetblokken byder på, f.eks. ved direkte kontakter med de ledende politikere i Kreml. Forslaget om et topmøde med Stalins efterfølgere fremsattes første gang af Churchill, og England har været det større vestlige land, sovjetlederne først har besøgt - Hrusčov og Bulganin i 1956, Kosygin i 1967. Det er det vestlige land, der er gået i spidsen med hensyn til at udbygge samhandelen med østlandene gennem langfristede kreditter.

En høj prioritet i den engelske målsætning har således på en gang bevarelsen af den atlantiske alliance og et intimt forsvarssamarbejde med USA og en aktiv afspændingspolitik over for østmagterne, der har givet sig udslag i "udtyndingsprojekter" som Eden-planen, Gaitskell-planen og Healy-planen, som tilsigter oprettelse af en neutral atomfri zone omfattende Vesttyskland, Østtyskland, Polen, Czekoslovakiet og Ungarn<sup>1)</sup>.

Denne større engelske smidighed i østpolitikken kan måske sættes i forbindelse med den mindre vægt, princippolitikken har i engelsk tradition end i amerikansk. Hvormed ikke være sagt, at der ikke eksisterer en engelsk princippolitik, der bygger på det samme liberale værdisystem som USAs. Da Bevin engang blev spurgt om, hvad han anså for det vigtigste mål for sin udenrigspolitik, svarede han:

Just to be able to go down to Victoria Station and take a ticket to where the hell I like without a passport 2).

Navnlig i forholdet til de oversøiske lande har engelsk målsætning stort set, omend stundom nølende fulgt grundprincippet i det liberale værdisystem: den nationale selvbestemmelsesret. I modsætning til andre europæiske kolonimagter har England fulgt en afkoloniseringspolitik, der på en gang har været pragmatisk og planlagt: Man har givet efter for nationalistisk pres, men samtidig ofte søgt en gradvis afvikling med forud fastlagte terminer<sup>3)</sup>.

1) Om disse og andre fortrinsvis engelske disengagement-planer se Erik Seidenfaden, Luft mellem magtblokkene?, København 1959.

2) Williams, op.cit., s. 245.

3) Pionereksemplerne har været Ægypten og Indien, der har tjent til forbillede for politikken i en række andre lande. I begge tilfælde har der været tale om en langvarig udvikling, hvor England gradvis har givet efter for nationalistbevægelsernes pres, men samtidig har forsøgt at fastlægge etapperne for den videre udvikling. Ægypten - 1922 opgives protektoratet, men England forbeholder sig ret til at sørge for landets forsvar. 1936 anerkendes Ægypten som fuldt suveræn stat i alliance med England, der dog opretholder visse garnisoner. 1954 - løfte om evakuering af Kanalzonen i 1956. Indien - 1853 åbning af administration og domstole for indere, 1892 anerkendelse af repræsentationsretten i lovgivende råd ved Indian Councils Act, 1919 Government of India Act opretter et parlament med valgt flertal, 1929 løfte om dominionstatus, 1935 indisk selvstyre på ledstatsplan, 1942 tilbud om forfatningsgivende forsamling efter krigen. 1947 løfte om britisk sømning reneest juni 1948.

## 26. Ægypten.

Der er andre grunde til at beskæftige sig med Ægypten end dem, der har været anvendt som kriterium for de tidligere behandlede lande. Ægypten spiller ingen globalt dominerende rolle i den internationale politik, i det mindste ikke permanent. Det har heller ingen speciel direkte relevans for Danmark. Men dels indtager det både geografisk og politisk en central plads i den arabiske verden, der strækker sig langs hele Europas sydflanke fra Marokko til Iraq, dels er det i henseende til politisk system, problematik og adfærd i den internationale politik typisk for en række på en gang politisk uforpligtede og økonomisk underudviklede lande.

I den arabiske verden er konfrontationen mellem "Nord og Syd"<sup>1)</sup> ikke bare en økonomisk-social konfrontation, men også en geografisk og dermed potentielt en strategisk. Det politiske system, som Ægypten har haft siden revolutionen i 1952 og særlig siden oberst Nassers magtovertagelse i 1954 er, enten man vil kalde det et kemalistisk diktatur eller et udviklingsdiktatur typisk for en række ulande<sup>2)</sup>. Typisk for disse lande er endvidere, at deres aktionsmuligheder i den internationale politik på grund af deres lave industrialiseringsniveau kun i ringe grad beror på militært potentiel. De to gange, Ægypten har skullet måle kræfter med det befolkningsmæssigt langt svagere Israel - i 1948 og i 1956 - har resultatet været forsmædeligt. Typisk for problematikken er, at den for en stor del er af intern oprindelse og af økonomisk karakter. Interne sociale spændinger skabt af økonomisk underudvikling, befolkningsekspllosion, sociale strukturforandringer og stigende forventninger har udenrigspolitiske projektioner: på den ene side bliver det et centralt problem at skabe de bedste ydre betingelser for økonomisk vækst ved opnåelse af udenlandsk bistand og gunstige handelsbetingelser, på den anden side kan man iagttage en tendens til at aflede interne spændinger ved en nationalistisk udenrigspolitik rettet mod ydre syndebukke.

Der er videre en tendens til at give udenrigspolitikken et ideologisk indhold af neutralistisk og revolutionær karakter. Hvis ikke ud-

1) Udtrykket fra Thorkil Kristensen, Nord-Sydproblemet, Gutenberghus Årsskrift 1965, København 1966.

2) Om Ægyptens indre udvikling se Erik Reske-Nielsen, Mellemøsten - krise og konflikt, København 1966, om den arabiske verden i det hele taget desuden Charles D. Cromeans, The Arabs and the World, London 1963 og Malcolm Kerr, The Arab Cold War 1958-1964, London 1965.

trykket nationalsocialisme var blevet ubrugeliggjort af Hitler, ville det være egnet til at dække den ideologi, der er knæsat ikke blot i Ægypten, men i en række u-lande.

Ægypten er dog ikke blot typisk for de uforpligtede u-lande, men indtager også i flere henseender en særstilling. Inden for den arabiske verden har det, skønt flere af oliestaterne er mere velstående, nået det højeste uddannelsesmæssige udviklingsniveau. Dets kulturelle udstråling er dominerende: der er 37.000 studenter ved Al Azhar-universitetet, 80.000 ved de verslige universiteter. Ægyptiske skolelærere er aktive i andre arabiske lande. Cairo radio rækker ud over hele det arabiske område. Ægyptiske film dominerer det arabiske marked.

Dets økonomiske udviklingspolitik kan opvise betydelige resultater. Ved jordreformerne er der dels skabt en større klasse af selvejerbønder samtidig med, at den egentlige godsejerklasse er blevet stækket, dels er fæsteafgifterne, det store sociale og økonomiske problem i næsten alle udviklingslande, blevet stærkt reduceret<sup>1)</sup>. Samtidig er der indledt en industrialisering, som har ført til en 6 pct. årlig stigning i bruttonationalproduktet mellem 1956 og 1965<sup>2)</sup>. Store infrastruktur-anlæg som Aswan-dæmningen skal på en gang forbedre kraft-grundlaget for industrialiseringen (10 milliarder kw) og gennem kunstvanding forøge det dyrkede areal (ca.  $\frac{1}{2}$  million ha)<sup>3)</sup>.

Den ægyptiske udviklingspolitik har bestandig udenrigspolitiske implikationer. Dulles's erklæring 19. juli 1956 om, at USA alligevel ikke ville finansiere Aswan-projektet, affødte den kæde af begivenheder, der over nationaliseringen af Suez-kanalselskabet førte til den engelsk-franske Suez-ekspedition. Opnåelse af udenlandske kreditter er et bestandigt problem for ægyptisk udenrigspolitik. Det er søgt løst ved en balancepolitik, der søger at opnå de størst mulige resultater ved at spille den ene blok ud mod den anden, men samtidig at undgå det afhængighedsforhold til den ene part, som kunne føre til, at interessen i at imøde-

1) Den del af jorden, der dyrkedes på forpagtningsbasis voksede i Ægypten fra 17 til 60% mellem 1939 og 1949, (Reske-Nielsen, op.cit., s. 50).

2) Economist, d. 26/11 1966 & Arabische Korrespondenz, Bonn 18/9 1965.

3) Transkriptionen af arabiske navne volder visse problemer. Aswan gives f.eks. også undertiden som Assuan, idet det arabiske  $\aleph$  dækker både vokalen u og konsonanten  $\aleph$ . De fleste transkriptionsproblemer stammer overhovedet fra, at konsonanterne er det bærende element i den arabiske skrift. Man vil derfor f.eks. også kunne se navnet Nasser gengivet som Nasir, den arabiske bestemte artikel som al eller el. Et mindre problem opstår ved, at nogle følger ortografiske, andre fonetiske kriterier i gengivelsen af konsonantassimilationen mellem artiklen og efterfølgende t, b, d, dz, r, z, s, sh, l & n. F.eks. kan man finde både transkriptionen Abdullah el-Sallal og es-Sallal for den yemenitiske revolutionsleder. Her vil blive anvendt den engelske transkription for navne fra Mellemøsten, det arabiske Mashrek (Østen) - Ægypten, Arabien, Syrien, Iraq, Libanon, Jordan - og franske for det arabiske Maghreb (Vest) hvortil sædvanligvis regnes Tunesien, Algeriet og Marokko, undertiden også Libyen og Mauritanien.

komme Ægyptens ønsker blev mindre. Præsident Nasser har ved denne form for diplomati opnået betydelige resultater, i perioden 1958-1964 således: 1,5 milliarder dollars i økonomisk bistand fra USA, mest bestående i surplus food, 800 milliarder dollars fra Sovjetblokken, hvoraf 100 millioner til Aswan-projektet, resten mest kreditter anvendt til våben og produktionsgoder. Få u-lande har modtaget mere statslig bistand end Ægypten<sup>1)</sup>.

Forskellige forudsætninger betinger dette diplomati:

1. Ægyptens strategiske beliggenhed.
2. Dets indflydelse i den arabiske verden.
3. Dets globale indflydelse i den "tredie verden".

I den ægyptiske socialnationale ideologis første hovedværk Nassers Revolutionens filosofi (1954) hedder det, at den ægyptiske politik bevæger sig i tre cirkler:

1. Den arabiske
2. Den afrikanske
3. Den muhammedanske.

Dets indflydelse i den første har været betinget af dels dets pionerstilling, dels dets befolkningstal, men dels også i konsekvens heraf af dets lederstilling i den arabiske konfrontation med Israel, det udenrigspolitiske problem, hvorom araberne med enkelte undtagelser (først og fremmest Bourguiba i Tunis) kan samles<sup>2)</sup>. Problemets kerne er den million Palæstina-arabere, der i 1948 forlod det område, hvorpå staten Israel nu er etableret<sup>3)</sup>. Kun i Jordan er der sket en vis integrering af disse flygtninge, hvorimod de øvrige arabiske lande opretholder det standpunkt, at Palæstina er deres retsmæssige land, og at de skal vende tilbage hertil. I konsekvens heraf nægter de at anerkende staten Israels eksistens, og at absorbere flygtningene.

På det verbale plan spiller den antiisraelske agitation en stor rolle for den arabiske nationalisme. Den arabiske-israelske krig i 1948 er

1) Economist, 30/1 1965 & 26/11 1966.

2) Om Israel-konflikten se Revue française de Science politique, Paris august 1966, nr. 4.

3) Efter arabisk opfattelse var det Stern-gruppens massakre på den arabiske landsby Deir-Yassine, hvor 250 mennesker blev myrdet, der skræmte Palæstina-araberne til flugt. Israelerne henviser til den arabiske skræmmepropaganda, til at der stadig bor 1/4 million arabere i Israel, og til, at 1 million jøder har forladt de arabiske lande for at flytte til Israel.

det trauma, hvoraf den ægyptiske revolution er udsprunget. Imidlertid synes i det mindste Ægypten i den praktiske politik at arbejde med et meget langfristet perspektiv i sin ikke-ankendelsespolitik, et perspektiv, der søger sin støtte i historien. I et interview i 1964 udtaler Nasser således:

Flygtningene vil vende tilbage. Før i tiden lykkedes det den som korstogmaskerede imperialism at besætte Palæstina i 70 år. Araberne fortsatte kampen, indtil de havde generobret deres land. Jeg tvivler ikke på, at historien vil gentage sig 1).

Nassers betegnelse af korstogene som "imperialisme" er karakteristisk for et andet træk i den ægyptiske ideologi, antiimperialismen eller antikolonianismen<sup>2)</sup>. Ved at gøre sig til talsmand for antikolonialismen har Nasser søgt at vinde indflydelse ikke bare inden for den arabiske verden, men også på et videre plan, som det først kom tydeligt til udtryk på Bandung-konferencen (1955).

Denne antivestlige messianisme har været forenet med en intern reformpolitik, hvis ideologiske program er udformet i den såkaldte "nationale pagt" (1962), der formulerer målsætningen for en "arabisk socialisme" hvis virkeliggørelse indledtes med nationaliseringen af det ægyptiske bankvæsen i 1960 og siden er blevet fulgt op ved statens overtagelse af hele importhandelen og størstedelen af eksporten. På det i alle u-lande centrale landbrugsproblem søger man en løsning, der kombinerer selveje med andelsdrift og statstilsyn<sup>3)</sup>.

Mens det antiimperialistiske messianisme, styrket af det for Ægypten heldige udfald af Suez-episoden i 1956, har givet Cairo en vis prestige i den tredje verden, måske ikke mindst i "den afrikanske cirkel", og den socialistisk-nationale "udviklingsmodel" forenet med den panarabiske enhedsidé har en vis appel i den arabiske verden, har den samtidig lagt hindringer i vejen for denne idé's virkeliggørelse. Syriens udbrud i 1961 af den Forenede Arabiske republik, som det havde dannet sammen med Ægypten i 1958, må ses i forbindelse med gennemførelsen af den socialistiske politik. Rollen som forkæmper for en social revolution førte i 1962 Ægypten til en intervention i Yemen, der har ført til et langvarigt militært

---

1) Arabische Korrespondenz, Bonn 22/2 1964.

2) På arabisk er udtrykket for imperialism og kolonialisme det samme, istimar.

3) Reske-Nielsen, op.cit., ss. 44-51. En indgående og kritisk analyse af de ægyptiske jordreformer findes i Gabriel S. Saab, The Egyptian Agrarian Reform, 1952-1962, Oxford 1967.

engagement, som i løbet af 1965 førte til, at 50.000 ægyptiske soldater var engageret i guerillabekæmpelse i dette område, eliten af den ægyptiske hær, således, at Ægyptens militære muligheder over for Israel derved stærkt svækkedes, samtidig med at dets forhold til Saudi-Arabien forværredes.

Ægyptens muligheder for at blive den arabiske samlings Preussen eller Piemonte forringes på den ene side af de feudale strukturer, som endnu præger dele af den arabiske verden som navnlig Saudi-Arabien og Jordan, oliestater som Kuwait og Bahrein, Libyen og Marokko, på den anden side af de veletablerede interesser, som de eksisterende statsdannelse har i at fortsætte deres selvstændige eksistens, samt en rivalisering med andre revolutionære panarabiske bevægelser som navnlig Baath-socialisterne. Dels er der tale om rent politiske interesser i at bevare de forhåndenværende magtstrukturer, dels om økonomiske interesser. For de fleste arabiske stater ville en sammenslutning med Ægypten være en økonomisk belastning. Det gælder Iraq, der har både betydelige olieindtægter og et stort uudnyttet potentiel af landbrugsjord. Det gælder også Syrien, Saudi-Arabien, Libyen og selv de egentlige Maghreb-stater, der desuden kulturelt og sprogligt står Ægypten endnu fjernere end de andre Mashrek-stater.

Fællesinteressen hviler da fortrinsvis på fjendskabet til Israel, der i 1964 førte til det første arabiske topmøde i Cairo som reaktion på Israels beslutning om at virkeliggøre sin del af den såkaldte Johnston-plan om udnyttelse af Jordan-flodens vand til kunstvanding. De modforholdsregler fra de arabiske staters side, som planlagdes, gennemførtes dog med stor forsigtighed, som tydede på, at man ikke for alvor ville risikere et væbnet opgør med Israel. Det mest konkrete resultat af dette forsøg på arabisk udenrigspolitisk koordination, fortsat på topmødet i Casablanca i 1965, har været skabelsen af Palæstina-befrielsesorganisationen under ledelse af Al Sayed Ahmed Shukairy.

Oprettelsen af den selvstændige stat Algeriet i 1962 har givet Ægypten en rival i revolutionær og antiimperialistisk messianisme. Men siden Ben Bellas fald har den algierske regering fortrinsvis koncentreret sig om sine indre problemer. I en anden forstand har den algierske frihedskamp dog påvirket udviklingen i Mellemøsten. Oprettelsen af PLO og overgangen til guerrillataktik mod Israel synes at have hentet inspiration fra Algeriet. Den udløste det israelske repressalieangreb mod den jordanske landsby Samu i efteråret 1966; for første gang siden Suez indsattes fly og tanks<sup>1)</sup>. Den nye form for grænseskærmydsler, navnlig ved den syriske og jordanske grænse indebærer en stadig risiko for kon-

1) The Economist, d. 26/11 1966.

flikteskalation i denne del af verden.

## 27. Indien.

Som Ægypten tilhører Indien de u-forpligtede u-landes gruppe i den internationale politik, og som Ægypten har det forsøgt at spille en lederrolle i denne gruppes "positive neutralisme". Når det tidsvis er lykkedes begge lande at spille denne rolle, skal det måske ses i sammenhæng med et strukturelt træk ved dem begge, som er fælles for dem, men atypisk: De råder begge over rigeligere veluddannede administrative og tekniske kadrer end andre u-lande. Lord Strang anser ligefrem dette for forudsætningen for, at Indien har kunnet udvikle et politisk system, der inden for u-landsgruppen ligeledes er atypisk: det parlamentariske demokrati. Forudsætningen for det har været "a good supply of well-qualified and public-spirited civil servants", mener han<sup>1)</sup>.

Man burde dog nok tilføje visse træk i Indiens traditionelle kulturelle og religiøse værdisystem, som formentlig har skabt bedre forudsætninger for et parlamentarisk demokrati end i andre u-lande: hinduismens tolerance over for andre religioner og ikke-volds, ahimsa-traditionen, der føres tilbage til kejser Ashoka (273-232), hvis syv søjler figurerer i det moderne Indiens våbenskjold<sup>2)</sup>. Blandt de politiske principper, som er indskrevet på dem, er:

Den største erobring sker ikke ved vold, men ved retfærdighed<sup>3)</sup>.

Der har i Indien udviklet sig politiske kampmetoder, som står i skarp kontrast til voldstraditionerne inden for Islams kulturkreds, hvis monisme efter Almonds og Colemans opfattelse har styrket tendensen til ensrettede, monolitiske samfund<sup>4)</sup>. Af den gamle indiske skik "siddende dharna", sultestrejken anvendt enten af kreditorer foran skyldnernes dør eller af en uretfærdigt behandlet person mod undertrykkeren, udviklede Mahatma Gandhi det politiske instrument satyagraha, egl. "sand-

1) Britain in World Affairs, s. 362.

2) I Birla Mandir templet i New Delhi er der statuer ikke blot af hinduismens guder, men også af Jesus og Muhammed, Confucius og Lao Tse, Platon og Aristoteles. Det er dog svært at sige noget om Indien uden også at sige det modsatte. Det dominerende indtryk af landet er myldrende mangfoldighed. Når man har sagt tolerance, må man omgående tilføje fanatisk intolerance inden for visse hindu-sekter, der førte til alt andet end ahimsa ved opdelingen i 1947, som ledsagedes af blodige massakrer.

3) Frank Moraes, India Today, New York 1960, s. 31.

4) The Politics of Developing Areas, Princeton 1961.

hedens styrke", ulydighedsmetoden<sup>1)</sup>.

I den internationale politik har disse traditioner givet inderne en følelse af moralsk overlegenhed, der ofte virker som hovmod og undertiden som hykleri, når den som er sket, optræder side om side med en lidet ahimsa-præget adfærd - der også har sin teoretiker i Indiens klassiske storhedstid i Kaytilyas Arthasastra. Evnen til at ignorere ubekvemme sider af virkeligheden er også blevet fremhævet som en særlig karakteristisk indisk holdning, fremmet af hinduismens spiritualisme, som måske hører med til baggrunden for et psykologisk fænomen, der gang på gang har bragt folk fra den vestlige kulturkreds til desperation i Indien: evnen til at erkende de sociale og økonomiske problemers sammenhæng uden at gøre noget ved dem. I en analyse af årsagerne til Indiens fødevarekrise kommer Economist således til det resultat, at den svigtende produktion ikke i og for sig har sin årsag i hverken håbløse naturbetingelser eller manglende viden om, hvordan problemet kan løses, men i set fra et vestligt synspunkt ejendommelige indiske holdninger:

The Indian planners, who manage to combine quenchless and often baseless optimism with a fairly realistic appraisal of past failures, have identified several other obstacles to advance (end svigtende monsunregn). There is a lack of minor irrigation works, such as tubewells, and of canals to take advantage of the water made available by large projects. There is a shortage of fertilisers. There are disincentive producer prices; credit difficulties; and so on.

What is significant about any such list of difficulties is that some of them have been known for years; that very few, bar the weather, were unavoidable, given the resources available; and that few people would dare to say that identifying them means overcoming them. The normal gap between knowing what is wrong, and getting something done about it, seems in India to be far wider than normal.

This is a matter of men and their attitudes, not money; and it is as true at the top of the Indian heap as at the bottom. The Indian farmer, for instance, is not always the tradition-bound clod that he is popularly imagined to be. In general he has taken to chemical fertilisers when they are available; and where he has not it has sometimes been for the perfectly sensible reason that risks beyond his control - irrigation failure, for instance - have made the costs seem too high. Yet it is possible to grow three or four times more per acre than the average Indian farmer does; and it is being done, not only in America and Japan, but also by some Indians who are ready to learn modern methods and use them. The trouble is that such men are a small leaven in a huge lump: so small that the leavening process is not working. Indeed, at high levels of politics and administration it is arguable that bad habits are driving out good 2)

1) Moreas, op.cit., ss. 67 f.

2) Economist, d. 17/12 1966.



Der er i Indiens traditionelle religiøse værdisystem holdninger, som er hæmmende for social og økonomisk udvikling: Forventningen om, at verden i den nuværende yuga, cyklus, kaliyuga, der begyndte år 3102 f. Kr. og vil vare i 432.000 år, stadig vil gå ned ad bakke, kastesystemet, der anviser enhver sin plads i samfundet, reinkarnationslæren, ifølge hvilken ens nuværende plads i samfundet er lønnen eller straffen for ens adfærd i et tidligere liv. Det er vel sandsynligt, at disse holdninger har bevirket, at "the revolution of rising expectations" har haft en mindre eksplosiv virkning i Indien end i andre u-lande, og dermed hører til betingelserne for flerpartisystemets funktion samtidig med, at de har hæmmet den økonomiske udvikling.

Imidlertid tyder udviklingen frem til valget i foråret 1967 og udfaldet af dette valg på, at dette systems eksistens er nok så prekær og ikke upåvirket af den økonomiske udvikling, der ligesom i andre u-lande skaber et af de centrale problemer for indisk udenrigspolitik. Efter en lovende start, der i 1950'erne betød en årlig produktionsvækst på 2-3 % pr. indbygger, er Indien i 1960'erne trådt ind i en stagnationsperiode, hvor befolkningstilvæksten - ca. 12 millioner om året - gennemgående har været hurtigere end produktionsforøgelsen<sup>1)</sup>. Dels skyldes denne udvikling naturligvis svigtende monsuner, som reducerer landbrugsproduktionen. I forening med de forhold, som Economist påpeger, fører de til følgende udvikling i kornhøsten:

1960-61	82 millioner tons
1961-62	83 " "
1962-63	78 " "
1963-64	80 " "
1964-65	88 " "
1965-66	72 " "

I den samme periode voksede indbyggertallet fra 440 til 500 millioner, og importen af korn steg fra 2-3 millioner tons årligt til 6 millioner i 1965 og 9 millioner i 1966<sup>2)</sup>.

Industriproduktionen, der netop i den samme udviklingsfase var sær-

---

1) Også i befolkningsspørgsmålet kan man konstatere, at den indiske regering meget tidligt og meget åbenhjertigt erkender nødvendigheden af, at nedbringe fødselstallet, men samtidig gør meget lidt for at omsætte denne erkendelse i effektiv politik.

2) Economist, d. 26/11 & 17/12 1966.

lig afhængig af udenlandsk valuta, har haft vanskeligt ved at nå de i 5-årsplanen fastsatte mål. Det må anses for tvivlsomt, om Indien f.eks. vil nå det i den 4. femårsplan fastsatte mål for stålproduktionen i 1970-71, 14,8 millioner tons (sml. m. 5,9 i 1963 og 1,4 i 1945)<sup>1)</sup>. Ydermere er denne fase i Indiens udvikling faldet sammen med en periode, hvor industrilandene er blevet mindre interesserede i udviklingshjælp som politisk redskab<sup>2)</sup>.

Samtidig har Indiens udenrigspolitiske problematik fået nye aspekter, som stiller øgede krav til dets industrielle ressourcer. Til konfrontationen med Pakistan, der går helt tilbage til det selvstændige Indiens oprindelse i 1947, er siden 1962 kommet konfrontationen med Kina om grænserne i Ladakh og N.E.F.A.<sup>3)</sup>. Efter en venskelig fase, der kulminerede i formuleringen af de fem principper for fredelig sameksistens (Panchsheel) i 1954: 1. Gensidig respekt for territorial integritet og suverænitet, 2. ikke-aggression, 3. ikke-indblanding i andres indre anliggender, 4. lighed og gensidig begunstiggelse, 5. økonomisk samarbejde<sup>4)</sup>, skærpedes det indisk-kinesiske forhold efter underkuelsen af oprøret i Tibet i 1959 og Dalai Lamas flugt til Indien. Herefter formulerer Kina for første gang sine grænsekrav<sup>5)</sup>. Konflikten førte til grænsekrigen i efteråret 1962, og Indien har i de følgende år været udsat for en stadig pression mod grænsestaterne Nepal, Sikkim og Bhutan.

Ekspllosionen af den første kinesiske atombombe i oktober 1964 stillede Indien over for et nyt sikkerhedspolitisk problem: Hvorledes skulle det imødegå truslen fra de kinesiske kerneraketter? Skulle det selv fremstille atomvåben? Kongrespartiet veg tilbage for en beslutning med så vidtgående økonomiske konsekvenser, men de to højrepartier Swatantra

---

1) Samme, d. 28/1 1967.

2) Mens udviklingshjælpen sted i slutningen af 1950'erne, hvor Sovjetunionen slog ind på denne politik og derved stimulerede vestmagterne, har den i 1960'erne været stagnerende. Indiens udenlandske kapitalbehov under den 4. 5-årsplan er anslået til 8 milliarder dollars. Det har modtaget halvt så meget hjælp pr. indbygger som Pakistan, der igen har fået halvt så meget som Formosa. (Economist, d. 3/12 1966 og 11/3 1967).

3) Om konflikten med Pakistan om Kashmir se Revue française de science politique, Paris december 1966, nr. 6 & Economist, d. 18/2 1967, om grænsekonflikten med Kina W.F. van Eekelen, Indian Foreign Policy and the Border Dispute with China, Haag 1964, Margaret Fischer, Leo Rose & Robert Huttenback, Himalayan Battleground, London 1963 og N.J. Nanporia, The Sino-Indian Dispute, Bombay 1963.

4) Moraes, op.cit., s. 196.

5) Kinas samlede grænsepolitik vil blive behandlet under Kina.

og Jan Sangh var tilhængere af indisk atomoprustning (+ slagteforbud for hellige køer)<sup>1)</sup>.

Valget i foråret 1967 sikrede trods tilbagegang fra 45 til 40% af stemmerne kongrespartiet magten i endnu en parlamentsperiode, men de opløsende tendenser inden for den meget heterogene union - der er 14 officielle sprog i Indien - gjorde sig tydeligere gældende end tidligere trods den samlende virkning, som konflikten med Kina havde haft. Bortset fra, at oppositionspartierne er for splittede til at kunne danne et regeringsalternativ styrkedes den regionale separatisme med Sikh'ernes uafhængighedsbevægelse i nord og fremgangen for den dravidiske DMK-bevægelse i Syd. Venstreoppositionen fik kontrollen med det industrielle tyngdepunkt Vestbengalen. Uheldige økonomiske konjunkturer og udenrigspolitiske vanskeligheder har gjort, at det mere eller mindre maskerede militærdiktatur, som kendes fra så mange u-lande, inklusive Pakistan, også er blevet et perspektiv, man må regne med i Indien.

Udenrigspolitisk er Indiens toneangivende stilling i den tredje verden blevet svækket både af dets økonomiske udvikling, som har gjort dets "udviklingsmodel" mindre overbevisende, og af dets svaghed i opgøret med Kina. Af de asiatiske u-lande var det kun Malaya, der ubetinget tog dets parti i grænsekonflikten med Kina.

En ændring af dets non-alignment politik synes der dog hverken inden- eller udenrigspolitisk baggrund for. Ligesom Ægypten har det i høj grad baseret sin økonomiske udviklingspolitik på at opnå bistand fra både de vestlige lande og Sovjetblokken. Desuden synes de vestlige lande, inklusive USA uinteresserede i at indgå alt for bindende engagementer over for Indien. En forbedring af landets udenrigspolitiske stilling og meget sårbare sikkerhedspolitiske situation - forsvaret af de økonomisk mest værdifulde provinser i Indien, Assam og industridistrikterne i Vestbengalen og Bihar synes vanskeligt gennemførligt uden et samarbejde med Østpakistan - synes betinget af en tilnærmelse til Pakistan, som igen forudsætter en løsning af Kashmir-problemet.

---

1) Indien skal have teknisk kapacitet til at fremstille atombomber 12 måneder efter at den politiske beslutning herom er taget og kunne præstere en årsproduktion på 50 Hiroshima-bomber for kun 360 mill. kr. Det store økonomiske problem er udviklingen af raketter, der skønnes at ville koste 100 gange så meget. (Survival, London august 1965).

KINA.

## 28. Problematik.

Vi er i det foregående flere gange stødt på Kina: I både USA's og Sovjetunionens problematik spiller det en central rolle. Det sovjetisk-kinesiske forhold er en af de faktorer, der indgår i Tysklandsproblemets perspektiver og dermed berører hele den fremtidige ordning i Europa. For Indien er forholdet til Kina blevet fundamentalt. Gik man ind på forholdene i Sydøstasien og Afrika, til dels i Latinamerika ville man påny gang på gang støde på kinesiske indflydelse og kinesiske interesser. For første gang i en historie, som kaldes 4000-årig, er Kinas rolle i den internationale politik blevet global.

Det er en situation, der kun er få år gammel. Den første direkte kinesiske indblanding i europæiske anliggender finder sted i efteråret 1956, da Pekingregeringen intervenserer i Moskva til fordel for Gomulka-revolutionen i Polen<sup>1)</sup>.

Den nye globale rolle er hovedsagelig knyttet til den kinesiske regerings ideologi, som vil blive behandlet særskilt. Men den er dog også til en vis grad betinget af geografiske og historiske forhold, som danner forudsætning for en "national" problematik, uanset regimets karakter<sup>2)</sup>.

Siden revolutionen i 1911 har det primære problem for de kinesiske regimer været at genskabe den kinesiske stats enhed og at genvinde dens politiske og økonomiske uafhængighed, der var blevet gradvis begrænset ved en række "kapitulationer" over for udenlandske magter siden Nankingtraktaten (1842). Mellem 1931 og 1945 var den dominerende opgave at fordrive Japan fra det kinesiske fastland og generhverve Kinas vigtigste

---

1) Donald S. Zagoria, The Sino-Soviet Conflict 1956-1961, Princeton 1962, ss. 55-57 og Jean Baby, La grande controverse sino-soviétique 1956-66, Paris 1966, s. 25. Af den omfattende litteratur om den kinesisk-sovjetiske konflikt er disse to fremstillinger nogle af de bedst dokumenterede, og behandlingen af hermed forbundne problemer i det følgende vil fortrinsvis bygge på dem.

2) Richard Löwnthal skelner i en instruktiv afhandling om den kinesisk-sovjetiske konflikt Staatsräson und Ideologie in den sowjetisch-chinesischen Beziehungen i Gerhard Ritter o.a., Faktoren der politischen Entscheidung, Berlin 1963 mellem ideologiske hensyn statsinteresser og definerer herunder statsinteresserne således: "Analysen af "den nationale interesse" kan fornuftigvis omfatte alle de elementer i en stats situation, der er uafhængige af den herskende gruppes egenart og specifikke forestillinger i et givet øjeblik - dens geografi, befolkningsstruktur og økonomiske potentiel, den magtkonstellation, der omgiver den, befolkningens uddannelsesniveaue og karakteregenskaber".

industriområder Manchuriet og Shanghai<sup>1)</sup>. Efter Japans sammenbrud blev problemet at få afviklet andre fremmede magters privilegier i Kina. Chiang Kai-sheks regering forsøgte således i 1945 at begrænse den sovjetiske indflydelse i Manchuriet, og efter den kommunistiske magtovertagelse genoptages denne politik af Mao Tse-tung, der i 1949 besatte Sinkiang og dermed gjorde ende på sovjetiske forsøg på dels at oprette en republik Østturkestan i den nordligste og råstofrigeste del af Sinkiang, baseret på den lokale kazakbefolkning, dels at erklære hele provinsen for uafhængig<sup>2)</sup>. Under de kinesisk-russiske forhandlinger i 1949/50 oprettedes fælles aktieselskaber i både Sinkiang og Manchuriet. Samtidig lovede Stalin rømning af Dairen og Lü-Shun (Port Arthur) såvel som overdragelse af Changchun-jernbanen til kinesisk kontrol senest i 1952. Dette løfte blev ikke holdt, men samtlige sovjetiske positioner rømmedes i 1955, da Hruščov øjensynlig havde opnået løfte om kinesisk støtte i den interne sovjetiske magtkamp.

Den kinesiske grænseproblematik har en dobbelt karakter: det drejer sig på den ene side om at bevare eller erhverve kontrollen med grænseprovinser, hvis status svinger mellem forskellige grader af uafhængighed, dels om at generhverve "historiske" grænser. Problemet kompliceres af, at en række grænseområder - ligesom i Sovjetunionen - er befolket af etnisk fremmede grupper:

I vest Tibet. Bestræbelserne på at sikre kontrollen med dette område fører efter opstanden i 1959 til konflikt med Indien, da kineserne udbygger forbindelseslinierne fra Sinkiang over det omstridte Ladakh-område til Tibet.

Sinkiang får status som autonomt område - det autonome uiguriske område - men også her findes fremmede befolkningsgrupper - 80% uigurere, beslægtet med uzbekerne i Sovjetunionen, 10% kazakher, resten kirgisere, tadjiker, mongoler, Han-folk (egl. kinesere) og Hiu-folk (muhammedanske kinesere)<sup>3)</sup>

---

1) I 1933 kom 50% af Kinas industriproduktion fra Shanghai, 12% fra Manchuriet, men under den japanske besættelse skete en betydelig udbygning af sværindustrien i Manchuriet, (Yuan-Li Wu, The Economy of Communist China, New York 1965, s. 116. Professor Wu, University of San Francisco er en af de førende eksperter i kinesisk økonomi). Om økonomien iøvrigt An Economic Profile of Mainland China, Economic Committee, U.S. Congress 1967.

2) Klaus Mehnert, Peking und Moskau, Stuttgart 1962, s. 342.

3) Charles Burky, Heinrich Gutersonn & Ernst Winkler, Vor Klode, København 1955, II, s. 563.

Det ydre Mongoli, der i modsætning til det indre Mongoli, som er helt overvejende befolket af kinesere, er beboet af mongoler, har status som selvstændig stat, den mongolske folkerepublik, under sovjetisk protektion.

I Syd grænseproblemerne til Burma, Pakistan (Jammu) og Nepal ordnet ved forhandlinger, mens de er uafklarede på to strækninger til Indien, Kashmir i vest og Assam i øst<sup>1)</sup>. Heller ikke i forholdet til Sovjetunionen anses grænseproblemerne for afklarede. I 1963 opregnede Folkets Dagblad ni traktater, som Peking ikke anså for permanente; heraf var de tre afsluttet med Rusland og førte til, at det østlige Sibirien samt dele af Kirgisien og Kazakhstan kom under russisk herredømme<sup>2)</sup>

De kinesiske grænseaspirationer er imidlertid uklare. Det gælder ikke bare i forhold til Sovjetunionen, men også i forholdet til andre naboer, ikke mindst fordi man foruden med de "historiske grænser" opererer med historiske indflydelsesfærer. Mao har således (i 1939) som kinesisk territorium eller indflydelsessfære anført: Taiwan, Korea, Ryukkyu-øerne, Burma, Nepal, Hongkong, Macao og Annam<sup>3)</sup>.

- 1) Grænseaftaler blev afsluttet med Burma og Nepal i 1960, med Pakistan i 1963, (nærmere Viya Prakash Dutt; China's Foreign Policy 1958-1962, London 1964, ss. 179 & 232). I forhandlingerne med Burma accepterede Kina den såkaldte MacMahon-linie, der bestrides i forholdet til Indien - den grænse mellem Tibet og Indien fra Bhutan til Burma, som fastlagdes på Simla-konferencen i 1914, men som aldrig er blevet ratificeret af Kina. (W.F. van Eckelen, Indian Foreign Policy and the Border Dispute with China, Haag 1964, ss 148 f.)
- 2) Det drejer sig om Aigun-traktaten 1858, (området mellem Stanovoj-bjergene og Amur-floden, Peking-traktaten 1868 (området øst for Amur) og Ilf-traktaten 1881 (del af Kazakhstan), (Doak Barnett, Communist Strategies in Asia, New York 1963, s. 56). Når det kommunistiske partiorgan her gengives som Folkets Dagblad skyldes det, at de eksisterende europæiske transkriptioner af det kinesiske navn er så vidt afvigende, at det kan give anledning til misforståelse. Det gengives således både som Jenmin Jepao, Jen-min jih-pao og Renmin Ribao. (Der findes intet egentligt "r" på kinesisk, kun en mellemting mellem "r" og "z"). Den mest anvendte engelske transkription er den såkaldte Wade-transkription, der f.eks. afviger stærkt fra den transkription, der bruges af franske sinologer. Problemets vanskelighed antydes af, at der er 409 forskellige lyde i kinesisk bortset fra 4-8 forskellige intonationer, afhængigt af regionen, og over 40.000 forskellige skrifttegn. En vis simplificering har fundet sted efter kommunisternes magtovertagelse, men en overgang til en europæisk skrifttype bliver næppe mulig, før der er skabt et ensartet talesprog. Det forsøges ved anvendelse af Pekingdialekten pei-hua som skolesprog i hele Kina, et vigtigt led i bestræbelserne på at skabe en enhedsstat, (Se K.S. Karol, La Chine de Mao, Paris 1966, s. 220). Om kinesiske personnavne gælder som tommelfingerregel, at efternavnet sættes først, hvis det ikke drejer sig om "vesterniserede" kinesere som f.eks. Yuan-Li Wu, der efter vestlig skik sætter det sidst. Mere besvær volder det, at kineserne foruden at være måske 700 millioner har for skik undertiden at skifte navn. Anvendelsen af apostrof efter en række konsonanter i transkriptionen angiver forskellen mellem stemte og ustemte lyde: tung = dung, t'ung = tung etc.
- 3) Moraes, op.cit., s. 196, der citerer Maos Den kinesiske Revolution og det kinesiske kommunistparti.

Taiwan bliver det territorialproblem, der efter den amerikanske "neutraliseringserklæring" af 1950 kommer til at spille den uden sammenligning største rolle i den kinesiske grænseagitation, da det ikke blot er et spørgsmål om generhvervelse af et "historisk område", men da øen desuden er tilflugtssted for en rivaliserende regering, som af en række lande anerkendes som Kinas lovlige og repræsenterer dette i FN. Desuden står den økonomiske vækst på Taiwan i kontrast til de økonomiske vanskeligheder, Fastlandskina har haft at kæmpe med<sup>1)</sup>.

Samtidig med, at der inden for Kinas grænser er etniske mindretal navnlig i grænseområderne til Sovjetasien, men også thai-folk i Sydchina<sup>2)</sup>, findes der foruden på Taiwan og i Hongkong betydelige kinesiske folkegrupper i Sydøstasien<sup>3)</sup>.

millioner	samlet befolkning	kinesere
Thailand	26,3	2,6
Malaya-federation	6,9	2,5
Singapore	1,6	1,2
Indonesien	93,5	2,7

Foruden de 12 millioner kinesere på Taiwan anslås det samlede antal udlandskinesere til 13 millioner. Disse folkegrupper stiller Kina over for en vis beskyttelsespolitisk problematik, som navnlig har spillet en rolle i forholdet til Indonesien, hvor nationalismen gang på gang har rettet sig mod den kinesiske befolkningsgruppe. Men iøvrigt har udlandskineserne navnlig haft en vigtig funktion i løsningen af et problem, som Kina har fælles med andre u-lande: fremskaffelsen af fremmed valuta til finansiering af udviklingsimport. Udlandskineserne er for en stor del forretningsfolk, og den kinesiske folkerepublik har ført en liberal "besøgspolitik" over for dem. Det har dog kun været en af metoderne til at erhverve udenlandsk valuta fra denne kilde. Endnu vigtigere er utvivlsomt de beløb, som udlandskineserne hjemsender til pårørende, og allervigtigst, at udlandskineserne skaber grundlag for en stabil kinesisk eksport<sup>4)</sup>.

1) Se Economist, 11/2 1967.

2) Nærmere Burky, op.cit., ss. 570 f.

3) Victor Purcell: The Chinese in Southeast Asia. 2nd. ed. London 1965, s.3.

4) Af en samlet kinesisk eksport til ikke-kommunistiske lande på 667,6 millioner dollars gik 260,2 i 1963 til Hong Kong. Den næststørste aftager var Malaya (med Singapore) med 94 millioner, sml. med en import fra de samme områder på henholdsvis 1,4 og 5,4 millioner. Kinas meget gunstige handelsbalance i forhold til disse områder er således formentlig den vigtigste valutakilde, måske forklaringen på den politiske tilbageholdenhed Kina har vist over for disse områder. Andre indtægtskilder er udlandskinesernes "remittances", 859 millioner yuan 1950-60, mindre end narkotika-eksporten i samme tidsrum, (Wu, op.cit., 197 f. & 200). 1 Yuan = 1/3 dollar.

Behovet for fremmed valuta har været særlig påtrængende, siden Sovjetunionen i 1960 afbrød sin økonomiske bistand til Kina. Denne bistand var i hovedsagen baseret på kreditter, der skulle tilbagebetales, og handelsudveksling på for Kina prismæssigt ugunstige betingelser. Den muliggjorde imidlertid en import af produktionsgoder, som havde væsentlig betydning for den kinesiske industrialiseringspolitik<sup>1)</sup>. At denne i så høj grad baseredes på sovjetiske leverancer var i strid med den traditionelle kinesiske udvikling, hvori den økonomiske vækst fortrinsvis koncentreredes i havnebyerne (letindustri) og baseredes på søtransport. Før krigen var kun 1,0 % af Kinas udenrigshandel baseret på Sovjetunionen, mens omsætningen med de kommunistiske lande i 1950'erne udgjorde 75% af den samlede udenrigshandel<sup>2)</sup>.

1960'ernes tilbagevendes til et mere traditionelt handelsmønster kunne måske skabe mere økonomiske forudsætninger for den kinesiske udvikling, dersom ikke ideologiske konflikter hæmmede samkvæmmet med omverdenen. I modsætning til Sovjetunionen har Kina en lang isfri kyst med flodforbindelser ind i landet, som muliggør en økonomi baseret på vandtransport, mens det indre jernbanenet kun er lidt udbygget. Imidlertid har Kina siden 1960 i hovedsagen været henvist til at hjælpe sig selv.

Dets udgangsgrundlag for en industrialisering var i flere henseender ringere end Sovjetunionens. F.eks. var Sovjets stålproduktion i 1928 tolv gange så stor som Kinas ved indledningen af den første femårsplan i 1952<sup>3)</sup>. Denne førte ifølge den officielle statistik til en tredobling af produktionen, øjensynlig hovedsagelig opnået ved, at den eksisterende produktionskapacitet, der til dels havde ligget ledig under borgerkrigen, blev fuldt udnyttet. En endnu mere ambitiøs målsætning sattes for den anden femårsplan, det såkaldte "store spring fremad" (ta-yueh), hvor man f.eks. opstillede 22 millioner tons som mål for stålindustrien i 1959 sml. med 5,4 millioner i 1957. Den faktiske produktion i 1958 synes dog kun at have været 11, hvoraf 3 millioner "indfødt stål" uanvendeligt til industrielt brug<sup>4)</sup>. Det store

- 1) Detaillier om sovjetiske bistand se Wu, op.cit., ss. 185-99. Da handelssamkvæmmet i 1959 nåede højdepunkter gik 17,5 % af den sovjetiske eksport til Kina, og importen fra Kina udgjorde 21,7 % af den samlede sovjetiske import, (Wu, op.cit.s. 199).
- 2) Tibor Mende, La Chine et son ombre, Paris 1960, s. 271 & R.G. Boyd, Communist China's Foreign Policy, London 1962, s. 31.
- 3) Barnett, op.cit., s. 21.
- 4) Robert S. Elegant, The Centre of the World, London 1963, s. 291.



springs sammenbrud erkendtes i begyndelsen af 1961, og fra 1962 brød man radikalt med den sovjetiske udviklingsmodel og gav i stedet landbrugsproduktionen første prioritet, den lette industri anden prioritet, og svær industrien henvist til tredjepladsen<sup>1)</sup>.

Da der ikke siden 1959 er blevet offentliggjort kinesisk produktionsstatistik, er det vanskeligt at bedømme, hvilket tempo udviklingen har haft siden. I hvert fald var det først pr. 1. januar 1966 den 3. femårsplan iværksattes under det efter sigende mere beskeden slagord sei-yueh<sup>2)</sup>. Professor Wu anslår den årlige produktionsvækst pr. indb. til 3,6 % i perioden 1962-60, men til kun 1,5 %, hvis man tager hele perioden 1952-62<sup>3)</sup>. Hvad angår Kinas stilling som "udviklingsmodel" for andre u-lande, noget, der, som vi skal se, spiller en vis rolle i dets udenrigspolitik, er disse resultater måske ikke så afgørende, som at det på den ene side har foretaget en gennemgående omstrukturering af landbruget, på den anden side formået at præstere visse iøjnefaldende "show-projekter", hvoraf det betydeligste set fra et udenrigspolitisk synspunkt turde være fremstillingen af atomvåben (1964), og endelig, måske det vigtigste, skabt et system af psykologiske produktionsstimulanser i stedet for materielle.

Øjensynlig til dels takket være anvendelsen af en teknik, som kun har været brugt eksperimentelt i Vesten - udskillelse af U-235-isotopet ad elektromagnetisk vej, dels rådighed over rigelige lithiumforekomster i Sinkiang, lykkes det Kina at blive en brintbombemagt på rekordtid. Hvad fremføringsmidlerne angår, satser det direkte på atomraketter efter Lin Piaos overtagelse af forsvarsministeriet efter Péng Teh-huei i 1959 og prøveflyver den første i 1966. De kinesiske resultater på dette område tilskrives dels det forhold, at Kina har haft en kerne af højt kvalificerede videnskabsmænd uddannet i Vesten, dels det totalitære samfunds muligheder for at koncentrere alle nødvendige ressourcer om højt

---

1) Le Monde, Paris 28/9 1964.

2) Economist, London 7/8 1965.

3) Op.cit., s. 203.

prioriterede projekter<sup>1)</sup>.

## 29. Fortid og ideologi.

Samtidig med, at Kina ideologisk fremtræder som den mest radikalt revolutionære stormagt og bekender sig til en ideologi af europæisk oprindelse, har man påpeget, at den særlige udformning, som denne ideologi har fået, og de deraf følgende konsekvenser for den kinesiske udenrigspolitik bærer præg af nationens fortid, fjernere og nærmere, og ledelsens særlige erfaringer.

Et så centralt element i den ideologiske konflikt mellem Moskva og Peking som udlægningen af begrebet "modsætninger" i samfundet er blevet sat i forbindelse med den taoistiske lære om yin og yang<sup>2)</sup>. På samme måde har man ment at kunne påvise, at Mao Tse-tungs militære doktriner med deres vægt på psykologi og udtrætning i stedet for den vestligt-clausewitzske traditions teorier om kraftkoncentration og tilintetgørelse af fjenden og "definitiv" afgørelse står i gæld til kinesiske klassikere som Sun Tsu<sup>3)</sup>.

Mao Tse-tungs indsats for at genskabe en mægtig og uafhængig kinesisk stat ligger, mener Stuart Schram, i direkte forlængelse af den kinesiske nationalismes program siden midten af det 19. århundrede.

---

1) Kina har erhvervet sin tekniske know-how fra i det mindste fem vestlige lande: Tyskland, England, Frankrig, USA og Sovjetunionen. Udviklingen af atombomberne er sket under ledelse af Tsieng Santsiang, der 1934-49 var assistent hos den franske (kommunistiske) atomfysiker Frédéric Joliot-Curie, og Wang Kan-chang, der er uddannet hos Hahn og Lise Meitner i Tyskland og i mange år underviste ved Berkeley i Californien. Han vendte tilbage til Kina i 1955. Lederen af det kinesiske raketprojekt er Chien Hsueh-shen, der indtil 1955 arbejdede ved California Institute of Technology sammen med Wernher von Braun, som skal have sagt om ham, at han ville blive hans farligste rival. Af 25 fysikere i Pekings videnskabelige akademi er 13 blevet uddannet i USA, 7 i England, 3 i Frankrig og 1 i Tyskland. Det sovjetiske bidrag består bl.a. i uddannelse af 950 atomfysikere og grundlæggelsen af isotopadskillelses anlægget i Lanchow i Sinkiang. Mellem 1955 og 1960 vendte over 2.000 kinesiske videnskabsmænd uddannet i udlandet hjem, og om dem er samlet en stab af teknikere, som er blevet indsat i pionerindustrier som atomenergianlæg, raketfremstilling og elektronindustri, således at Kina i 1966 allerede havde den første atomubåd i drift og var i stand til eksportere elektroniske anlæg til Østeuropa. Mens man har opnået betydelige resultater inden for produktionen ved en stærk koncentration af den forhåndenværende teknisk-videnskabelige elite, synes det mere tvivlsomt, om det samtidige forsøg på at forcere uddannelsen af omfattende nye tekniske kadre frem har haft en tilsvarende succes. (Se Nouvel Observateur, Paris d. 29/6 & 2/11 1966 samt 8/3 1967, Atomes, Paris juni 1966, L'Express, Paris 9/1 1967 og især Morton H. Halperin, China and the Bomb, London 1965).

2) Stuart R. Schram, The Political Thought of Mao Tse-tung, London 1963, s. 46, om den klassiske kinesiske filosofi Marcel Granet, La Pensée chinoise, Paris 1934. Andre eksempler på traditionelle elementer i det moderne Kina hos Walter Franke i Moderne Welt 1961/62 og Joseph Needham i Comprendre, 1961. Generelt om kinesiske kulturtrationer Raymond Dawson, The Legacy of China, Oxford 1964. noter forts.

Dennes vigtigste slogan fra slutningen af det 19. århundrede fuqiang - (at gøre Kina) rigt og mægtigt - går gang på gang igen i Mao Tse-tungs proklamationer<sup>1)</sup>.

Kontinuiteten i det kinesiske regime viser sig på en anden måde deri, at det igennem mere end 40 år er de samme ledende politiske aktører, der optræder på scenen, - på den ene side Chiang Kai-shek, på den anden en kommunistisk ledelse, der har været bemærkelsesværdigt stabil. Det kinesiske kommunistparti har ikke været ramt af de blodige udrensninger, som har været karakteristiske for de europæiske partier, navnlig det sovjetiske. Det er den stadige kontakt med masserne, der skal holde partiets sti ren for kættersk ukrudt. Det har kun i begrænset omfang anvendt fysisk udslettelse som politisk middel<sup>2)</sup>.

Chou En-lai sætter også denne adfærd i forbindelse med forskellige traditioner. Han udtaler i et interview:

Voici comment nous appliquons notre politique: en cas de sabotage, nous recourons le moins possible à l'emprisonnement et moins encore à la peine capitale. La répression n'intervient qu'en cas d'infraction grave à la loi, lorsque la vie des autres est en cause.

Vous avez en Europe une longue tradition de régicide. Chez nous, le dernier empereur a bénéficié de l'amnistie. Non seulement, il n'a pas été exécuté, mais encore il siège à la Conférence consultative politique du peuple chinois et il a publié ses Mémoires<sup>3)</sup>

I stedet foretrækker man "overtalelse", "opdragelse", "tankereform", i amerikansk terminologi blevet til "brain-wash", og henrettelser, der i regimets første år - modsat Sovjetunionen - skete i overværelse af store menneskemasser, er af regimet blevet betegnet som led i opdragelsesprocessen<sup>4)</sup>. Med mellemrum søges den psykologiske ensretning gennemnote 3 fra forrige side) Vestlig udgave S.B. Griffith, Sun Tzu: The Art of War, Oxford 1963.

1) Stuart R. Schram, La Chine de Mao Tse-tung, Revue française de Science politique, Paris dec. 1965, s. 1080.

2) Man kan vanskeligt forestille sig i det sovjetiske system, at en fremtrædende politiker i månedsvis kunne være udsat for stadig angreb og alligevel beholde sin post som f.eks. statspræsident Liu Shao-chi i Kina.

3) Karol, op.cit., s. 472.

4) Ifølge statssikkerhedsminister Lo Jui-ching var der indtil okt.1952 blevet henrettet to millioner "kontrarevolutionære" i Kina. Ifølge et skøn fra AFLs Free Trade Union Council skulle i alt 14 millioner være blevet henrettet. (George Paloczi-Horvath, Mao Tse-tung, London 1962, ss. 263 f.)

Schram mener, at selve forsøget på at opdrage masserne gennem studier - in casu af formand Maos værker - falder i tråd med en gammel kinesisk tradition: "Un autre aspect de la Chine actuelle qui offre des analogies avec la Chine traditionnelle réside dans un moralisme dont l'exigence essentielle est de se façonner par l'étude jusqu'à ce que spontanément, on agisse en harmonie avec les normes d'une société hiérarchique". (Revue française, cit.nr., s. 1106).

ført med terrorbølger som efter "loo blomsterperioden" i 1957 og rødgardisternes "kulturrevolution" i 1966. Mere end fysisk likvidering har man dog anvendt "opdragelsen gennem fysisk arbejde hsiafang (sende ned)" i disse processer.

Den ideologi og de metoder, der er karakteristiske for Pekingregimet, har dog ikke blot sine forudsætninger i kinesisk historie, men også mere specifikt i de erfaringer, den magthavende gruppe i Kina har gjort. Disse afviger fundamentalt fra de sovjetiske, ja strider direkte mod dem. Mens oktoberrevolutionen i 1917 var et kup gennemført på grundlag af byproletariatet på et tidspunkt, hvor statsmagten var i fuld opløsning, hvor "de objektive faktorer" havde skabt en udpræget "revolutionær situation", er de kinesiske kommunister kommet til magten gennem over tyve års revolutionær krig, og den befolkningsgruppe, de har støttet sig til, har først og fremmest været bondebefolkningen. Samtidig med, at Stalin ved sin ordre - mod Trotskijs råd - til de kinesiske kommunister om samarbejde med Kuomintang førte dem til en katastrofe, lancerede Mao Tse-tung i 1926 i Analyse af klasserne i det kinesiske samfund den idé, at en revolutionær bevægelse i Kina som i Asien overhovedet kunne bygge på bønderne og ikke bare som i Europa på industriarbejderne<sup>1)</sup>.

Mens man i sovjetisk ideologi betoner betydningen af "de objektive faktorer", lægger kineserne større vægt på "den subjektive faktor", den revolutionære vilje, den "rigtige opfattelse", den "korrekte politiske tanke", de "fem hao"<sup>2)</sup>. Mennesket, ikke de objektive faktorer bliver det centrale, en doktrin, der har vidtgående implikationer for både den kinesiske udviklingsmodel og for den militære strategi.

Mens det i sovjetkommunismens teoretiske grundbog, Otto Kuusins Osnovy Marksizma-leninizma (den leninistiske marxismes grundlag) fra 1959 hedder:

Det er ikke menneskenes bevidsthed, der bestemmer deres livsform, men omvendt deres sociale livsform, der bestemmer deres bevidsthed 3).

- 1) Paloczi-Horvath, op.cit., ss. 88 ff., E.H. Carr, A History of Soviet Russia, III, 2, London 1964, kap. 40. (Således fremgår det i det mindste af de nye udgaver af Klasseanalysen, der har betydning i den samtidige ideologi. I den oprindelige var tendensen knap så klar. Se Schram. Revue française, s. 1103 f).
- 2) Löwnthal, op.cit., s. 153, Karol, op.cit., s. 263, "hao" betyder (det, der er godt" - i skrift gengivet ved tegnene for en kvinde og et barn).
- 3) Cit. af Brødsgaard og Østergaard i Forskelle i sovjetisk og kinesisk opfattelse af kommunistisk teori efter Short Handbook of Communist Ideology, udg. Helmut Fleischer, Dordrecht 1965, s. 7.

hedder det i et af flere kinesiske skrifter om dette emne:

Mennesket er ikke slave af den objektive virkelighed. Under forudsætning af, at menneskenes bevidsthed er i overensstemmelse med de objektive love for tingenes udvikling, kan folkemassernes subjektive autoritet udfolde sig i fuldt mål, overvinde alle vanskeligheder, skabe de nødvendige betingelser og bære revolutionen frem. I denne forstand skaber det subjektive det objektive 1)

For opfattelsen af, hvorledes "overgangen til socialismen" - i kommunistisk sprogbrug samfundets overtagelse af produktionsmidlerne, i kommunistisk politisk praksis kun mulig ved kommunisternes magtovertagelse - spiller det en ikke uvæsentlig rolle, om man som kineserne tror på den subjektive faktors, den revolutionære viljes primat eller på de objektive faktorer, den revolutionære situations primat. Hvor når er et samfund modent til den socialistiske fase? Efter sovjetisk opfattelse først, når det har nået et vist industrielt udviklingstrin, så der på en gang er industrielle produktionsmidler at socialisere og et industriproletariat, der kan være revolutionens bærende klasse. I den indledende industrialiseringsfase er da et samarbejde mellem "det nationale bourgeoisi" og den revolutionære kommunisme i en fælles kamp mod "imperialismen" den korrekte vej til socialismen<sup>2)</sup>. Allerede Stalin anbefalade samarbejde mellem Kuomintang og kommunisterne i Kina. Men de kinesiske kommunister er netop utvivlsomt traumatiserede af erfaringerne fra dette samarbejde og har i det mindste været forbeholdne over for den støtte Sovjetunionen har ydet "borgerligt-nationale" regimer som Nassers i Ægypten og Nehrus i Indien. Det er dog naturligt at sætte dette forbehold i forbindelse med en anden erfaring, som kineserne har gjort i deres relationer med Moskva: Sovjetunionens økonomiske bistandspolitik. Mens den over for Kina har været strengt forretningsmæssig, tilmed øjensynlig på prismæssigt ugunstige betingelser, har Sovjetunionen været mere rundhåndet i sin bistandspolitik over for lande som Indien og Ægypten. Også disse økonomiske interessekonflikter har fået en ideologisk overbygning. Den drejer sig ikke her om overgangen til socialismen, men om overgangen fra det socialistiske til det kommunistiske overflodssamfund. Efter sit besøg i Peking i okt. 1954, hvor Hruščov øjensynlig opnåede kinesisk støtte i sin magtkamp med Malenkov, lancerede han den doktrin, at de socialistiske landes overgang til kommunismen skulle ske samtidigt. En betingelse herfor måtte være en massiv sovjetisk

1) Cit. hos Schram, The Political Thought, s. 80. I Peking Review, 25/9 1964 er en særlig artikel Man's Role is Decisive helliget emnet.

2) I Kommunist, Moskva 1963, nr. 13 advarer Starušenko i Gennem almen-demokratisk omdannelse til den socialistiske mod revolutionære slagord i utide. Man skal afvente den revolutionære situation. Cuba er en undtagelse.

bistand til Kinas industrialisering<sup>1)</sup>). Samtidig med, at Hruščov i foråret 1958 sikrer sig enemagten i Kreml, opgiver han imidlertid doktrinen om "den samtidige overgang til kommunismen", og kineserne lancerer med folkekommunerne en ny vej til overgang til kommunismen allerede i et agrarsamfund.

Siden 1956 har det ideologiske skisma udviklet sig på en anden front, omkring afstaliniseringen i Sovjetunionen. Når de tidligere konflikter mellem Stalin og Mao Tse-tung tages i betragtning, kan det forekomme ejendommeligt, at kineserne reagerer på den sovjetiske afstaliniseringsproces ved at tage Stalin i forsvar. Deres reaktion er blevet forklaret på følgende måde: Netop fordi det kinesiske kommunistparti i Stalin-tiden har ført en af Moskva temmelig uafhængig politik, har denne tid ikke traumatiseret dem på samme måde som russerne. Stalin havde aldrig for dem været idoliseret på samme måde som i Sovjetunionen, afsløringen på den 20. partikongres kom derfor ikke som noget chok. På den anden side synes de at have erkendt faren for, at selve de kommunistiske regimers "legitimitetsgrundlag" ville blive rystet, når der foretoges så radikalt et opgør med fortiden, som gennemførtes af Hruščov. Efter kinesisk opfattelse står og falder den marxistiske læres rigtighed - og dermed regimernes legitimitet - ikke med et postulat om ufejlbarlighed. Marxismen er en metode til at lære af sine fejltagelser. Baby daterer den kinesisk-sovjetiske ideologiske konflikt til en artikel i Folkets dagblad fra 5. april 1956, Om den historiske erfaring med proletariatets diktatur, hvori det bl.a. hedder:

Vi skal betragte Stalin ud fra et historisk synspunkt, foretage en fuldstændig og passende analyse for at drage nyttige lærer af den. Hvad der er rigtigt, og hvad der er forkert hos Stalin er et fænomen tilhørende den internationale kommunistiske bevægelse og bærer præg af en bestemt epoke 2).

På tre punkter udvikler det ideologiske skema mellem Moskva og Peking sig i de følgende år:

1. Spørgsmålet om krigens uundgåelighed.
2. Spørgsmålet om en overgang uden revolution til socialismen i de kapitalistiske lande.
3. Spørgsmålet om det politiske systems udvikling i overgangsfasen fra det socialistiske til det kommunistiske samfund.

På det sidste punkt kan man konstatere en teoretisk uoverensstemmelse mellem Stalin og Mao helt tilbage til 1937, hvor Mao skrev sin afhand-

1) Ionescu, op.cit., s. 100.

2) Baby, op.cit., s. 22.

ling Om modsætninger, der aldrig er blevet offentliggjort i Sovjetunionen og i Kina først i 1952<sup>1)</sup>). Mens man i sovjetisk teori opererer med klasse modsætninger i det kapitalistiske samfund, mellem kapitalistiske og socialistiske stater og i forholdet mellem kapitalistiske stater indbyrdes, skelner Mao mellem antagonistiske modsætninger mellem den "imperialistiske lejr" og "den socialistiske", mellem "imperialisterne" og "de undertrykte nationer" og mellem klasserne inden for det kapitalistiske samfund og ikke-antagonistiske modsætninger, der fortsat eksisterer i form af en klassekamp inden for det socialistiske samfund, mens klassekampen efter russisk opfattelse er afskaffet i det socialistiske samfund. Denne noget teologiske diskussion har en praktisk politisk konsekvens: eksisterer klassekampen også i overgangsfasen fra socialisme til kommunisme, er opretholdelsen af proletarietets diktatur nødvendig, for at forhindre ikke-antagonistiske modsætninger i at blive antagonistiske. De sovjetiske "revisionister" taler derimod om, at mens proletarietets diktatur er nødvendigt under overgangen fra kapitalisme til socialisme, er det overflødig under overgangen fra socialisme til kommunisme, hvor man har "en stat af hele folket"<sup>2)</sup>). Mens kineserne kritiserer Stalin for at have anset klassekampen for udryddet i Sovjetunionen, priser de ham for, at han alligevel har opretholdt proletarietets diktatur<sup>3)</sup>.

Men mere generelt er det måske igen betydningen af "den revolutionære vilje" i kinesisk ideologi, der forklarer den fortsatte respekt for Stalin i Peking<sup>4)</sup>). Punkt 1 og 2 hænger nøje sammen med forholdet mellem ideologi og optik, med kinesernes opfattelse af omverdenen, som skal behandles i det følgende. Som afslutning på drøftelsen af forholdet mellem fortid og ideologi og som overgang til det følgende, kan det måske være på sin plads at anføre, at selve dette at anse de egne erfaringer og løsninger for universelt normgivende og at bedømme omverdenen ud fra dem, skønt vi har kunnet iagttage denne tendens også i andre lande, måske har en særlig stærk tradition i Kina. Dutt skriver således:

China has no concept of international relations...

China has always functioned, consciously or subconsciously, on the assumption that the truth as seen in China was the universal truth and that whatever happened in China was significant for every other part of the world 5)

1) Schram, The Political Thought, ss. 128-35.

2) Se herom Baby, opcit., ss. 26 ff, SUKPs program fra 1961 og Hruščovs forelæggelsestale.

3) Peking Review, cit.nr.

4) Karol beretter, at hans diskussioner med kinesere om Stalin gerne endte med, at kineserne sagde: "Oui, mais il y avait quand même à cette époque, un esprit combatif chez les Soviétiques, il existait un internationalisme communiste, et les révisionnistes ont détruit tout cela". (Op.cit., s. 441).

5) Op.cit., ss. 20 & 28.

### 30. Ideologi og optik.

Der er åbenbare overensstemmelser mellem den sovjetiske og den maoistiske opfattelse af omverdenen, for så vidt som man i begge finder et dichotomisk verdensbillede. Konflikten er det normale, den vej, hvorad historien bevæger sig fremad. Men der er også forskelle mellem Pekings og Moskvas optik, forskelle, der kommer til udtryk i de to parter uenighed om krigens uundgåelighed og revolutionen nødvendighed.

Efter kinesisk opfattelse er den internationale politik "en klassekamp i verdensformat"<sup>1)</sup>. Modsætningerne mellem den socialistiske og den imperialistiske lejr er antagonistiske, hvilket efter Maos definition betyder, at de kun kan overvindes ved vold. Heller ikke efter sovjetisk opfattelse kan den internationale politik forstås uden anlægelse af klassekampoptikken. Men mens kineserne holder fast ved den klassiske leninistiske tese om, at krig er uundgåelig, så længe der eksisterer kapitalistiske stater, argumenterer russerne, at en krig mellem den socialistiske og den imperialistiske lejr er blevet undgåelig af to grunde, den ene politisk, den anden teknologisk. Den politiske udvikling har gjort den socialistiske lejr så stærk, at den imperialistiske ikke længere vil vove at angribe den, og udviklingen af de moderne våben storkrig så ødelæggende, at den ikke længere vil være ensbetydende med kapitalismens, men med civilisationens endeligt. Mens den våbentekniske udvikling efter Moskvas opfattelse indikerer en fredelig sameksistens, hvorunder den socialistiske lejr vil udkonkurrere den kapitalistiske i et fredeligt produktionskapløb, mener Peking, at den tværtimod har skabt bedre betingelser for at intensivere den revolutionære kamp. Forskellen i konfliktforventninger kommer navnlig til udtryk efter opsendelsen af den første sputnik i efteråret 1957. Det våbentekniske forspring, som her manifesteres, vil efter Moskvas opfattelse beskytte den socialistiske lejr mod angreb, således at grundlaget for en fredelig kappestridspolitik dermed er sikret; efter kinesisk opfattelse betyder denne styrke, at man med større tryghed kan skærpe den revolutionære kamp, lade den revolutionære vilje udfolde sig, uden risiko for eskalation:

The key factor in the shift in China's external outlook that took place in the second half of 1957 was her evaluation of the Soviet Union's technological-military advance, in particular the Soviet test of an ICBM and earth-satellite successes,

skriver Alice Langley Hsieh<sup>2)</sup>. Mere end nogensinde er imperialismen ble-

1) Baby, op.cit., s. 26.

2) Alice Langley Hsieh, Communist China's Strategy in the Nuclear Era, Prentice Hall 1962, s. 76.



vet "papirtigre". Men siden den 20. partikongres giver de sovjetiske ideologer tydeligere og tydeligere udtryk for den opfattelse, at på den ene side en overgang til socialismen i de mest avancerede kapitalistiske lande er blevet mulig uden revolution, at på den anden side den i de mindst-avancerede lande går fra den feudalistiske samfundsstruktur over den kapitalistiske fase. I et af hovedskrifterne i den kinesisk-sovjetiske polemik, Længe leve leninismen (1960) tager kineserne skarpt afstand fra tanken om, at overgangen til socialismen kan ske uden revolution og borgerkrig:

Ikke en eneste stor revolution i historien er blevet gennemført uden borgerkrig, og ingen alvorlig marxist vil anse det for muligt at gennemføre overgangen fra kapitalisme til socialisme uden borgerkrig 1).

Læren om en revolutionær bevægelse baseret på landproletariatet projiceres op i verdensformat i Neokolonialismens apologeter (1963) og af Lin Piao i artiklen Leve folkekrigens sejr i 1965, hvori han opstiller den kinesiske borgerkrigs strategi - landdistrikternes omringelse af byerne - som model i verdensskala: byerne er de imperialistiske industrilande, landdistrikterne de underudviklede landbrugslande, som skal besejre de første ved den samme omringelsesstrategi. Kinas udenrigspolitik var at stimulere og støtte revolutionære krige i "verdens landdistrikter"<sup>2)</sup>. Lin Piaos artikel fremkom interessant nok i forbindelse med en ny udgave af Maos Strategiske problemer i partisan-krigen mod Japan (1938). I hele det kinesiske syn på konfrontationen med USA synes erfaringerne ikke blot fra borgerkrigen, men fra krigen mod Japan at spille en vigtig rolle. Det er den præcedens, man referer til. Karol gengiver således en samtale med "un responsable chinois très haut placé" som siger om Vietnam-krigen (i 1965):

"Ce n'est que le début. Les Américains vont amener des centaines de milliers de soldats, ils vont bombarder Hanoi, ils vont tenter d'envahir le Viet-nam du Nord, puis ils vont bombarder la Chine qui est liée au Viet-nam comme les lèvres aux dents. Ensuite il leur arrivera ce qui est arrivé naguère aux Japonais, ils auront le monde entier contre eux et ils ne pourront jamais soutenir contre nous une guerre prolongée".

Karol resumerer sit eget indtryk af den kinesiske optik således:

(Mao) se trouvant un ennemi implacable et plus fort que lui,

---

1) Cit. hos Zagoria, op.cit., s. 230.

2) Se Schram i Revue française, ss. 1101 f. og Mao Tse-tung, Harmondsworth 1966, ss. 311 & 313 Economist, d. 20/8 1966 og Karol, op.cit. s. 143. Lin Piaos folkekrigsteori blev omgående gendrevet af Lo Jui-Ching, der derpå blev afsat som generalstabschef.

il se prépare à lui livrer une guerre prolongée qui renversera peu à peu le rapport des forces, comme ce fut le cas pendant la guerre contre le Japon... Les stratèges chinois, encore marqués par l'expérience de la dernière guerre, sont convaincus que seul le peuple en armes peut rendre la vie intenable à un envahisseur même cent fois mieux équipé que lui, comme l'étaient les Japonais 1)

Man kan bag disse udtalelser spore to træk i den kommunistiske optik, som vi allerede har mødt i Sovjetunionen: på den ene side overbevisninger om, at de kapitalistiske stater er præget af stærke indre selvmodsigelser, som vil begunstige den revolutionære sag, på den anden side en tidsdimension i synet på den internationale politik, som kontrasterer stærkt med de kortfristede perspektiver, som ofte præger navnlig amerikansk politik, en utålmodighed, der kræver hurtige og definitive løsninger. For kommunisterne, der tror at sidde inde med den videnskabelige sandhed om den historiske udviklingsproces, har det slet ingen hast. Det kommer eksplicit til udtryk i andre udtalelser. Karol resume-rer en samtale med udenrigsminister Chen-yi om Vietnam således:

Pour lui, si les Américains se maintiennent au Viet-nam, le peuple vietnamien et demain d'autres peuples connaîtront des souffrances pires encore que celles de la guerre actuelle. Mais comment le David vietnamien arrivera-t-il à battre le Goliath américain déterminé à gagner coûte que coûte?

Le réponse des Chinois à cette question exprime parfaitement leur vision du monde. "Le peuple vietnamien pourra tenir dix ans, vingt ans, cent ans s'il le faut parce qu'il combat pour une cause juste. Les impérialistes, eux, dans le même temps seront harcelés partout dans le monde, parce qu'ils sont hais des peuples qui veulent se libérer de leur oppression. A la longue, ils n'auront plus assez de troupes ni d'avions pour lutter sur tous les fronts et, de plus, le peuple américain lui-même finira par se révolter contre sa classe dirigeante" 2)

Denne revolte finder man allerede umiskendelige tegn på:

- la presse chinoise donne une place énorme aux manifestations pacifistes qui se déroulent aux Etats-Unis...

J'ai essayé un jour, très discrètement, s'insinuer que les articles de Walter Lippmann n'exprimaient pas la pensée de la grande masse américaine mais, manifestement, on ne m'a pas suivi 3).

På denne baggrund er det da måske ikke så overraskende, at Chen-yi fortolker eskalationen i Vietnam som udtryk for amerikansk desperation:

L'impérialisme américain se débat furieusement. Cependant, l'héroïque peuple vietnamien est décidé à chasser les agresseurs américains et est prêt à lutter contre eux pendant une génération encore si cela est nécessaire. La force du peuple est inépuisable.

1) Op.cit., ss. 44 f.

2) Op.cit., s. 366.

3) Samme, s. 367.

J'ai la ferme conviction que quelles que soient leurs manoeuvres, les Etats-Unis ne pourront échapper à leur sort, c'est-à-dire la défaite finale...

À notre avis, la situation actuelle est extrêmement favorable au peuple vietnamien et extrêmement défavorable à l'impérialisme américain. C'est le peuple vietnamien qui est en train de remporter la victoire, et non l'impérialisme américain engagé dans l'"escalade". Maintenant, ce sont l'impérialisme américain et ses laquais qui ont besoin de négociier pour reprendre haleine et se tirer de l'impasse, non le peuple vietnamien 1)

"Tålmodighedsoptikken", som vi kender fra Sovjetunionen, synes at have endnu længere dimensioner i Kina. Mens det på SUKPs 22. partikongres blev fastslået, at kommunismen ville blive gennemført i Sovjetunionen i løbet af de kommende 20 år, hedder det i en kinesisk tekst fra 1959:

- en meget lang tidsperiode er nødvendig for at afgøre, "hvem der vil vinde" i kampen mellem kapitalisme og socialisme. Adskillige årtier gør det ikke, succes kræver et til adskillige hundrede år 2).

- 1) Karol, op.cit., s. 475. Der findes vidnesbyrd om en lignende optik hos de nordvietnamesiske ledere. Moshe Dayan citerer således den nordvietnamesiske øverstkommanderende general Giap i Folkekrig, folkehær, Viet-congs oprørshåndbog for underudviklede lande: "I den nuværende internationale situation er et svagt folk, der rejser sig for resolut at kæmpe for sin frihed, sikker på at triumfere over alle fjender og på at vinde sejr". Og i HOC-TAP (jan.1966): "I USA breder det amerikanske folks kamp mod Johnson-administrationens aggressive politik sig til flere og flere lag og giver sig udslag i selvmords-brændinger, ødelæggelse af indkaldelsesordrerne, standsning af troppetransporter til Vietnam... Denne bevægelse vokser i styrke overalt i et omfang, der er uden fortilfælde i USA's historie... Vi har endnu ikke omtalt den moralske krise blandt de amerikanske tropper, der er bange for nærkampe, lader deres døde og sårede blive tilbage på kamppladsen, kaster våben og ammunition, når de trækker sig tilbage, er bange for junglen, solen, blæsten, malariaen, og især for befrielseshæren, ja selv for almindelige vietnamesere, herunder gamle kvinder og børn". For vietnameserne er den præcedens, der refereres til, dog ikke krigen mod Japan, men krigen mod Frankrig. (Politiken, København, d. 23/10 1966). Af talrige vidnesbyrd om en urealistisk opfattelse af omverdenen kan anføres følgende om Mao: "- the Chairman betrayed his astonishing ignorance of the non-Communist world as he did to Premier Nehru or to the members of the Attlee mission. In speaking to members of the Attlee mission for instance, he mistook the Scandinavian countries for Belgium and spoke about the Scandinavian colonies in Africa. Others noted how firmly Mao believed in the "absolute impoverishment" of the Western working classes, and that his picture of the capitalist countries in the second half of the twentieth century was based on the situation described by Marx in the nineteenth century". (Palocz-Horvath, op.cit. s. 299).
- 2) Cit. af Brødsgaard og Østergaard efter On Khrushchev's Phoney Communism, Peking Review, nr. 29, Peking 17/9 1964.

Mens den amerikanske imperialisme er lederen af den fjendtlige kapitalistiske lejr, som er dømt til at tabe, selvom det måske vil vare flere århundreder; er modsætningsforholdet til den sovjetiske revisionisme af en noget anden art. Det synes snarere at høre hjemme blandt de "ikke-antagonistiske modsætninger", der kan overvindes uden vold, gennem diskussion. Igen er det dog - som i forholdet til USA - til syvende og sidst folket, kineserne sætter deres lid til. Ligesom det amerikanske folk vil gøre oprør mod Johnson's krigspolitik, vil det sovjetiske afsætte sine revisionistiske ledere. For på bunden er det sovjetiske folk godt nok. Karol resumerer efter en samtale med Chou En-lai sine indtryk af de kinesiske lederes syn på Sovjetunionen således:

- comme les autres dirigeants chinois, tout en s'indignant de l'évolution récente du système soviétique, il (Chou En-lai) semble croire qu'une bonne équipe révolutionnaire arrivant au pouvoir pourrait rapidement et sans trop de peine corriger ces erreurs et même que, si la masse soviétique comprenait à quel point ses chefs se sont écartés du chemin du communisme, elle saurait bien les changer - et que cela arrivera tôt ou tard, car la base reste communiste comme elle l'était du temps de Staline. Tout espoir n'est donc pas perdu, mais c'est sur les forces populaires qu'il faut compter et non sur les dirigeants 1).

Om sit besøg i Moskva efter Hruscovs fald i efteråret 1964 og sine samtaler med Breznev og Kossygin siger Chou En-lai:

- les nouveaux leaders soviétiques ont fait une analyse de la situation internationale qui ressemblait en tout point à celle que leur prédécesseur avait fait à l'époque de son plus grand enthousiasme pour une entente avec les Etats-Unis. A les en croire, la politique khrouchtchevienne de coexistence était un succès, et elle devait continuer coûte que coûte... De toute évidence, ils étaient des adeptes de la même école et, si leurs manières étaient différentes, leur doctrine était exactement la même que celle de Khrouchtchev 2).

I udenrigsministeriet finder Karol en endnu skarpere holdning:

Krouchtchev laissait les Américains se débrouiller tout seuls. L'équipe actuelle veut les aider. Kossyguine est venu nous dire qu'il fallait les aider à sauver la face. Ce qu'il veut, en fait, c'est que les Vietnamiens capitulent sans trop perdre la face 3).

Trods dette gav Chou En-lai dog udtryk for den opfattelse, at Sovjetunionen i tilfælde af en storkonflikt i Asien ville vise sig solidarisk med Kina:

---

1) Op.cit., s. 380.

2) Sammesteds.

3) samme, s. 385.

Il ne m'a pas parlé de restauration du capitalisme ni de Sainte-Alliance américano-soviétique. Il m'a dit, au contraire, et avec beaucoup de conviction qu'en cas de conflit généralisé en Asie, les Soviétiques combattraient aux côtés des Chinois contre les Américains et causeraient ainsi au président Johnson une vive et pénible surprise 1)

Indgår storkonflikten i kinesernes konfliktforventninger? Imødeser de ligefrem med sindsro en atomkrig, fordi den i kraft af Kinas folketal ville gøre Kina til verdens dominerende stormagt? Man har citeret private ytringer af Mao Tse-tung, som kan udlægges i denne retning<sup>2)</sup>. I det offentliggjorte materiale har man henvist til en artikel i Folkets Dagblad i foråret 1960, hvori det hedder:

Selv det nødtørftigste studium af Marx og Engels viser, at det er umuligt at sejre over kapitalismen uden vold. Den parlamentariske vej dner kun for socialforrædere og tåber. Eftersom den socialistiske blok i øjeblikket har en enorm overlegenhed i våben takket være Sovjetunionens tekniske fremskridt, en overlegenhed, der måske kun er midlertidig, er det den socialistiske bloks hellige pligt at udnytte denne overlegenhed over for fjenden. Vi behøver ikke frygte en atomkrig. Selvom en del af jordens befolkning skulle gå til grunde, for at resten kunne leve under et socialistisk regime, har vi ingen ret til at tøve med at gribe til vold 3).

Heri ligger dog naturligtvis ikke, at Peking direkte søger at fremprovokere en atomkrig. For at vurdere dets intentioner må man se ikke blot på dets ideologi og optik, men også på dets faktiske adfærd i den internationale politik.

### 31. Praktik.

Siden kommunisternes magtovertagelse i Kina i 1949 har den kinesiske udenrigspolitik været præget af to ejendommelige modsætningsforhold. Den har på den ene side svinget mellem en militant og en konciliant linie, på den anden side ofte været præget af en kontrast mellem verbal voldsomhed og forsigtig adfærd, som harmonerer godt med visse træk, Stuart Schram finder karakteristiske for Mao's Tse-tung: "the

1) Op.cit., s. 380.

2) F.eks. følgende fra Maos besøg i Moskva i efteråret 1957: "I debated this question with a foreign statesman (Nehru). He believed that if an atomic war was fought, the whole of mankind would be annihilated. I said that if the worst came to the worst and half of mankind died, the other half would remain while imperialism would be razed to the ground and the whole world would become socialist; in a number of years there would be 2.700 million people again and definitely more. We Chinese have not yet completed our construction and we desire peace. However, if imperialism insists on fighting a war, we will have no alternative but to make up our minds and fight to the finish before going ahead with our reconstruction". (Schram, Mao, s. 291).

3) Cit. eft. L.M. Chassin, La pensée militaire chinoise actuelle, Revue militaire générale, Paris marts 1962.

realism and common sense which continue to coexist in Mao's own mind and personality with his warlike enthusiasm"<sup>1)</sup>.

Man kan etablere et vist kronologisk mønster: militant kurs 1949-53 (Korea-krigen), konciliant kurs 1953-57, militant kurs siden 1958. Man kan sætte disse forskellige faser i forbindelse med ændringer i den ydre konstellation, etablere en international interaktionskorrelation: Kinas indtræden i Korea-krigen sker efter FN-troppers overskriden af den 38. breddegrad<sup>2)</sup>. Chou En-lais initiativ til at afslutte våbenstilstandsforhandlingerne i Panmunjom kom tre uger efter Stalins død, men også efter et regeringsskifte i Washington, der øgede truslen om anvendelse af atomvåben og angreb mod Manchuriet. Rees konkluderer: "Ending the Korean War thus seems to have been the first vindication of the Massive Retaliation theory". Men Paloczi-Horvath gør opmærksom på, at afslutningen af fjendtlighederne fulgtes af en udrensning af Stalins betroede folk i Nordkorea (august 1953) og etableringen af en slags kinesisk-sovjetisk condominium i dette område<sup>3)</sup>. I den samme periode likvideres Stalins loyaleste topkineser Kao Kang<sup>4)</sup>.

Under alle omstændigheder indtræder der nu en periode i kinesisk udenrigspolitik, som er præget af "den fredelige sameksistens"-linie; "de fem principper", panchsheel for fredelig sameksistens formuleres i handelstraktaten i april 1954 mellem Indien og Kina.<sup>5)</sup> På Genève-konferencen om Indokina viser Chou En-lai sig mere konciliant end Molotov<sup>6)</sup>. Chou En-lai slår med sit besøg i New Delhi i juni 1954 ind på det rejse-topdiplomati, der senere bliver karakteristisk for Hruščov-periodens sameksistenskurs i Sovjetunionen, og søger på Bandung-konferencen i april 1955 et nært samarbejde med de "borgerligt-nationale" regeringer, som siden - og før - gøres til genstand for ideologiske angreb.

Men overgangen til en konciliant udenrigspolitik i perioden 1953-57

---

1) Schram, Mao s. 277.

2) Mens der er gode holdepunkter for at antage, at det nordkoreanske angreb på Sydkorea skete på sovjetisk og ikke på kinesisk initiativ, er det sværere at få bekræftet Paloczi-Horvaths teori om, at det sovjetiske mål med dette initiativ var at skabe en væbnet konflikt mellem USA og Kina. (Se Schram i Revue française, cit.nr., s. 1097, Paloczi-Horvath, op.cit., s. 279, Allen Whiting, China Crosses the Yalu, New York 1960, David Rees, Korea, the Limited War, London 1964, ss.18-20)

3) Rees, op.cit., ss. 414-420 og Paloczi-Horvath, op.cit., s. 282.

4) Schram, Mao Tse-tung ss. 284 f.

5) Schram, Revue française, s. 1098.

6) Jean Lacouture & Philippe Devillers, La fin d'une guerre, Paris 1960, ss. 267 f.

er også blevet sat i forbindelse med en indre udvikling i Kina. Det er i denne tid, Kina lancerer sin første femårsplan (1953-57), efter sovjetisk mønster<sup>1)</sup>. På samme måde er der en klar korrelation mellem et skift til en mere militant kurs i udenrigspolitikken i 1957-58 og overgangen til "det store spring fremad" i den indre politik, uden at det dog er muligt at fastslå noget primat. Som nævnt er den mere aggressive udenrigspolitiske linie, der i 1958 navnlig manifesterer sig i relation til Taiwan blevet sat i forbindelse med kinesernes vurdering af den ændring i den internationale magtkonstellation, som finder sted med demonstrationen af det sovjetiske raketforspring i efteråret 1957. Kina kan have haft særlig grund til at formode, at det også ville nyde godt af dette forspring, gennem den atomtraktat, som det afsluttede med Sovjetunionen d. 15. oktober 1957. Den militante kurs, der finder udtryk i Quemoy- og Matsu-krisen i sommeren 1958, kommer imidlertid sovjetlederne på tværs; den bremses midlertidigt i forbindelse med Hruščovs og Malinovskijs besøg i Peking, men indstilles dog først, efter at USA som i 1953 har anvendt atomtruslen<sup>2)</sup>. "Trekantmønstret" i den kinesiske problematik viser sig påny.

Men i løbet af 1959 viser det sig vanskeligere og vanskeligere at koordinere den sovjetiske og den kinesiske udenrigspolitik. Hruščovs fredelige sameksistenspolitik kulminerer i Camp David mødet (sept. 1959); kort tid inden (juni) har Moskva opsagt atomtraktaten af 1957<sup>3)</sup>. Samtidig med, at Hruščov er på sameksistensvisit i USA, lancerer Peking sin første kampagne mod Nehru, der har været kritisk over for Kinas nedkæmpelse af det tibetanske oprør og givet den flygtede Dalai Lama asyl<sup>4)</sup>.

Udviklingen i sommeren 1959 ledsages af et indre magtopgør med dybtgående politiske og strategiske konsekvenser for de følgende år, et opgør, hvori Moskva øjensynlig er direkte indblandet. I maj 1959 mødes Hruščov - i Albanien - med den kinesiske forsvarsminister, tidl. øverskammerende for de kinesiske hære i Korea marskal P'eng Te-huai. Marskallen viser Hruščov et memorandum, hvori han kritiserer

---

1) Alice Langley Hsieh, op.cit., s. 168.

2) Hsieh, op.cit., s. 121, Zagoria, op.cit., ss. 209 & 213.

3) Le Monde, Paris 27/8 1963.

4) Ifølge atomtraktaten skulle Sovjetunionen give Kina "modeller af atombomben og teknisk dokumentation til fremstilling af den". Under de kinesiske angreb på Nehru undlader TASS for første gang at se kundere kineserne. (Mackintosh, op.cit., s. 256).

ta yueh og folkekommunerne. Han får sovjetiske bifald, men i september afsættes han og erstattes af Lin Piao, hvis stilling som generalstabschef besættes af den tidligere sikkerhedsminister Lo Jui-ching<sup>1)</sup>. Dette personskifte har da sin baggrund i en intern udvikling, men samtidig er det udtryk for en afgørende udenrigs- og militærpolitisk option.

Da Kina i 1957-58 forkaster den sovjetiske udviklingsmodel og med folkekommunerne og det store spring erstatter den med en kinesisk, der giver primatet til "den revolutionære vilje", er det en udfordring til Sovjetunionens ideologiske hegemoni inden for den kommunistiske verden. Det samme gælder det udenrigspolitiske slagord om "den permanente revolution", der passede godt til den psykologiske atmosfære, man søgte at skabe ved store spring.

Hvorfor den ændring i den indre kurs, som fører til folkekommunerne og det store spring? Der er fra flere sider blevet henvist til "Lad hundrede blomster blomstre" kampagnen i beg. af 1957. Det omfang, oppositionen, der angreb selve systemets grundlag det kommunistiske magtmonopol, viste sig at have under denne kampagne, menes at have overbevist Mao Tse-tung om nødvendigheden af en ny energisk "opdragelsesproces"<sup>2)</sup>.

Sammenvævet med en internationale interaktion kan man således iagttage en interaktion mellem indre udvikling og udenrigspolitik, uden at årsagssammenhængene dog altid er klare. Det sammenbrud for det store spring, som erkendes i 1961-62, fører ikke til nogen ny moderat kurs i udenrigspolitikken. Den konfliktkurs, der har udviklet sig i den radikalt-revolutionære periode, synes at have fået sin egen dynamik. Den revolutionære kamp, der indledes i Sydvietnam i 1959-60, får fortsat energisk kinesisk støtte - i det mindste på det ideologiske plan. Vietnam gøres af den kinesiske centralkomité i 1966 til prøvesagen for hele Lin Piaos verdensstrategi, der går ud på at "omringe bydistrikterne":

Folk i andre dele af verden vil se, at de kan gøre, hvad det vietnamesiske folk gør 3).

Men samtidig med, at den 3. femårsplan indledes i 1966, sker der en ny indre radikaliserings, der giver sig udtryk i "kulturrevolutionen", som bliver et kraftigt opgør med "revisionismen", i Sovjetunionen og Kina. Man kan heri skelne to forskellige fraktioner inden for

---

1) Edward Crankshaw, The New Cold War, London 1963, s. 83 & Elegant, op.cit., s. 214.

2) Dutt, op.cit., ss. 4, 15 & 18, Schram, Revue française, ss. 1088 f.

3) Economist, 20/8 1966, s. 710.



den kinesiske magtelite, som repræsenterer på en gang to forskellige udenrigspolitiske linier, to forskellige former for økonomisk politik, to forskellige ideologier, en maoistisk og en sovjetisk. Den ene gruppe, Mao Tse-tung-Lin Piao lægger hovedvægten på "den revolutionære viljes" primat, på landproletariatet, på den revolutionære krig, på den menneskelige indsats afgørende betydning i den økonomiske udvikling, på Kinas egne kræfter<sup>1)</sup>. Den anden gruppe er øjensynlig tilhænger af en mere sovjetisk orientering, økonomisk, militærstrategisk, udenrigspolitisk, ideologisk. I den periode, hvor Kina i 1953-57 følger en sovjetisk udviklingsmodel og en konciliant udenrigspolitik, er Mao Tse-tung påfaldende i skyggen<sup>2)</sup>. P'eng, der søger Hrusčovs støtte mod det store spring og folkekommune-politikken, er samtidig tilhænger af en hær efter sovjetisk mønster, begrænset i antal, men veludrustet til konventionel krig - af den type, han kendte fra Korea. Lin Piao skaber en stærk politiseret massemilits, udrustet til en revolutionær krig af den type, der føres i Vietnam, suppleret af en atomstyrke skabt på grundlag af Kinas egne kræfter. Under kulturrevolutionen er en af hovedskydeskiverne præsident Liu Shao ch'i, en af grundlæggerne af Kinas fagbevægelse, byproletariatets førende repræsentant.

Hvis denne analyse er rigtig, er Kinas udenrigspolitiske orientering i mere eller mindre sovjetvenlig retning afhængig af den indre magtkamp. Den maoistiske kurs er klart baseret på, at den kinesiske model har universel gyldighed, som økonomisk udviklingsmodel, og som revolutionsmodel for u-landene. Den er klart tilpasset sociale strukturer, der er karakteristiske for u-landene, som er helt overvejende landbrugslande, hvori det store sociale problem er jordejernes udbytning af jordens dyrkere gennem et ågeragtigt fæstesystem, præcis det sociale onde, som de kinesiske kommunister først angriber i deres kampe mod "the landlords"<sup>3)</sup>. Den sociale revolution, som Kina gennemfører, har derfor langt klarere relevans for u-landenes problematik end industriproletariatets revolution i den sovjetiske model. På samme

- 1) Det nationalistiske element i maoismen bliver i disse år mere og mere fremtrædende og antager en mere og mere megaloman karakter, som f.eks. afspejler sig i Mao Tse-tungs digte. (Schram, Mao, ss. 304-307).
- 2) Paloczi-Horvath, op.cit., s. 297.
- 3) Det er ganske misvisende, som det tit sker, at oversætte landlords i Kina ved "godsejere". Det, der er tale om, er jordens ejere i modsætning til fæstere og forpagtere. Ofte rådede jordejerne i Kina, som i så mange andre u-lande, kun over et meget beskedent areal, som gjorde høje landgilder endnu mere ønskværdige, en politik, der er blevet lettet af det befolkningspres, som indførelsen af præventiv medicin i u-landene har skabt. (Sml. komp. I, ss. 61 & 117 f. & Schram, Revue française, s. 1086).

måde har den produktionsmodel, Kina forsøger at skabe dels under det store spring, dels gennem kulturrevolutionen lagt hovedvægten på den eneste produktionsfaktor, hvoraf u-landene har overflod, mennesket, og den er baseret på egne kræfter i en international situation, hvor u-landene finder større og større vanskeligheder ved at fremskaffe den nødvendige bistand til produktionsmidler udefra. Også den militære model sætter mennesket i centrum, den revolutionære vilje, der ved en "rigtig" politisk-militær taktik kan holde stand mod og udtrætte teknisk langt overlegne modstandere og derved omstyrte de eksisterende magtstrukturer. Om de konkrete resultater, de kinesiske modeller kan opvise, er imponerende eller ej, er måske ikke afgørende for deres propagandistiske virkning. Som nævnt har kineserne i årevis ikke anvendt produktionsstatistik i deres propaganda overhovedet, hvorimod de på den ene side kan fremvise imponerende show-projekter som atombomber og raketter, broen over Yangtze floden, den centralasiatiske jernbane, på den anden side har udvist en usædvanlig psykologisk élan, der på en gang har skabt en arbejdspuritanisme og social egalitarisme, som næppe findes i noget andet u-land, og løst rent elementære sociale problemer som sult og uhygiejniske forhold<sup>1)</sup>.

Imidlertid er det værd at bemærke, at i det omfang, den kinesiske udenrigspolitik har været en succes, har denne ikke bygget så meget på den særlige ideologiske "u-landsmessianisme" som på mere traditionelt diplomati, der har ignoreret de ideologiske hensyn. Slående eksempler er Kinas forhold til henholdsvis Indonesien og Pakistan. Det er vanskeligt at finde noget u-land, hvor forholdene syntes gunstigere for en anvendelse af de kinesiske modeller end Indonesien, hvor der eksisterede et mægtigt og indflydelsesrigt kommunistisk parti, hvis leder Aidit var "plus maoïste que Mao"<sup>2)</sup>. Der var tilmed et udenrigspolitisk interessefællesskab mellem Indonesien og Kina i konfrontationen med de angelsaksiske magter i Sydøstasien - modsat Indien, hvor den territoriale konflikt med Kina fører til en splittelse af det indiske kommunistparti. Alligevel førte udviklingen i 1965 til en katastrofe for det indonesiske kommunistparti. I Pakistan eksisterer omvendt et regime, som er noget nær en prototype på det "borgerligt-nationale" styre, der er de maoïstiske ideologer til så stor forargelse - bortset fra, at dets økonomiske udviklingspolitik, omend ingenlunde takket være Kina, har vist sig ganske effektiv<sup>3)</sup>. Men Pakistan er - på grundlag af et fælles modsætningsforhold til Indien af rent traditionel-territorial karakter - et af de få lande, som Kina

1) Se herom f.eks. Karols bog.

2) Karol, op.cit., s. 436.

3) Pakistan havde i perioden 1960-65 (anden femårsplan) en årlig vækstrate på 5,2 %, ganske vist med en årlig befolkningstilvækst på næsten 3 %. (Economist, 4/2 1967, s. 411).

har udviklet et venskabeligt forhold til.

Selv asiatisk-kommunistiske lande som Nordkorea og Nordvietnam, der i lang tid har stået ideologisk på Pekings side, har under det ideologiske radikaliserings gradvis distanceret sig fra det.

Hvori ligger forklaringen på den kinesiske udenrigspolitik relative mangel på succes? Flere forfattere har henvist til en mangel på forståelse af forholdene i andre lande, som dels bundet i manglende kendskab til omverdenen, dels i en stærk tendens til at se omverdenen i Kinas billede. Karol skriver herom:

- les Chinois n'arrivent pas à s'expliquer les mécanismes qui commandent l'évolution des pays anciennement colonisés. Leurs schémas sur "la bourgeoisie nationale progressiste" et "la bourgeoisie nationale réactionnaire" sont vraiment un peu simplistes: ils ne rendent compte ni du phénomène indonésien ni du phénomène algérien, par exemple, pour ne rien dire du phénomène congolais...

Un parti qui a conduit la révolution à la victoire dans son pays n'est pas nécessairement le meilleur conseiller pour les camarades qui luttent dans une autre partie du monde. Sa tendance à recommander les recettes qui ont réussi chez lui est fort naturelle et son prestige est tel que ces recettes sont acceptées comme si elles constituaient des armes infaillibles. Or, les révolutions ne s'exportent pas et ne s'imitent pas: elles sont enfantées par des nécessités qui sont différentes dans chaque pays 1).

Og Schram:

We have passed through a century in which the Europeans, each in his own way, have understood and misunderstood Asia in terms of concepts shaped in a different cultural and historical environment. Some endeavoured to transplant there parliamentary democracy, and others proletarian dictatorship - political forms about equally discordant with the reality to which they were to be applied. Today it seems that we are in the process of moving from the century of the incomprehension of Asia by Europe to the century of the incomprehension of Europe by Asia. Mao Tse-tung, in the name of an experience which he himself has frequently declared to be unique, now proclaims resoundingly that armed struggle is an indispensable aspect of any true revolution, and excommunicates with contempt comrades in Europe and America who presume to seek other ways. Just as the United States has often sought to force the peoples of other lands and other continents to be free in the American fashion, Mao now seems bent on forcing the peoples of the world to be revolutionary in the Chinese fashion. It is highly likely

---

1) Karol, op.cit., s. 438.

that these enterprises are equally doomed to failure<sup>1)</sup>.

Schram ser med andre ord i denne psykologiske mekanisme ikke et specifikt kinesisk fænomen, men et typisk træk i udenrigspolitikens tilblivelsesproces. Dermed tangeres det emne, som kompendium III behandler.

---

1) Schram, Mao ss. 313 f.

Kina opstilles som universalmodel for u-landene allerede af Liu Schao-chi på fagforeningskongressen for asiatiske lande i Peking i november 1949. Efter at have fremhævet bolsjevikpartiets eksempel som forbillede for industrilandene, siger han: "The path taken by the Chinese people in defeating imperialism and in founding the People's Republic of China is a path that must be taken by the peoples of various colonial and semi-colonial countries in their fight for national independence and people's democracy". (Hugh Seton Watson: The Pattern of Communist Revolution. A Historical Analysis, London 1960, ss. 289 f).

Lius senere uoverensstemmelser med Mao synes nærmere at gælde den økonomiske politik, persondyrdelsen og den ideologiske fejde med Moskva, som han ønsker bilagt. Dette er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at han er tilhænger af en bilæggelse af Vietnam-krigen ved forhandlinger. Tværtimod skal det ifølge Zagoria og Uri Ra'anah (Mass. Institute of Technology) have været hans hensigt at yde Nordvietnam en mere aktiv støtte i kraft af udsoningen med Moskva, mens Lin Piao har forenet sin verbale agitation for en verdensrevolution med en forsigtig politik i forhold til Vietnam). (Economist, 25/2 1967 og Le Monde, 9/4 1967).

INDHOLDSFORTEGNELSE

	<u>Side</u>
<u>TYSKLAND</u>	
17. Problematik og fortid .....	101 - 106
18. System .....	106 - 111
19. Praktik .....	111 - 117
<u>FRANKRIG</u>	
20. Problematik og fortid .....	118 - 122
21. Systemer .....	122 - 128
22. Målsætning .....	128 - 133
<u>STORBRITANIEN</u>	
23. Problematik og traditioner .....	134 - 139
24. System .....	140 - 149
25. Målsætning .....	149 - 153
26. Ægypten .....	154 - 158
27. Indien .....	159 - 163
<u>KINA</u>	
28. Problematik .....	164 - 169
29. Fortid og ideologi .....	170 - 175
30. Ideologi og optik .....	176 - 181
31. Praktik .....	181 - 188

---