

## 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 opponent.

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

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

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

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

*INTERNATIONAL POLITIK II, 1. 1967, 100 ss.*

*INTERNATIONAL POLITIK II, 2. 1967, 89 ss.*

*INTERNATIONAL POLITIK IV – Småstatsproblematik. 1968, 49 ss.*

*INTERNATIONALE POLITISKE SYSTEMER. 1969, 107 ss.*

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

*INTERNATIONAL POLITIK – ØKOLOGI. 1970, 122 ss.*

*INTERNATIONAL POLITIK IV – HANDLINGSANALYSE. 1971, 111 ss.*

Henning P Duus

Tidligere lektor i statskundskab

ved

Hærens Officersskole

Cand. mag.

Samfundsfag og Idehistorie

International politik IV

=

HANDLINGSANALYSE

=

Erling Bjøl

INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB

AARHUS UNIVERSITET

1971

## Indholdsfortegnelse:

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| 1. Den udenrigspolitiske handling .....         | 1   |
| 1.1. Beslutningsmiljøer og handlingstyper ..... | 2   |
| 2. Opinion og udenrigspolitik .....             | 6   |
| 2.1. Den amorfte opinion .....                  | 6   |
| 2.2. Den artikulerede opinion .....             | 10  |
| 2.3. Beslutningsenhederne .....                 | 18  |
| 3. Beslutningssituationen .....                 | 28  |
| 3.1. Perception .....                           | 32  |
| 3.2. Situationsfortolkning .....                | 45  |
| 3.3. Adfærdsvalget .....                        | 52  |
| 4. Metoder .....                                | 70  |
| 4.1. Den væbnede konfrontation .....            | 71  |
| 4.2. Diplomati .....                            | 80  |
| 4.3. Økonomisk manipulation .....               | 95  |
| 4.4. Propaganda .....                           | 101 |
| 4.5. Underminering og fjernstyring.....         | 106 |
| Slutning .....                                  | 110 |

## 1. Den udenrigspolitiske handling.

Handling er med Talcott Parsons' formulering målorienteret aktivitet, der er rettet mod aktørens omgivelser, finder sted i situationer samt indebærer energiforbrug og motivation <sup>1)</sup>. En række fænomener, der er blevet fremdraget i den generelle handlingsteori, mødes i international politik: samspillet mellem sikkerhedsbehov, angst, frygt og aggression, mellem trusselsopfattelse og forsvarsreaktioner, forventninger og adfærd, perception og situationsdefinition, projektion af indre konflikter på den ydre verden, vekselvirkningen mellem dominans og underkastelse, mellem aggressivitet og tilbagetrækning, magt- og prestige-hensyn <sup>2)</sup>. Kategorier, der oprindeligt kan være udformet i dyrepsykologien og har fundet anvendelse i generel handlingsteori, kan måske vise sig nyttige også i analysen af enkelt- og gruppeaktørers handlinger i international politik <sup>3)</sup>. Men de spørgsmål, man samtidig må stille, er på den ene side, hvilken gyldighed kategorier og teorier udviklet med henblik på andre sammenhænge som dyreadfærd, smågruppesociologi eller økonomisk adfærd har for den specifikke rolle, som består af de handlingsaspekter, der vedrører den internationale politik, på den anden side, hvordan disciplinen skal afgrænse sit studiefelt både i forhold til den generelle handlings- eller adfærdsforskning og i forhold til andre politologiske discipliner.

Når handling og ikke adfærd her er valgt som grundbegreb, er det, på linie med Talcott Parsons, til dels fordi adfærd "generally connotes observable bodily movements and does not include thoughts" <sup>4)</sup>, men også fordi den udenrigspolitiske handling omfatter både den ikke-verbale gestus og den verbale kommunikation, og det kan lejlighedsvis være hensigtsmæssigt at kunne sondre, således at adfærd anvendes om den første, udsagn om den sidste. Handlingen omfatter endvidere to etaper, der kan betegnes som henholdsvis beslutningen og virkeliggørelsen. Beslutningener igen et felt, som har været genstand for forskningens interesse inden for en hel række discipliner: individual- og socialpsykologien, national- og driftsøkonomien, den politiske systemforskning og forvaltningslæren. Spørgsmålet er på ny dels, i hvilket omfang indsigt erhvervet på disse områder kan anvendes på den internationale politik, forklarende eller heuristisk, dels hvorledes denne disciplin kan afgrænse sit eget felt.

Udgangsgrundlaget må i begge henseender være de internationale politiske systemers specifikke struktur, betinget af deres særlige komponenter, de

---

1) Talcott Parsons o.a., Toward a General Theory of Action, udg. Cambridge, Mass. 1959, s. 53.

2) F.eks. *ibid.*, ss. 13, 133 f., 135, 140f. & 200.

3) F.eks. *ibid.*, s. 48 de fem sæt mønstervariable.

4) *Ibid.*, s. 30.

autonome politiske beslutningsenheder. Hvad betyder denne struktur for den udenrigspolitiske aktørrolle og for den udenrigspolitiske handling i dens beslutnings- og virkeliggørelsesfase?

### 1.1. Beslutningsmiljøer og handlingstyper.

Et første elementært spørgsmål, man kan rejse, er: hvem er beslutningstagerne i den internationale politik? På et rent institutionelt plan kan det synes let at besvare: regeringerne, først og fremmest udenrigsministerierne. Men så snart man beskæftiger sig med de enkelte konkrete handlinger, vil man konstatere, at beslutningstagergruppen eller beslutningsmiljøet varierer stærkt, efter hvilken type handling der er tale om. En vis handlingstypologi kan derfor være det mest hensigtsmæssige første skridt mod en afgrænsning af studiefeltet. Den handlingstype, der har været genstand for størst opmærksomhed, utvivlsomt på grund af dens reelt eller potentielt vidtgående konsekvenser, er den udenrigspolitiske krisebeslutning, der i visse tilfælde kan hævdes simpelthen at være den type menneskelig handling, som kan have de mest vidtgående følger, på det nuværende teknologiske udviklingstrin muligvis inklusive en udslettelse af alt andet end insektliv på jorden. Både historikere, politologer og beslutningstagere har minutiøst analyseret krisebeslutninger som dem, der førte til krigsudbruddet i 1914, den amerikanske indgriben i Korea i 1950 og den cubanske raketkrise i 1962. Der vil i det følgende blive anledning til nærmere at drøfte en række aspekter af krisebeslutningen. Det, der i første omgang har interesse, er, hvad denne handlingstype betyder for beslutningsmiljøets omfang og sammensætning. Hvad det første angår, har man som karakteristisk for krisebeslutningen foreslået, at beslutningsgruppen er begrænset, og ligefrem ment at kunne præcisere dette til 12-15 medlemmer <sup>1)</sup>. Med hensyn til sammensætningen er det blevet fremhævet, at denne snævre gruppes medlemmer kun delvis på forhånd er givet af de institutionelle rammer <sup>2)</sup>. På grundlag af hidtidige undersøgelser kunne man forvente, at initiativtageren til gruppens sammensætning, der normalt vil være regeringschefen på den ene side rekrutterer gruppen ud fra et institutionelt kriterium, idet han vil søge at have repræsentanter for de forvaltningsgrene, som må formodes at kunne levere de mest relevante informationer, dels med henblik på situationsdefinitionen, dels med henblik på aktionsmulighederne, på den anden side ud fra mere personlige vurderinger søger medlemmer, til hvis dømmekraft han har særlig tillid <sup>3)</sup>.

---

1) Glenn D. Paige, The Korean Decision, New York 1968, s. 286. Om definitionen af beslutningsenheder se i øvrigt Richard Snyder o.a., Foreign Policy Decision-Making, New York 1962, s. 50.

2) Ibid., ss. 281 ff.

3) Se f.eks. John F. Kennedys sammensætning af "Ex Comm"-gruppen under Cuba-krisen i 1962, Robert F. Kennedy, Thirteen Days, New York 1969, s. 30, Arthur M. Schlesinger, Jr., A Thousand Days, New York 1965, ss. 685-89 og Theodore Sorensen, Kennedy, New York 1965, s. 760.

Det forekommer dog tvivlsomt, om denne ad hoc tendens gælder ethvert politisk system. Skønt man ved meget lidt om beslutningsprocessen i det sovjetiske system, forekommer det sandsynligt, at beslutningsmiljøet her på forhånd er institutionelt fastlagt til at omfatte det kommunistiske partis politibureau.

Et snævert beslutningsmiljø, men til gengæld klart institutionelt fastlagt, er ligeledes karakteristisk for den anden relativt klart definerede handlingstype, rutinebeslutningen, som lader sig udforme og realisere inden for generelle retningslinier og ikke berører spørgsmål, der fanger pressens, lovgivningsmagts og dermed offentlighedens opmærksomhed. Det snævre miljø er her naturligvis af en anden karakter, bureaukratisk og på "lavt niveau". Den bureaukratiske rutinebeslutning adskiller sig næppe i udenrigspolitikken så væsentligt fra administrative beslutninger inden for forvaltningsgrene, der beskæftiger sig med samfundets indre problemer, at den ikke kan studeres under forvaltningslæren, og den har i øvrigt kun været genstand for ringe interesse fra disciplinen international politik side <sup>1)</sup>. Når det gælder beslutningens virkeliggørelse, adskiller denne handlingstype sig dog på et fundamentalt punkt, som gælder samtlige udenrigspolitiske handlinger, fra interne beslutninger: den har relation til systemer, der ligger uden for aktørernes suverænitetsområde.

Imellem krisebeslutningen, hvis beslutningsmiljø er snævert, men hvis virkeliggørelse kan berøre ikke bare hele nationen, men i det yderste tilfælde klodens samlede befolkning, og rutinebeslutningen, hvis beslutningsmiljø og virkninger er begrænset, ligger et bredt område, der er nok så genstridigt over for en klar typologisering, men i det mindste adskiller sig fra krise- og rutinebeslutninger ved, at beslutningerne udformes af et meget bredt miljø, dog utvivlsomt stærkt varierende både efter beslutningens emne og det politiske systems karakter. Beslutningsprocessen har her et forløb, der snarere er kendt fra den politiske systemforskning end fra forvaltningslæren, med det sædvanlige forbehold for forskellen mellem afgørelser, der kun har gyldighed for beslutningstagernes eget suverænitetsområde, og afgørelser som berører forholdet til andre autonome politiske enheder. Som samlebegreb kunne man måske anvende "debatbeslutninger" eller "åbne beslutninger" <sup>2)</sup>. Heri skulle dels ligge, at der i modsætning til rutinebeslutningerne er tale om spørgsmål, der bliver genstand for debat uden for det bureaukratiske miljø, dels, i modsætning til krisebeslutningerne, at denne debat finder sted, inden afgørelsen er truffet og dermed bliver et led i selve beslutningsprocessen, idet krisebeslutninger bl.a. defi-

---

1) Et af de få arbejder vedrørende den udenrigspolitiske rutinebeslutning er Nils Ørvik, Departmental Decision-Making, Oslo 1968.

2) Dusan Sidjanski, Décisions closes et décisions ouvertes, Revue française de science politique, Paris 1965, nr. 2.

neres ved kort tidsfrist <sup>1)</sup>. Duroselle synes at ville dække den samme handlingstype med begrebet "kreative beslutninger", "qui peuvent être longuement et mûrement élaborées" <sup>2)</sup>. Men dels er det ikke nødvendigvis karakteristisk for den under beslutningsprocessen debatterede afgørelse, at den bliver kreativ i den forstand, at den konkluderer i nyskabelser, dels kan man meget vel tænke sig krisesituationer, der fører til "nytænkning". Hvis man bl.a. vil karakterisere krisebeslutningen som et kortfristet valg mellem under eller i psykologisk sprogbrug mellem udefra præsenterede "negative alternativer", er det en fra eksperimentalpsykologien kendt proces, at netop denne situation har en tendens til at igangsætte bestræbelser på at udforme nye alternativer <sup>3)</sup>. Fænomenet kendes også fra den internationale politik. En af de beslutninger, der ofte er blevet betegnet som nyskabende, var det franske forslag i maj 1950 om at oprette en europæisk kul- og stålunion, den såkaldte Schuman-plan. Den var for så vidt en krisebeslutning, som den blev truffet under tidspres (den forestående London-konference), var et forsøg på at komme ud over "negative alternativer", på den ene side udsigten til at tysk suverænitet ville blive genoprettet over Ruhrs sværindustri, på den anden side udsigten til en stigende spænding i forholdet i England og USA ved et forsøg på at opretholde status quo, og ligeledes berørte, hvad beslutningstagerne anså for "vitale værdier", omend det fjerde almindeligt anvendte kriterium for en krisesituation, "overraskelse", savnedes. Det kan derimod tilføjes, at beslutningsmiljøet også i dette tilfælde var en snæver ad hoc gruppe.

Men dette eksempel viser også, hvorledes en krisebeslutning, når den fører til, at krisen - i dette tilfælde en krise i forholdet til de allierede - kan glide over i en åben beslutning. Virkeliggørelsen af beslutningen krævede ydre forhandlinger og intern debat, der strakte sig over to år og indtog hele det politiske system. Denne proces må vel siges at være karakteristisk for den type debatbeslutninger, der kan kaldes store optioner, afgørelser, der indebærer strukturelle ændringer af et lands forhold til andre lande, en type, der ligeledes omfatter krisebeslutningerne: traktatforpligtelser, der medfører tilslutning til alliancer eller markedsdannelse, eller opsigelse af den slags forpligtelser.

Ellers kan en videre typologisering af debatbeslutninger måske mest hensigtsmæssigt ske med anvendelse af de udenrigspolitiske interessetypers kriterier. Om en beslutning gælder sikkerhedspolitiske, ekspansive, økonomiske eller andre mål har betydning for, hvilket miljø der inddrages.

---

1) Se f.eks. Paige, op.cit., s. 4 & 276 og Richard Brody, Cognition and Behavior: A Model of International Relations, O.J. Harvey, Experience, Structure and Adaptability, New York 1966, s. 342.

2) Renouvin & Duroselle, Introduction à l'histoire des relations internationales, Paris 1964, s. 424.

3) Se f.eks. Leon Festinger, Conflict, Decision, and Dissonance, Stanford 1964, ss. 130-145.

Reduceret til de mest elementære strukturer kan man anskue udenrigspolitikens tilblivelse som en vekselvirkning mellem to interaktionssystemer, et internationalt politisk og et internt politisk. Hvordan kan de krav, som kommer fra det interne politiske system, realiseres udadtil? Hvor langt kan de krav, der kommer udefra, accepteres indadtil? Men så snart man bevæger sig ud over disse elementære spørgsmål, der gælder en afvejning af gevinst mod omkostninger, kompliceres tingene. Man kan betragte det interne system som koncentriske cirkler, af hvilke den inderste er det snævre beslutningsmiljø. Det er omgivet af en større kreds af folk, som lejlighedsvis inddrages i konsultationer: den samlede regering, strategisk vigtige repræsentanter for lovgivningsmagten, enten medlemmer af dennes udenrigs-, forsvarspolitiske eller økonomiske organer eller indflydelsesrige partiledere, repræsentanter for visse ministeriet og interesseorganisationer, der spørges til råds i sager, som berører deres ressort, i enkelte lande også repræsentanter for universitets- og forskningsmiljøet. I England taler man om "the Establishment", der er blevet beskrevet som omfattende "important ministers, top civil servants, editors of the serious press, and a miscellany of persons, many academic, who informally consult with the others"<sup>1)</sup>. Måske ville man opnå lidt større præcision ved at skelne mellem det indre beslutningsmiljø omfattende en gruppe, der inddrages i udformningen af alle væsentlige udenrigspolitiske beslutninger, det brede beslutningsmiljø omfattende personer, der lejlighedsvis konsulteres, og et regeringsflertal i lovgivningsorganet, en tredje cirkel, den artikulerede opinion, hvis repræsentanter ikke konsulteres, men hvis synspunkter der lejlighedsvis tillægges en vis vægt, omfattende en del af pressen, repræsentanter for udenrigspolitiske pressionsgrupper og visse udenrigspolitiske kommentatorer samt partipolitiske organisationer. Endelig kan man som en fjerde cirkel betragte den amorfe opinion, omfattende hele vælgerkorpset, der til syvende og sidst skal godkende den førte udenrigspolitik ved den tilslutning, det giver regeringen. Grænserne mellem disse cirkler er meget flydende, og hvilken indflydelse de enkelte har, er svært at præcisere. Men når man beskæftiger sig med udenrigspolitikens tilblivelse, kommer man ikke udenom at rette opmærksomheden mod disse kredse.

---

1) Leon Epstein, British Foreign Policy, Roy Macridis o.a., Foreign Policy in World Politics, Englewood Cliffs 1965, s. 45.

## 2. Opinion og udenrigspolitik.

I diplomatiske forhandlinger, i politiske taler, i parlamentariske debatter og pressekommentarer vil man ofte møde udtalelser om, at opinionen kræver et eller ikke tillader et andet. For det meste er det ganske uklart, hvad der menes med opinionen, på hvilket grundlag den pågældende har dannet sig et billede af den opinion, han refererer til, ja hvorvidt der overhovedet er tale om andet end en omskrivning af egne synspunkter.

Hvad er den udenrigspolitiske opinion? Hvorledes er den struktureret? Hvordan gør den sig gældende? Hvilken vægt har den i udformningen af udenrigspolitikken? Disse spørgsmål skal søges belyst i det følgende.

### 2.1. Den amorfe opinion.

Når der henvises til opinionen, har det, siden sociologerne i 30'erne udviklede en opinionsmålingsteknik, været muligt at referere til de holdninger i befolkningen, som kan afdækkes ved den repræsentative interviewmetode. Denne tekniks metodeproblemer hører hjemme under sociologien. Hvad der har interesse for faget international politik er dels de udenrigspolitiske holdningsstrukturer, den har kunnet påvise, dels spørgsmålet om hvilken virkning disse har på politikken. Hvad der her er tale om, er en amorf opinion, for så vidt som dens holdningsmønstre først fremtræder ved forespørgsler. Man kan hævde, at den herved bliver artikuleret. Men det er irrelevant, hvad dens strukturer angår.

Hvad opinionsundersøgelserne siger herom, er for det første, at den amorfe opinion mere giver udtryk for stemninger og vage aspirationer end for konkrete handlingsmål, for det andet, at disse aspirationer fra et handlings-synspunkt ofte vil forekomme vanskeligt forenelige, for det tredje, at holdninger til konkrete spørgsmål ikke nødvendigvis forudsætter faktisk kendskab til deres problematik.

Gabriel Almond sammenfatter sin vurdering af udenrigspolitiske opinionsundersøgelser i USA i, at "responses were of the most primitive sort, reflecting emotional states rather than a sense of policy", og Milton Rosenberg har fundet, at den amorfe opinions målestok på udenrigspolitikken var den meget primitive, om den var "hard or soft on communism" <sup>1)</sup>.

Den militante holdning, som kommer til udtryk heri, synes at være det ene af den amorfe opinions karakteristiske strukturelle træk, det, man kunne kalde den etnocentriske eller nationalistiske holdning. Den optræder imidlertid side om side med det, man kunne kalde den pacifistiske holdning, og øjensynlig ikke bare i statistisk forstand, men også i et vist omfang hos de samme

---

1) Gabriel Almond, The American People and Foreign Policy, udg. New York 1962, ss. 44 f. og Milton J. Rosenberg, Images in Relation to the Policy Process, Herbert C. Kelman, International Behavior, New York 1965, s. 284.

mennesker, skønt de aspirationer, der udspringer af disse holdninger, kan forekomme logisk og praktisk vanskeligt forenelige. Undersøgelser i Frankrig har f.eks. konstant vist på en gang et klart flertal i den amorfe opinion for Europas forenede stater og, en udbredt mistillid til netop de stater, Frankrig skulle forenes med. Det har f.eks. givet sig udtryk i, at et flertal har erklæret ikke at have nogen tillid til en traktat underskrevet af Tyskland <sup>1)</sup>. John F. Kennedy, der en tid forsøgte at anvende opinionsundersøgelserne som et kompas for sin valgstrategi, kom ifølge Theodore C. Sorensen til det resultat, at

(the polls) told us very little about issues - except to report such profound conclusions as the fact that many voters were in favor of greater Federal spending in their own state, lower taxes and a balanced budget, and were opposed to Communism, war and foreign aid. <sup>2)</sup>

Samme struktur går igen i en Louis Harris Poll om Vietnam, der i efteråret 1969 viste, at 80% af amerikanerne var "fed up with the war" og 67% ville gå imod Nixon, hvis "kommunisterne overtog Sydvietnam" <sup>3)</sup>.

De vanskeligt forenelige aspirationer hænger formentlig sammen med det forhold, at respondenterne ikke befinder sig i en beslutningsrolle og derfor ikke behøver tage stilling til aspirationernes praktiske gennemførlighed. Eksperimentalspsykologisk har man som nævnt kunnet påvise, at personer, der stilles over for negative alternativer, har en tendens til at søge et tredje positivt, men også at denne tendens hæmmes, når man ikke blot skal tilkendegive en præference, men træffe en beslutning <sup>4)</sup>.

Adskillige undersøgelser viser, at end ikke en ret elementær viden om det spørgsmål, der skal tages stilling til, er nødvendig for at tilkendegive en holdning. Denne kløft mellem informationsniveau og holdningsniveau fremgår f.eks. af franske undersøgelser vedrørende kul- og stålunionen fra 1954. Mens kun 4% kendte både navnet på præsidenten for den høje myndighed, den høje myndigheds geografiske placering og medlemslandene og kun 10% medlemslandene, havde i alt 51,5% en mening om organisationen, var for eller imod <sup>5)</sup>. Mens kun 16% af mændene og 12% af kvinderne ved en undersøgelse om Marshall-planen i 1948 blev klassificeret som "informed", var der kun 22%, som ikke havde noget

---

1) Sondages, Paris 1958, nr. 1-2, ss. 30 & 64.

2) Theodore C. Sorensen, op.cit., s. 120.

3) The Economist, London 8.11.1969, s. 12.

4) Festinger, op.cit., s. 143.

5) Sondages, Paris 1955, nr. 2.

standpunkt til den <sup>1)</sup>. Kløften afspejles også i respondenternes svigtende evne til at motivere deres standpunkter. Mens 87% ved en amerikansk undersøgelse gav udtryk for en mening om Kinas repræsentation i FN, kunne kun 64% ikke anføre nogen motivering for Pekings ret til repræsentere Kina, og 30% ikke for det modsatte <sup>2)</sup>.

Kløften mellem information og standpunkt er naturligvis velkendt fra andre områder, bl.a. dokumenteret ved den berømte undersøgelse om den ikke-eksisterende "metallic metals act", som et stort antal amerikanere fremsatte en mening om. Baggrunden er også velkendt: respondenternes tendens til at svare, hvad de anser for socialt acceptabelt, opinionsledernes, "peer"-gruppens, referencegruppens, personlige sympatiers og antipatiers indflydelse på holdningsdannelsen, virkninger af socialiseringsprocessen i tilhørsgruppen <sup>3)</sup>. Disse aspekter af fænomenet hører primært hjemme under socialpsykologien. Hvad der navnlig vedkommer faget international politik, er disse holdningers betydning for beslutningstagerne og mulighederne for at manipulere opinionen. Mens det sidste skal behandles under udenrigspolitikens midler, hører det første hjemme i denne sammenhæng.

Der findes vidnesbyrd om, at visse beslutningstagere har gjort sig klart, at den amorfe opinion, som den kommer til udtryk i opinionsundersøgelserne, ikke bør tillægges nogen særlig vægt. Det må således sluttet af det anførte citat af Theodore Sorensen. Andetsteds erklærer Sorensen udtrykkeligt, at præsidenten i sin opinionsbedømmelse "does not rely on public opinion polls, which, outside of testing comparative candidates' strengths, are still an inexact measure of the voter's views" <sup>4)</sup>. Ikke desto mindre beretter Sorensen også, at Kennedy "remained an avid consumer of public opinion polls" <sup>5)</sup>. Den samme ambivalente holdning til den amorfe opinion kan man ane i det danske politiske miljø. Mens der således siden 1949 konstant i Gallup-undersøgelserne er blevet registreret langt flere tilhængere af dansk NATO-medlemskab end modstandere, har det været de partier, som var imod NATO, der krævede folkeafstemning, mens modstanden herimod kom fra tilhængerne <sup>6)</sup>. Omvendt synes man at fæste be-

---

1) Almond, op.cit., s. 207 og Lester Markel, Public Opinion and Foreign Policy, New York 1949, s. 55.

2) Public Opinion Quarterly, Princeton 1967, s. 247.

3) Herom f.eks. R.B. Zajonc, Balance, Congruity and Dissonance, Marie Jahoda & Neil Warren, Attitudes, Harmondsworth 1966, M.L. DeFleur & F.R. Westie, Verbal Attitudes and Overt Acts, ibid.

4) Theodore Sorensen, Decision-Making in the White House, New York 1963, s. 50.

5) Sorensen, Kennedy, s. 372.

6) E. Bjøl, Foreign Policy-Making in Denmark, Cooperation and Conflict, Stockholm 1968, nr. 2, s. 15.

tydelig lid til de opinionsundersøgelser, der søger at måle partiernes vælger-tilslutning. Der synes således ligesom hos Sorensen at være en tendens til at lægge vægt på opinionsundersøgelserne, når de beskæftiger sig med stemmefordelingen, men ikke når det gælder konkrete udenrigspolitiske mål. Man kan måske heraf slutte, at den amorfe opinions indflydelse snarere går i retning af at skabe forestillinger hos beslutningstagerne om skranker for deres handlefrihed i det omfang, bevægelser i popularitet kan sættes i relation til udenrigspolitiske handlinger, end at fungere som kilde til udenrigspolitiske mål. Men for så vidt som magtpolitik, forstået som handlinger, der tilsigter at bevare magten i staten, indgår i udenrigspolitikens determinanter, kan man måske tale om en indirekte indflydelse også på målsætningen og måske ikke mindst på stilen. Det kan i det mindste konstateres, at politikere kan vinde en vis prestige i den amorfe opinion ved deres udenrigspolitik. Da Mendès Frances popularitet nåede sit højdepunkt i efteråret 1954, havde han så at sige kun haft lejlighed til at koncentrere sig om udenrigspolitiske problemer. Han havde på én gang tilgodeset etnocentriske og pacifistiske holdninger, de første ved sin initiativrigdom og dynamik, de sidste med Genève-freden. Kennedys popularitet steg på samme måde efter Cuba-krisen i 1962 <sup>1)</sup>. Omvendt synes opinionen tilbøjelig til at give større tilslutning til udenrigspolitiske løsninger, når de gennemføres af en politiker med betydelig prestige. Den franske amorfe opinions accept af tysk oprustning var således på sit højeste i efteråret 1954, men sank med Mendès Frances synkende popularitet i de følgende måneder, uagtet der ikke i dette tidsrum skete nogen ændring i hans tyske politik <sup>2)</sup>. Generelt synes det at gælde, at beslutningstagerne i akutte krisesituationer kan påregne en bred tilslutning fra den amorfe opinion <sup>3)</sup>. Netop i denne type situationer vil den dog sjældent være aflæselig. Men begrebet opinionen er ikke opstået med Gallup-metoden, og der er grundtil at antage, at beslutningstagernes opfattelse af opinionen også efter denne for en stor del bygger på andre faktorer, bl.a. på artikulerede opinionsytringer.

---

1) Kenneth Waltz, Electoral Punishment and Foreign Policy Crisis, Rosenau, Domestic Sources of Foreign Policy, New York 1967, s. 273.

2) Sondages, Paris 1958, nr. 1, 2 & 3.

3) Waltz, loc.cit. vedrørende Cuba-kriserne. Truman følte sig på samme måde ved beslutningen om at intervenere i Korea helt sikker på opinionens tilslutning, se Paige, op.cit.

## 2.2. Den artikulerede opinion.

Mange forfattere, som har beskæftiget sig med opinionen, har fundet det hensigtsmæssigt at sondre mellem begreberne amorf og artikuleret opinion, selv om betegnelserne for dem varierer noget. Pierre Gerbet skelner således mellem "opinion publique" og "opinion agissante". Man kunne også tale om den passive og den aktive opinion. Gerbet beskriver den sidste således <sup>1)</sup>:

(Den er) représentée par des hommes peu nombreux qui s'informent, suivent les problèmes, réfléchissent, critiquent, prévoient, élaborent des programmes d'action et proposent des solutions. Cette minorité est composée de hauts fonctionnaires, de journalistes, d'écrivains, d'hommes d'affaires, d'hommes politiques. Elle exerce son action par la presse ou par la constitution de certains groupements.

Der er her opregnet en række kategorier, hvorefter nogle tilhører den artikulerede opinion, som den her er defineret, d.v.s. personer og grupper, der tilkendegiver udenrigspolitiske synspunkter med henblik på at påvirke beslutningstagerne, andre det brede beslutningsmiljø, i den forstand at de lejlighedsvis inddrages i konsultationer. Overgangen er som nævnt flydende. Dertil kommer, at de forskellige kategorier optræder med forskellig styrke i forskellige politiske systemer, hvorfor man her bevæger sig ind på et felt, hvis videre studium fører ind i behandlingen af de enkelte landes udenrigspolitik. Nogle hovedkategorier kan dog opstilles:

Politiske partiorganisationer.

Interesseorganisationer med primær udenrigspolitisk målsætning.

Interesseorganisationer med sekundær udenrigspolitisk målsætning.

Lobby'er.

Pressekommentatorer.

Men dertil kommer ad hoc fænomener, som optræder sporadisk og derved befinder sig i et område mellem den amorfe og den artikulerede opinion. I USA skriver man breve til sit kongresmedlem eller til præsidenten. I nogle lande skriver man læserbreve til aviserne. En anden form for sporadisk meningstilkendegivelse kan være gadedemonstrationen, der kan være mere eller mindre lejlighedsbestemt. Til den anden side er der grænsefeltet til det brede beslutningsmiljø. Gerbet regner embedsmænd til den aktive opinion; efter det her anlagte kriterium ville det være mere naturligt at placere dem i det brede beslutningsmiljø. Men der er permanente kontaktflader mellem visse interesseorganisationer og de tilsvarende ressortministerier, således at disse inden for beslutningsmiljøet kommer til at optræde som varetagere af bestemte gruppeinteresser: land-

---

1) Pierre Gerbet, L'influence de l'opinion publique et des parties sur la politique étrangère de la France, Duroselle o.a., La politique étrangère, s. 89.

brugsorganisationer og landbrugsministerium, handelsorganisationer og handelsministerium etc.<sup>1)</sup>. I visse tilfælde inddrages interesseorganisationerne direkte i beslutningsprocessen. Der kan skabes permanente kontaktorganer som udvalget vedrørende Danmarks økonomiske samarbejde med andre lande<sup>2)</sup>. Det sker endda, at det anses for mest hensigtsmæssigt at lade repræsentanter for visse interesseorganisationer overtage diplomatiske opgaver. I 1939-40 forhandlede norske skibsredere således den norsk-engelske skibsfartsaftale<sup>3)</sup>. Siden den anden verdenskrig har kontakterne mellem Danmark og DDR i hovedsagen været overladt erhvervsorganisationerne.

I en lignende mellemstilling befinder de politiske partier sig. Man kan vel groft sige, at et parti i oppositionsstilling nærmest må placeres i den artikulerede opinion, mens det i regeringsstilling tilhører det brede beslutningsmiljø. Men der er meget store forskelle fra det ene politiske system til det andet, fra det ene spørgsmål til det andet og fra den ene parlamentariske situation til den anden<sup>4)</sup>.

Med større stabilitet kan man placere interesseorganisationer med primært udenrigspolitisk målsætning i den artikulerede opinion: organisationer som Europabevægelsen, grænseforeninger, Atlantpagtsammenslutningen, Foreningen Norden, Vietnam-bevægelsen, FN-foreningen, Ud af NATO-bevægelsen etc. Deres målpublikum er i øvrigt til dels et andet end interesseorganisationer med sekundær udenrigspolitisk målsætning som Industrirådet eller husmandsforeningerne. De søger ikke blot at påvirke de politiske beslutningstagere, men også den amorfe opinion, efter omstændighederne enten for derigennem at øve pression på beslutningsmiljøet eller for at vinde tilslutning til regeringens politik<sup>5)</sup>.

Også her findes dog dobbeltroller, men måske mindre i den forstand, at organisationsrepræsentanter inddrages i "institutionaliserede" konsultationer, end gennem mere uformelle kontakter, der snarest må henregnes til lobbyvirksomhed, men hvor man til gengæld lejlighedsvis når det snævre beslutningsmiljø. Jean Monnet stiftede i 1955 en interesseorganisation med primær udenrigspolitisk målsætning, Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe, som delvis har virket gennem offentlig stillingtagen; men han har samtidig søgt at påvirke en række landes udenrigspolitik ved lobbyvirksomhed udøvet gennem direkte kontakt med fremtræ-

---

1) Se f.eks. Bjøl, La France devant l'Europe, kap. XII & XIII.

2) Udenrigsministeriets Kalender.

3) Nils Ørvik, Norge i brennpunktet, Oslo 1953, ss. 102-66.

4) Se f.eks. Bjøl, La France devant l'Europe, kap. I

5) Om interesseorganisationer og udenrigspolitik se f.eks. Jean Meynaud, Les groupes de pression internationaux, Lausanne 1961, og Lester W. Milbrath, Interest Groups and Foreign Policy, Rosenau, Domestic Sources of Foreign Policy.

dende politikere i forskellige lande <sup>1)</sup>. Direktøren for Hamburg-Amerika-linien Albert Ballin havde på en gang nær kontakt til kejser Wilhelm II og var blandt stifterne af pressionsgruppen Mitteleuropäischer Wirtschaftsverein <sup>2)</sup>.

Almond sammenfatter den artikulerede opinion i fire elitekategorier: politiske eliter, bureaukratiske, interesseeliter og kommunikationseliter <sup>3)</sup>. Ved det sidste må først og fremmest forstås dels pressens kommentatorer, dels dens redaktører og redaktionssekretærer, der alene ved det udvalg og den placering, de foretager af nyhedsstoffet, kan bidrage til at gøre en sag til et opinionsanliggende. Som når det gælder de andre kategorier, varierer pressens indflydelse klart fra det ene politiske system til det andet. I forhold til beslutningstagerne turde den være minimal i totalitære systemer med presse censur, maksimal i autoritære systemer, hvor censuren er slækket eller afskaffet, men hvor andre kategorier har vanskeligt ved at gøre sig gældende. Alexander III brugte hver dag flere timer på den russiske presses kommentatorer og lederskribenter <sup>4)</sup>. Britiske diplomatiske indberetninger fra Nikolaj II's St. Petersburg fremhæver ligeledes pressens indflydelse <sup>5)</sup>. På samme måde har man, hvor vanskeligt det end er at måle disse forhold med større præcision, kunnet konstatere, hvordan pressens rolle er vokset, når kommunistiske systemer har bevæget sig fra en totalitær til en autoritær fase som i Polen i 1956-57, i Tjekkoslaviet i 1968. I pluralistiske systemer er pressen kun en blandt mange af den artikulerede opinions udtryksformer, og beslutningstagerne synes kun at tillægge nogle få organer vægt. I England taler man således om kvalitetspressen, omfattende organer som Times, Guardian, The Observer, Sunday Times, Economist, The Listener, Spectator, New Statesman <sup>6)</sup>. I Frankrig lægger det politiske miljø næppe større vægt på andre organer end Le Monde og L'Express samt visse navngivne kommentatorer i Le Figaro som Raymond Aron. I Amerika omfattede præsident Trumans morgenlektur New York Times, New York Herald Tribune, Washington Post og Baltimore Sun; Kennedy var en langt mere grådig avis- og tidsskriftlæser. Sorensen nævner 15 dagblade og 16 tidsskrifter, som præsidenten læste mere eller mindre grundigt <sup>7)</sup>. Men dermed er kun antydning, hvilken indflydelse pressen kan have, ikke sagt meget om, hvilken indflydelse den faktisk har. Efter at have identificeret komponenterne

1) Walter Youdorf, Monnet and the Action Committee, International Organization, 1965, ss. 885-912.

2) Fritz Fischer, Griff nach der Weltmacht, ss. 20, 31 og 43. Om udenrigspolitiske interesseorganisationer i imperialismens tidsalder se i øvrigt Heinz Gollwitzer, Europe in the Age of Imperialism, London 1969, kap. VII og X.

3) Almond, op.cit., ss. 139 f.

4) Boris Nolde, L'Alliance franco-russe, Paris 1936, ss. 381 f.

5) Grey, op.cit., bind I, ss. 215 f.

6) D.C. Watt, Personalities and Policies, London 1965, ss. 2 f.

7) Paige, op.cit., s. 145 og Sorensen, Kennedy, ss. 353 f. Om pressen og udenrigspolitikken Bernard Cohen, Mass Communication and Foreign Policy, Rosenau, Domestic Sources.

i den artikulerede opinion, er dette som for de andre komponenters vedkommende naturligvis det næste spørgsmål, der må stilles. Er den artikulerede opinion målskabende eller kun skrankesættende? Hvilke typer af dens krav overtages af beslutningstagerne og under hvilke omstændigheder?

For pressens vedkommende har man som et overbevisende eksempel på, hvordan pressen kan være målskabende anført Geoffrey Dawsons herostratisk berømte leder i Times den 7. september 1938, hvor han antydede muligheden af en deling af Tjekkosllovakiet, som skulle have udløst den lavine, der førte til München-forliget <sup>1)</sup>. Det kan fastslås, at tanken om at indklage Grækenland for Europarådets menneskerettighedskommission efter oberstkuppet første gang fremsattes i pressen, men heraf følger ikke, at den også foranledigede initiativet <sup>2)</sup>. Milton Rosenberg har stillet sig skeptisk over for, at den artikulerede opinion skulle kunne virke målskabende. Han indrømmer dens skrankesættende betydning, men tilføjer <sup>3)</sup>:

Can public opinion also operate as a source of policy? Publicists engaged in organizing protest movements and in mounting legislative lobbies frequently claim that this is so... But a close examination of such campaigns suggests that rarely can they exert enough pressure, enough directed mass indignation, to force even the most democratic governments into previously unconsidered or rejected paths of action.

Det er måske muligt at være mere præcis. Det kan nok uden større vanskelighed dokumenteres, at den artikulerede opinion ofte tages til indtægt, når dens krav ligger på linie med regeringens generelle politik og ignoreres, når den går på tværs af den. Dawson-lederens funktion var vel nærmest, at den legitimerede en eftergivenhedspolitik, som var på linie med Chamberlain-regeringens almindelige kurs. Truman havde i virkeligheden truffet sin beslutning om en fast kurs i Korea, inden han læste aviserne, men ifølge Paige var han "interested in these expressions (Washington Post, New York Times) because they paralleled his own conclusions" <sup>4)</sup>. På den anden side kan man betvivle, om Rosenberg har ret i, at opinionen ikke kan om ikke "tvinge" så føre beslutningstagerne ind på "previously unconsidered paths of action". Tværtimod ligger dens mulighed for at påvirke politikken nok først og fremmest i at formulere hidtil "unconsidered" løsninger, når de i øvrigt kan forenes med regeringens generelle politik og fremsættes i det taktisk rigtige øjeblik. Som nævnt kan en udenrigs-

---

1) H.G. Nicholas, L'influence de l'opinion publique sur la politique étrangère de la Grande Bretagne, Duroselle o.a., La politique étrangère, s. 123.

2) Se Politiken, København 30.4.1967.

3) Milton Rosenberg, op.cit., s. 280.

4) Paige, op.cit., s. 146.

politisk beslutningssituation være et valg mellem negative alternativer, hvori en ny idé undertiden vil blive grebet med begærlighed, så meget mere som beslutningstageren ofte vil være under et tids- og arbejdspress, der begrænser hans egne muligheder for "at tænke nyt" <sup>1)</sup>. Også Rosenbergs tese om, at opinionen ikke kan tvinge en regering til en politik, som allerede er forkastet, er diskutabel. I det mindste kan den tvinge den til at forkaste en politik, som den har formuleret. Man kunne som eksempel nævne Hoare-Laval-planen, der blev forkastet under opinionspres, eller den britiske beslutning om at ændre politik over for Tyskland efter besættelsen af Prag. Imidlertid er det værd at fremhæve, at der her var tale om opinionspres, som også kom til at omfatte regeringens magtgrundlag i parlamentet. Dette er formentlig generelt forudsætningen for, at et opinionspres kan fremtvinge en ændret politik.

Med henblik på interesseorganisationernes muligheder for at få deres krav gjort til regeringspolitik har Robert Marjolin navnlig på grundlag af sine erfaringer som ledende embedsmand under udarbejdelsen af Frankrigs politik under forhandlingerne om Rom-traktaten anstillet lignende betragtninger <sup>2)</sup>:

- la force politique est ce qui compte d'abord dans l'influence d'un groupe de pression son poids electoral. 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 a été vrai pour presque tous les gouvernements français.

Denne forbindelse mellem opinionsindflydelse og magtpolitiske hensyn kan f.eks. aflæses i Lloyd Georges holdninger til fredsspørgsmålet i 1918-19. Efter at have ført en valgkamp på et nationalistisk straffefredstema, slog han efter valget ind på en mere forsoningsfredsorienteret linie under de diplomatiske forhandlinger <sup>3)</sup>. Da først valget var overstået, følte han, at han havde frie hænder; det er nærliggende at antage, at der generelt er en sammenhæng mellem valg-situation og beslutningstagernes følelse af udenrigspolitisk handlefrihed. Gang på gang hører man, at det ene eller det andet træk må "vente til efter valget". Den implicitte mistillid til opinionen, som ligger heri, kommer undertiden ganske åbent til udtryk, som når Ernest Bevin erklærede <sup>4)</sup>:

Most of the greatest things in life are done when you are unpopular, when you have, at least, got to think out where you are going...  
You've got to recognize that the constituents for whom you are work-

1) Se f.eks. Grey, op.cit., bind I, s. 358, og II, s. 255.

2) Bjøl, La France devant l'Europe, s. 269.

3) Arno Meyer, Politics and Diplomacy of Peacemaking, London 1968.

4) Francis Williams, Ernest Bevin, London 1952, s. 235.

ing are not yet born... The effects of your work will reveal themselves not now but in twenty, thirty, forty, probably fifty years time.

Han var, har man hævdet, "completely impervious to warnings that his policy might be unpopular in parliament, in the press or in the trade unions, once he had made up his mind as to the right course" <sup>1)</sup>. Konrad Adenauer gav udtryk for en tilsvarende ligegyldighed over for den interne opinion; han foretrak demonstrativt Neue Zürcher Zeitung for den tyske presse. I begge tilfælde var der tale om politikere, hvis magtgrundlag var relativt sikkert. Nok så interessant er det måske at konstatere, at en række vidtgående beslutninger: oprettelse af OEEC, Bruxelles-traktaten af 1948, tilslutningen til Atlantpagten, initiativet til kul- og stålunionen, blev truffet af franske regeringer, der dels havde et skrøbeligt parlamentarisk grundlag, dels givetvis havde mistet deres flertal i befolkningen, eftersom MRP var blevet decimeret af den nystiftede gaullistiske bevægelse ved kommunevalget i efteråret 1947, men på den anden side takket være forfatningen havde mulighed for at udskyde et parlamentsvalg til 1951.

Gang på gang kommer de udenrigspolitiske beslutningstagere i en rollekonflikt, en konflikt mellem den udenrigspolitiske beslutningstagerrolle og den interne politikerrolle. Det er næppe muligt at sige noget entydigt om, hvilken af disse roller der er stærkest. "L'intérêt immédiat du président du conseil est de survivre", skriver Duroselle og anfører som eksempel på, hvordan magtpolitiske interesser får en politiker til at handle mod bedre skøn, at Sarraut ved Rhinlandsbesættelsen i 1936 var "horrifié par l'idée d'une mobilisation générale à deux mois des élections" <sup>2)</sup>. Men sammenhængen er næppe så enkel. Beslutningstagerne kan anse en bestemt udenrigspolitisk option for så vigtig, at de er parate til at betale betydelige omkostninger i valgertilslutning for at få den gennemført. Den radikale regering var i 1919-20 ikke i tvivl om, at dens sønderjyske politik ville koste stemmetab. Men Ove Rode erklærede, at det "i det sønderjyske spørgsmål er en forbrydelse at ville bygge på stemninger" <sup>3)</sup>.

Flere forhold kan anføres til belysning af denne rollekonflikt. Når beslutningstagerne ikke uden videre lader sig lede af opinionen, anfører Duroselle som forklaring bl.a., at "l'opinion est en général mal informé et que les gouvernements disposent au contraire d'une grande masse de renseignements qui leur permettent parfois de voir loin et de prendre des décisions efficaces" <sup>4)</sup>.

---

1) Joseph Frankel, The Making of Foreign Policy, London 1963, s. 75.

2) Renouvin & Duroselle, s. 319.

3) P. Munch, Erindringer 1918-1924, København 1963, s. 205.

4) Renouvin & Duroselle, op.cit., s. 382.

Men hvilken opinion? Opinionen er langt fra et entydigt begreb, og man kunne med lethed påvise en række tilfælde, hvor en del af den artikulerede opinion har vist sig væsentligt mere forudseende end beslutningstagerne, og der er meget delte meninger om, hvor stor informationskløften er mellem selv det snævre beslutningsmiljø og den artikulerede opinion. I et land som Danmark er det blevet skønnet, at højst 50 mennesker er "fuldt informerede"; George Kennan hævder derimod, at 98 pct. af de oplysninger, der kræves for at vurdere udenrigspolitiske spørgsmål, findes i New York Times <sup>1)</sup>.

I ethvert pluralistisk system vil opinionen være flertydig, og selve dette at danne sig et billede af, hvad opinionen er, er et problem. Hvorledes dette løses af beslutningstagerne, er på forskningens nuværende trin langt fra klart. Sorensen kommer flere gange ind på dette spørgsmål. På den ene side konstaterer han <sup>2)</sup>:

No President reaches that summit of public favor without believing he possesses (and he usually does) an extraordinary instinct for public opinion... Some presidents have tried to change it, others have rushed to catch up with it, but none has repeatedly defied it.

På den anden side fremhæver han, hvor kompliceret den proces er, hvorved præsidenten danner sig sin opfattelse af opinionen:

(Præsidenten) does not rely on the views expressed in his mail, or in the public petitions, or by pickets in front of the White House, for they all too often reflect only a tiny organized group. He does not rely on public opinion polls... He does not rely on crowds that greet him on his travels, knowing they are usually a disproportionately partisan sample. Nor does he generalize from conversations with visitors, reports from his advisers, or his reading and viewing of mass media. His political intuition is in part an amalgamation of all of these - but he is likely to regard his own invisible antennae as somehow more sensitive than any.

Andetsteds skriver han <sup>3)</sup>:

Kennedy retained in the White House his unusually acute political antennae, with which he sensed the public mood both quickly and accurately... There was no single source of this sensitivity. He read every fiftieth letter of the thirty thousand coming weekly to the White House, as well as a statistical summary of the entire batch, but he knew that these were often as organized and unrepresentative as the pickets on Pennsylvania Avenue. (Pickets and their placards never interested him)...

He relied on more than mail, public petitions and polls. He talked with hundreds of people every week in the White House. He read newspapers and magazines from all over the country. He judged the reactions of his crowds when he traveled (although not necessarily their seize, which was partisan and planned). He observed the pressures reflected in Congress and heard reports from his Cabinet on their

---

1) Kennan, Memoirs, s. 405.

2) Sorensen, Decision-Making, ss. 48-50.

3) Sorensen, Kennedy, ss. 372 f.

trips. But somehow his political intuition was greater than the sum of its parts.

Hvis man tør slutte noget fra eksperimentalpsykologiens resultater vedrørende holdningspåvirkning, har den del af den artikulerede opinion størst change for at påvirke beslutningstagerne, der, når den fremfører en kritik, samtidig opfattes som generelt sympatisk indstillet over for beslutningstagernes politik <sup>1)</sup>. Dernæst kan man antage, at beslutningstagerne vil være særlig lydhøre over for magtstrategisk velplacerede grupper.

De samme synspunkter kan måske foreløbig anføres med henblik på et andet dårligt udforsket område, den internationale eller ydre opinions indflydelse. Det er i forbindelse med drøftelsen af udenrigspolitikens renomméaspekt blevet anført, hvilken rolle hensynet til den internationale opinion har spillet for vesttysk udenrigspolitik, og man kunne påvise, at den samme forbundskansler Adenauer, der viste sin foragt for den tyske presse, f.eks. i valgkampen i 1953 bestandig mere eller mindre åbent polemiserede mod det franske Le Monde. Men en række spørgsmål er foreløbig ubesvarede: Hvilke virkninger har internationale opinionstilkendegivelser på beslutningstagerne? Hvilke midler er mest effektive? Tager de størst hensyn til den artikulerede opinion i fjendtlige, neutrale eller allierede lande?

Sorensen nævner "acceptance by other nations" som en af de betingelser, en udenrigspolitisk beslutning skal opfylde, og tilføjer, at "as President Kennedy once ruefully remarked, the leaders of every nation seem to believe that the United States can change the minds and course of all nations but their own" <sup>2)</sup>. Dean Achesons gennemgang af forhandlingerne med forskellige nationer om de forskellige faser i Korea-krigen tyder nærmest på, at hensynet til allieredes holdninger vejer tungest <sup>3)</sup>. Men en systematisk udforskning af dette spørgsmål savnes.

Under alle omstændigheder kan man dog dels fastslå, at den internationale opinion har fået en særlig artikuleringsmulighed i De Forenede Nationer, dels at USA af både geografiske og kommunikationstekniske grunde er mest udsat for denne opinionspåvirkning, dels endelig at den internationale opinion såvel som den interne sjældent vil være et entydigt fænomen.

Sammenfattende kan det formentlig siges, at opinionen, såvel den amorfe som den artikulerede, set fra beslutningstagerens synspunkt er et marginalt fænomen, der fortolkes selektivt. Man kan vælge at lægge vægt på arti-

---

1) Se f.eks. Leon Festinger, A Theory of Cognitive Dissonance, Stanford udg. 1962, s. 160.

2) Sorensen, Decision-Making, s. 25.

3) Dean Acheson, Present at the Creation, New York 1969, ss. 478-485 og 700-705.

kulerede tilkendegivelser eller tværtimod hævde, at han har "det tavse flertal" bag sig. Når opinionen skal gøre sig gældende med vægt, må den formentlig have mulighed for at skabe indtryk af, at den kan påvirke beslutningstagernes magtgrundlag, og det afgørende bliver derfor i grunden, hvad der sker inden for den næste cirkel, som skal behandles, det brede beslutningsmiljø, der omfatter de politiske institutioner.

Inden dette drøftes, bør det dog fremdrages, at der med hensyn til udenrigspolitikken kan påvises to begrænsninger i de magtpolitiske påvirkningsmuligheder. For det første modvirkes et artikularet opinionspres af vælgernes tilbøjelighed til at solidarisere sig med det parti, de identificerer sig med. For det andet synes udenrigspolitiske spørgsmål kun i ringe omfang at påvirke stemmeafgivningen. Primært hører begge disse problemer vel hjemme i den politiske psykologi. Men de er ikke uden betydning for den udenrigspolitiske beslutningsproces. De byder på betydelige metodologiske problemer, da det gælder at afdække motivprioriteringer. Men i det omfang, man kan påvise, at andre spørgsmål end de udenrigspolitiske motiverer folks partipolitiske tilhørsforhold, kan man formode, at den almindelige tendens til dissonansreduktion vil afføde solidaritet med det parti, man identificerer sig med. At udenrigspolitikken har en beskeden plads som motivationsfaktor antydes af nogle amerikanske undersøgelser om forholdet mellem vælgeradfærd og udenrigspolitik. En undersøgelse vedrørende præsidentvalgene i 1952, hvor valgkampen havde været præget af Koreakrigen, tyder således på, at kun godt 3% af det republikanske flertal skulle kunne tilskrives udenrigspolitikken, sammenlignet med 2,5% i 1956 <sup>1)</sup>. I det omfang udenrigspolitiske hensyn spiller en rolle, synes der påny at være tale om de ret konturløse og ofte indbyrdes modstridende "elementærholdninger", som kunne konstateres i opinionsundersøgelserne: på den ene side krigsfrygt, på den anden side afvisning af eftergiveness over for ydre modstandere <sup>2)</sup>.

Også franske opinionsundersøgelser tyder på, at vælgerne tillægger udenrigspolitikken relativt ringe betydning, medmindre det drejer sig om en krigssituation <sup>3)</sup>.

### 2.3. Beslutningsenhederne.

Krav fra den interne artikulerede opinion mødes med krav udefra i det udenrigspolitiske beslutningsmiljø. Dets bredde varierer med problemernes

---

1) Se f.eks. Warren E. Miller, Voting and Foreign Policy, Rosenau, Domestic Sources of Foreign Policy, ss. 226 & 229.

2) Om udenrigspolitiske holdningsstrukturer se i øvrigt f.eks. Herbert McClosky, Personality and Attitude Correlates of Foreign Policy Orientation, Rosenau, Domestic Sources.

3) Se f.eks. Sondages, Paris 1956, nr. 1-2. Om opinion og udenrigspolitik generelt James Rosenau, Public Opinion and Foreign Policy.

type og beslutningssituationen. I krisesituationer er beslutningsenheden snæver og den udenrigspolitiske beslutningsrolle formentlig gerne dominerende i forhold til den indre- eller magtpolitiske. Under overvejelserne om at intervenere i Korea afviste præsident Truman brysk et forslag om, at man også skulle inddrage de indrepolitiske hensyn, med bemærkningen: "We're not going to talk about politics. I'll handle the political affairs" <sup>1)</sup>. Paige går endog så vidt som til at konkludere: "In fact, perhaps partly as the result of surprise and shortened time for coalescence and effective expression of public opinion, he (præsidenten) seems almost to have been in a position of momentary suspension from it (indrepolitiske hensyn)" <sup>2)</sup>. I første fase inddroges lovgivningsmagtens repræsentanter knap nok i rådslagningerne.

Sorensen hævder på den anden side <sup>3)</sup>:

Some presidents may assert that they are "above politics", yet politics, in its truest and broadest sense, still colors their every decision... Some issues have been traditionally deemed outside of politics, but considerations of public and congressional support still affect their disposition.

På den anden side viser også beslutningsprocessen under Cuba-krisen, at hensyn til den ene eller anden politiske beslutnings indrepolitiske godkendelse spillede en ringe rolle for præsident Kennedy i forhold til overvejelserne om virkningerne på den ydre modstander <sup>4)</sup>. Denne adfærd harmonerer godt med opinionsundersøgelsernes og beslutningsanalysernes påvisning af, at beslutningstagerne just i en krisesituation kan påregne bred tilslutning både i den amorfe opinion og i det bredere politiske miljø. Den franske adfærd under Rhinlands-krisen i 1936 tyder derimod på, at hensynet til opinionen har været overvejende.

I de danske krisebeslutninger i både august 1914 og april 1940 blev partilederne inddraget.

Et større antal analyser af krisebeslutninger under denne synsvinkel vil være påkrævet, inden man kan udtale sig sikkert om forholdet mellem det snævre og det brede beslutningsmiljø og om den indbyrdes prioritering mellem ydre og indre hensyn i krisesituationer. Når det gælder "åbne" politiske beslutninger i modsætning til "lukkede", udvides beslutningsmiljøet til hele regeringen, til regeringspartierne, til repræsentanter for oppositionen, til interesseorganisationer. Det er på baggrund af bemærkningerne om de magtpolitiske hensyn vægt for opinionsindflydelsen nok navnlig af interesse at se på forholdet

---

1) Paige, op.cit., s. 141.

2) Ibid., ss. 304 f.

3) Sorensen, Decision-Making, ss. 43 ff.

4) Robert Kennedy, Thirteen Days, Sorensen, Kennedy, kap. XXIV og Schlesinger, A Thousand Days, kap. XXX.

mellem den udøvende magt og lovgivningsmagten, d.v.s. på spørgsmålet om "parlamentarisk kontrol" med udenrigspolitikken. Man må her dels sondre mellem forskellige politiske systemer med forskellige traditioner og institutioner for parlamentarisk kontrol, dels mellem problemtyper. Er der tale om traktater og konventioner, der skal ratificeres af lovgivningsmagten? Hvilket flertal kræver forfatningen? Det har betydning for, om den parlamentariske medvirken bliver "bipartisan". Er styreformen parlamentarisk, eller er det udøvende og lovgivende organ så klart adskilte, at oppositionen kan have flertal i lovgivningsorganet? Kræver en beslutning lovgivning eller ej?

Man kan i alle politiske systemer sondre mellem et beslutningsmiljø og et "tilslutningsmiljø". Men mens disse miljøer er nogenlunde lette at identificere institutionelt i polyarkiske systemer, bliver det langt vanskeligere i autoritære og totalitære systemer. Som med hensyn til opinionens rolle gælder det her, at en videre analyse af beslutningsprocessen fører ind i studiet af de enkelte landes udenrigspolitik.

Spørgsmålet om parlamentarisk kontrol er dog ikke generelt udtømt med henvisninger til styreformen og beslutningernes lovgivningsmæssige konsekvenser. Man kan formentlig i alle polyarkiske systemer finde eksempler på en stadig debat mellem lovgivningsorganet og den udøvende magt om indflydelsen på udenrigspolitikken, klager fra lovgivningsorganet, specielt dets udenrigspolitiske komitéer og oppositionen over ikke at blive tilstrækkeligt informeret og konsulteret om løbende forhandlinger og dispositioner, også vedrørende problemer som ikke har nogen lovgivningsmæssige konsekvenser, og afvisninger fra regeringen af disse klager med henvisning til, at udenrigspolitikken kræver en vis tillid, og at forhandlinger kan vanskeliggøres af at være ledsaget af løbende offentlige debatter <sup>1)</sup>.

- der vil kunne være situationer, hvor det ikke vil tjene Danmarks interesser, at man i denne sal får adgang til, før beslutning fattes, at føre drøftelser med vurdering af stormagters motiver, med angreb på stormagters politik, fordømmelse af den ene og den anden stat, vurderinger af selve det forbund, af hvilket vi er medlem, og i hvis navn vi skal handle, sagde P. Munch engang i folketinget <sup>2)</sup>.

Problemet søges løst ved kompromisser, der består i fortrolig orientering og konsultation gennem permanente organer som udenrigspolitiske udvalg eller ad hoc kontakter med partiledere eller ledende medlemmer af relevante udvalg. Regeringens interesse heri er den politiske rygdækning, lovgivningsmagtens kontrolmulighed. I Danmark har man siden 1923 haft det udenrigspolitiske

---

1) Se f.eks. Bjøl, La France devant l'Europe, kap. I.

2) Ole Karup Pedersen, P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik, København 1970, s. 205.

nævn, i Sverige siden 1921 et tilsvarende organ, i Norge Stortingets utenriks- og konstitusjonskomité <sup>1)</sup>.

For Danmarks vedkommende har spørgsmålet om, hvilket leje kontakterne i dette organ skal have, været genstand for jævnlig debat, idet heller ikke denne form for deltagelse i beslutningerne altid tilfredsstiller folketinget og navnlig oppositionens repræsentanter. Antallet af årlige møder i nævnet er svingende med den internationale situation. Mens der i 1949 var 26 møder, var der således i 1955 kun 8. Sagsbehandlingen opdeles i a. generel orientering, b. reel forelæggelse, c. forudgående underretning og d. efterfølgende underretning, og på dette grundlag har udenrigsministeriet udarbejdet følgende oversigt for perioden 1960-65 <sup>2)</sup>:

|      | a  | b | c  | d  |
|------|----|---|----|----|
| 1960 | 37 | 3 | 16 | 7  |
| 1961 | 44 | 2 | 19 | 19 |
| 1962 | 23 | 2 | 17 | 9  |
| 1963 | 24 | 1 | 14 | 11 |
| 1964 | 30 | 1 | 11 | 5  |
| 1965 | 21 | 2 | 8  | 6  |

Nævnets vægt turde i øvrigt være svingende med, hvilken betydning de politikere, der har sæde i det, tillægges i deres respektive partigrupper, men som ses, er "reel forelæggelse" langt den mindste kategori.

Yderpolerne i beslutningssystemet kan siges at være på den ene side oppositionsrepræsentanter, der befinder sig på grænseområdet mellem tilslutningsmiljøet og den artikulerede opinion, og på den anden side den embedsmandsgruppe, der permanent tilhører det snævre beslutningsmiljø og må formodes mest entydigt at kunne identificere sig med den udenrigspolitiske beslutningstagerrolle og at behøve tage mindst hensyn til det politiske tilslutningsproblem. Der kan være grund til at se nærmere på disse to roller, i hvis spændingsfelt udenrigspolitikken finder sin form.

I drøftelsen af opinionens strukturer nævntes det, at en holdnings-tilkendegivelse kan opleves forskelligt efter den rolle, man befinder sig i, om man skal træffe en beslutning eller blot give udtryk for en præference. Når det gælder oppositionsrolle kontra ansvarsrolle, kommer der imidlertid endnu et element ind i billedet: hvilken virkning har den holdning, man giver udtryk for magtpolitisk, d.v.s. med henblik på ens muligheder for at erhverve eller bevare magten

---

1) Karl Birnbaum, The Formation of Swedish Foreign Policy, Cooperation and Conflict, Stockholm 1965, nr. 1, Jens Christophersen, The Making of Foreign Policy in Norway, Cooperation and Conflict, Stockholm 1968, nr. 1 og Internasjonal Politikk, Oslo 1968, nr. 7.

2) Bjøl, Foreign Policy-making in Denmark, Cooperation and Conflict, Stockholm 1966, nr. 2, s. 11.

i samfundet? I hvilken grad dette påvirker holdningsdannelsen, kan udforskes ved en sammenligning af oppositions- og regeringsholdningernes udvikling i forhold til hinanden. Det er f.eks. søgt gjort med henblik på udviklingen i den europæiske politik i Frankrig omkring 1950. Man kan her påvise, hvordan gaullisterne går ind for en europæisk integrationspolitik, indtil regeringen slår ind på en sådan politik, hvorpå de distancerer sig skarpere og skarpere fra den. Det magtpolitiske primat kommer lejlighedsvis tydeligt frem, når de Gaulle f.eks. erklærer, at ingen udenrigspolitik kan bære frugt, før der er sket et systemskifte <sup>1)</sup>. Den større eller mindre sandsynlighed for at skulle skifte rolle fra opposition til ansvar kan påvirke den optik, hvorunder problemerne anskues.

Mens der i årene 1946-48 var et nært samarbejde mellem republikanere og demokrater om udenrigspolitikken i USA, herunder en relativ accept af det amerikanske engagement i Kina, distancerede republikanerne sig i perioden 1948-52 mere og mere fra regeringen og rettede stadigt heftigere angreb på dens udenrigspolitik. Denne udvikling kan dels ses på baggrund af det republikanske flertal i Kongressen i den første periode, der nødvendiggjorde en bipartisan politik, men også af forventningen om republikansk sejr ved præsidentvalget i 1948 og den nye situation efter nederlaget, som Dean Acheson mener har været afgørende for McCarthyismens udvikling <sup>2)</sup>.

Skiftet fra ansvars- til oppositionsrolle ledsages på samme måde hos det danske socialdemokrati af ændringer i de udenrigspolitiske holdninger på en række punkter efter valget i 1968. Selve opfattelsen af den internationale situation, som udenrigspolitikken skal være et svar på, synes at skifte med den magtpolitiske situation. Mens gaullisterne i perioden 1948-52, hvor en overtagelse af regeringsmagten syntes inden for rækkevidde, ikke var meget forskellig fra de præmisser, regeringen gik ud fra, hævdede de fra begyndelsen af 1952, hvor frafald i egne rækker gjorde magtovertagelsen usandsynlig, at der var sket et omslag i den internationale situation, som gjorde regeringens udenrigspolitik uhensigtsmæssig.

Charles Boasson skriver om magtens Janus-ansigt af korruption og ansvar <sup>3)</sup>:

If it is true that power corrupts and absolute power corrupts absolutely (Acton) - as is often the case - it is also true that power conveys a sense of responsibility, that, often, a man rises to the occasion.

Men standpunkter, der kan være udformet i funktion af oppositionsrollen, kan til en vis grad være bindende for holdningerne i regeringsrollen.

---

1) Bjøl, La France devant l'Europe, kap. X.

2) Acheson, Present at the Creation, New York 1969.

3) Charles Boasson, Approaches to the Study of International Relations, Assen 1963, s. 81.

Det stærkt omdiskuterede spørgsmål, hvorvidt Europahær-traktaten kunne være ratificeret i 1954, hvis regeringen Mendès France havde gjort ratifikationen til et kabinetsspørgsmål, er af Mendès France selv blevet besvaret benægtende netop med en henvisning til, at så mange politikere i de foregående år offentligt havde taget stilling imod den, at de ikke kunne ændre standpunkt<sup>1)</sup>. I det mindste synes en sådan holdningsændring at kræve en vis legitimation i form af mere eller mindre fiktive "nye omstændigheder". Det britiske arbejderparti bekæmpede i oppositionsrollen regeringen Macmillans bestræbelser på at opnå engelsk medlemskab af fællesmarkedet eller opstillede i det mindste mere vidtgående betingelser end regeringen, men slog i regeringsrollen ind på den samme politik med mindre vidtgående betingelser, end Macmillan havde søgt at opnå. Dette var så meget lettere, som oppositionen nu til en vis grad var forpligtet af den politik, den havde ført i regeringsstilling, men legitimeredes ikke desto mindre ved en henvisning til "nye omstændigheder".

Generelt kan det formentlig siges, at oppositionsrollen giver muligheder for at lægge mere vægt på aspirationerne uanset de praktiske muligheder end regeringsrollen. I 30'erne kunne den konservative opposition i Danmark agitere for et nordisk forsvarsforbund, mens regeringen fra de fortrolige nordiske forhandlinger vidste, at en sådan politik ikke var fremkommelig<sup>2)</sup>. I slutningen af 60'erne kunne den socialdemokratiske opposition omvendt gøre regeringen ansvarlig for den langsomme udvikling i Nordek-forhandlingerne. I ethvert polyarkisk system vil der formentlig være en bestandig spænding mellem på den ene side magtpolitisk inspirerede ønsker om at kunne kritisere regeringens udenrigspolitik, på den anden side hensynet til selv at kunne komme i ansvarsrollen. Den vil ofte fra regeringens side blive søgt overvundet ved at inddrage oppositionen i beslutningsansvaret ved konsultationer. Men dette stiller i sig selv oppositionen i et dilemma: på den ene side muligheden for herved at få indflydelse på udenrigspolitikken og kunne fremme afvigende synspunkter, der ikke nødvendigvis behøver være magtpolitisk inspireret, på den anden side uviljen mod at blive forpligtet og derved afskære sig fra kritik. Hvad er taktisk mest fordelagtigt for oppositionen, at blive taget med på råd i det udenrigspolitiske navn og derved opnå medindflydelse og medansvar, eller ikke at blive det og dermed stå frit, foruden at kunne kritisere regeringen for ikke at være blevet taget med på råd?

Det er naturligvis en problematik, der er velkendt også fra indenrigspolitikken, og den behøver derfor ikke uddybes videre her, hvorimod der nok kan være grund til at rejse spørgsmålet om oprindelsen af partiernes udenrigspolitiske holdninger og målsætning. Også her bevæger man sig på usikker grund,

---

1) Mundtlig meddelelse fra Pierre Mendès France.

2) Bjøl, P. Munch, sociologisk og historisk set, Historie, Århus 1970.

og der kan kun fremsættes nogle formodninger, som videre forskning kan af- eller bekræfte. Men for det første synes der grund til at antage, at udenrigspolitikken ikke har den samme placering i de forskellige partisyndromer. Det forekommer sandsynligt, at den er af sekundær betydning for det "billede", partiet har i vælgerens bevidsthed, når det drejer sig om partier, der lader sig i nogen grad identificere med bestemte socioøkonomiske grupper som Venstre eller socialdemokratiet. Derimod kan det meget vel tænkes, at de udenrigspolitiske holdninger har en primær betydning for identifikation med partier som det konservative, det radikale venstre og Socialistisk Folkeparti. Under alle omstændigheder kan man opstille en slags højre-venstre skala efter partiernes holdninger til forsvarsbevillingerne, der i sidste instans er en del af et samfunds reaktion på omverdenen og udtryk for partiernes vurderinger af den internationale politik. En del forbehold må dog tages. Mens der f.eks. til "det radikale syndrom" i Danmark og Norge traditionelt er knyttet modstand mod høje forsvarsbevillinger og en vis forkærlighed for en alliancefri politik, gælder det samme hverken i Sverige, England, Frankrig eller USA. Påny fører en videre studie over i de enkelte landes udenrigspolitik, specifikke system og historie. Den generelle forskel mellem oppositions- og ansvarsrolle findes dog også her, klarest måske markeret af det kommunistiske parti, der i oppositionsrolle kræver total afrustning og i regeringsrolle har gennemført meget høje forsvarsudgifter.

Et andet generelt træk kan fremhæves i denne forbindelse, partiernes tværnationale bindinger. Om et andet land opfattes som truende, beror ikke bare på statsligt og geografisk bestemte modsætningsforhold, men også på, hvor "beslægtet" det enkelte parti føler dets styre. Det danske socialdemokrati var i 30'erne på vej bort fra den totale afrustningspolitik, det havde ført i 20'erne, i takt med systemskiftet i Tyskland. Selv i denne situation var det dog ligesom socialdemokratierne i Norge, Frankrig og England var mere tilbageholdende over for en aktiv modstandspolitik over for nazismen end de tilsvarende partier i Sverige og Holland <sup>1)</sup>. Selv om antimilitarismen er en del af det traditionelle socialistiske syndrom, i sin oprindelse formentlig dels sammenhængende med opfattelsen af militærets rolle i den interne politik, dels af dets rolle i den internationale politik, modificeres holdningerne øjensynlig efter nationale traditioner og traumata.

I mange henseender vil formentlig selve opfattelsen og fortolkningen af den internationale politik være ikke bare rolle- (ansvar-opposition), men syndrombestemt, som det nærmere skal drøftes under analysen af beslutningssituationen.

---

1) Se f.eks. Adolf Sturmthal, The Tragedy of European Labour, London 1944, s. 260.

Når det gælder den konkrete formulering af en politik, vil de forskellige påvirkninger i sidste instans løbe sammen hos nogle få personer, ofte hos en enkelt, der alt efter det politiske system kan være statsoverhovedet, regeringschefen, udenrigsministeren eller i étpartisystemer partichefen og med G.R. Eltons udtryk resultere i "the actions of the few that affect the many" <sup>1)</sup>. Hvor beslutningen ligger, er dog ikke bare institutionelt bestemt. Selv i så stabile systemer som det engelske eller det amerikanske skifter tyngdepunktet jævnlige. Snart har regeringschefen, snart udenrigsministeren haft hovedindflydelsen. I England førte Chamberlain sin appeasement-politik udenom og til dels på tværs af udenrigsministeriet. I München havde han end ikke sin udenrigsminister med <sup>2)</sup>. Under Attlee synes tværtimod udenrigsminister Bevin helt at have domineret udenrigspolitikken, mens hans efterfølger Herbert Morrison synes at have haft begrænset indflydelse. I Trumans første tid som præsident førte udenrigsminister James Byrnes til dels udenrigspolitik uden om præsidenten, hvorimod der var et intimt samarbejde under Marshall og Acheson. Under Eisenhower kom formuleringen af udenrigspolitikken tværtimod hovedsagelig i hænderne på udenrigsminister John Foster Dulles for med Kennedy at glide tilbage til Det Hvide Hus, hele tiden med Pentagon som en tredje medspiller med varierende indflydelse. I takt med disse svingninger varierer det snævre beslutningsmiljø, som påvirker de konkrete svar på de problemer, som stilles af på den ene side kravene fra det interne politiske system, på den anden side fra det internationale system. I sidste instans vil der altid være en påvirkning fra en meget begrænset gruppe af rådgivere, embedsmænd og eksperter. Men disse rådgivergrupper er ikke udelukkende bestemt af deres institutionsroller. Ofte vil udenrigsministeriets direktør have en betydelig indflydelse som Philippe Berthelot, der med en kort afbrydelse var Secrétaire général på Quai d'Orsay 1920-33 <sup>3)</sup>, eller Mohr og Svenningsen i det danske udenrigsministerium. Men i sidste instans er denne institutionelle embedsmandsindflydelse både afhængig af, i hvor høj grad embedsmændene og politikerne er politisk og menneskeligt på bølgelængde, og af de pågældendes temperament og viljestyrke. Hverken Chamberlain eller Pierre Laval fulgte deres ledende udenrigsministerielle embedsmænd <sup>4)</sup>. Bevin havde

1) G.R. Elton, Political History, London 1970, s. 68.

2) Taylor, The Origins, s. 136 og Frankel, The Making of Foreign Policy, ss. 21 og 30.

3) Renouvin, Histoire des relations internationales, bind VII, Paris 1957, s. 236 og Jacques Chatenet, Les années d'illusions, Paris 1960, ss. 77 f.

4) Launay, op.cit., s. 239 og Hubert Cole, Laval, London 1963.

et nært samarbejde med embedsmændene i Foreign Office, men "never allowed himself to be bounced into doing something against his better judgment" <sup>1)</sup>. Formentlig vil der jævnligt opstå konflikter mellem embedsmændene og ministeren, fordi de første vil skønne, at den sidste er for tilbøjelig til at tage magtpolitiske hensyn. Men mere sykofantiske embedsmænd vil tværtimod tilstræbe løsninger, som de mener kan gavne politikerne magtpolitisk. Bliver kløften for dyb, har man adskillige eksempler på, at ministeren søger ad hoc rådgivere uden for udenrigsministeriets kreds. Chamberlains vigtigste udenrigspolitiske rådgiver var Horace Wilson, der havde gjort sin karrierer som forligsmand på arbejdsmarkedet <sup>2)</sup>. Robert Schuman's europæiske politik var inspireret af Jean Monnet, som var leder af det økonomiske planlægningskommissariat <sup>3)</sup>. I USA medbringer enhver ny præsident en stab af udenrigspolitiske rådgivere til Det Hvide Hus, som kan arbejde i større eller mindre harmoni med State Department. Formentlig vil det dog uden for krisesituationer fortrinsvis være udenrigsministeriets embedsmænd, der har den afgørende indflydelse, alene i kraft af at de er den vigtigste informationskilde, både med henblik på sagernes forhistorie, ~~den aktuelle internationale situation~~ og oplysninger om alternativernes konsekvenser. Lord Grey beretter, at han aldrig som udenrigsminister havde tid at "look up old papers and read the records in the Foreign Office of what had been done while I was in opposition" <sup>4)</sup>. Med hensyn til den løbende orientering er det blevet anført, at State Departments telegramvolumen er større end Associated Press og United Press tilsammen <sup>5)</sup>. I en række tilfælde kan man dog konstatere, at nye idéer kommer ikke fra de udenrigsministerielle embedsmænd, men fra ad hoc rådgivere tilhørende andre miljøer eller måske endda fra det brede beslutningsmiljø eller den artikulerede opinion. Dette hænger muligvis sammen med, at også ministeriets egne embedsmænd arbejder under et stærkt tidspres, men måske også med et forhold, som Harold Nicolson har fremhævet, når han taler om en "implicit contract" mellem regeringen og embedsmændene gående ud på, at de sidste "are expected loyally to serve all constitutional governments irrespective of party; the former, in return, are expected to accord their confidence to all civil servants, irrespective of their supposed party sympathies" <sup>6)</sup>. Dette indebærer muligvis, at embedsmændene ofte viger tilbage for at give råd, som afviger fra allerede udstukne generelle linier, og snarere søger at formulere forslag,

---

1) Frankel, The Making of Foreign Policy, s. 29.

2) Taylor, The Origins, s. 136.

3) Robert Schuman, Pour l'Europe, Paris 1963, s. 164 og Bjøl, La France devant l'Europe, kap. V.

4) Grey, op.cit., bind I, s. 358 og bind II, s. 255.

5) Harrison, op.cit., s. 64.

6) Harold Nicolson, Diplomacy, udg. London 1963, ss. 81 f.

som i den foreliggende situation kan udmønte disse i konkret politik.

Om rådgivermiljøets indflydelse siger Theodore Sorensen sammenfattende <sup>1)</sup>:

- almost every President is as reluctant to overrule the determined opposition of his advisers as he is to veto an act of Congress. He rules, to a degree, not only with their advice, but with their consent. But this is true only to a degree, and consent may often be induced.

Undertiden kan man spore en betydelig indflydelse fra "grå eminencer" (udtrykket først brugt om Richelieus medarbejder pater Josef), der har adgang til beslutningstagerne uden at have nogen institutionel placering i beslutningsmiljøet. Arthur Salter skriver således om Lionel Curtis: "More than any man I have ever known, more indeed I will assert with confidence than any man of his century, he exercised a decisive power in many countries and on the solution of many problems without the usual levers of power" <sup>2)</sup>. Han var skriver han andetsteds "the 'éminence grise' behind so much of public life of his time". Men tilføjer han: "most of what he has been may perish with the memories of those who have known him; and so perhaps he would wish it to be" <sup>3)</sup>. For den grå eminence vil ofte lægge mere vægt på reel indflydelse end på historisk anerkendelse og vil derfor tilstræbe at slette sine fingeraftryk.

---

1) Sorensen, Decision-Making, ss. 81 f.

2) Arthur Salter, Slave of the Lamp, London 1967, s. 46.

3) Lord Salter, Memoirs of a Public Servant, London 1961, ss. 238 f. Om Curtis se i øvrigt f.eks. Carroll Quigley, The World Since 1939, New York 1968, ss. 290-95.

### 3. Beslutningssituationen.

Siden slutningen af 50'erne har beslutningsanalysen været genstand for voksende interesse i studiet af international politik, omend den teoretisk-metodiske diskussion kun i ringe omfang er blevet fulgt op af empiriske arbejder<sup>1)</sup>. Både i teori og forskning har opmærksomheden mest været rettet mod den første af de tre grundtyper, som er blevet skitseret i denne fremstilling, krisebeslutningen, mens rutinebeslutningen, der bedst passer ind i kategorien den administrative beslutning, og debatbeslutningen, der inddrager en bredere del af det interne politiske system, har vakt noget mindre interesse<sup>2)</sup>. Grunden hertil kan være, at krisebeslutningssituationen ganske vist er mindre almindelig, men til gengæld mere dramatisk, men måske også, at den udenrigspolitiske beslutnings særpræg, sammenhængende med dens relation til internationale politiske systemer, her træder skarpest i relief.

Ud fra det samme synspunkt vil krisebeslutningen blive lagt til grund for systematikken i det følgende.

Lasswell har opstillet syv "funktionelle" faser i enhver beslutning: information, anbefaling, foreskrivning, iværksættelse, gennemførelse, vurdering og afslutning<sup>3)</sup>. I beslutningen er her inddraget faser, som omfatter både udformningen af en beslutning og dens virkeliggørelse. Opmærksomheden vil i denne fremstilling i første omgang blive rettet mod udformningen - de tre første faser, der hidtil først og fremmest har været genstand for undersøgelse i faget international politik, mens virkeliggørelsen stort set har været behandlet under en anden synsvinkel, de anvendte metoder og midler.

Sorensen har opdelt de faser, som Lasswell begrænser til de første fire-fem, i otte:<sup>4)</sup>

1. agreement on the facts;
2. agreement on the overall policy objective;
3. a precise definition of the problem;
4. a canvassing of all possible solutions, with their shades and variations;
5. a list of all the possible consequences that would flow from each solution;
6. a recommendation and final choice of one alternative;
7. the communication of that selection;
8. provision for its execution.

---

1) James N. Rosenau, The Premises and Promises of Decision-Making Analysis, Charlesworth o.a., op.cit. og Richard C. Snyder, A Decision-Making Approach to the Study of Political Phenomena, Roland Young o.a., Approaches to the Study of Politics, Evanston, Ill. 1958.

2) Se dog Ib Damgaard Petersen, Beslutningsprocessen som udgangspunkt for studiet af international politik, Økonomi og Politik, København 1967, nr. 1.

3) Harold Lasswell, The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis, College Park, University of Maryland 1956, cit. i James Robinson & Roger Majak, The Theory of Decision-Making, Charlesworth, op.cit., s. 180.

4) Sorensen, Decision-Making, ss. 18 f.

Når man skal vælge den mest hensigtsmæssige systematik blandt disse og endnu flere muligheder, forekommer det mest relevante kriterium at være den udenrigspolitiske beslutnings særpræg. Som en første ledesnor kan her anvendes ti punkter opstillet af Richard Snyder, idet dog må tilføjes, at han anser sin generelle model for anvendelig på både interne og udenrigspolitiske beslutninger.

1. Wider range of possible objectives and projects subject to a wider range of possible interpretations.
2. Greater heterogeneity of "clientele" and thus more potentially hostile or dissatisfied reactions and demands.
3. A greater number of perspectives have to be integrated before consensus is achieved.
4. The "setting" and "situation" of the decision are more complex, less certain, less stable; the consequences of action are therefore harder to predict and control.
5. Sources of information are broader and less reliable, and the necessity of "classification" constitutes a special problem.
6. Relative lack of "experimental opportunity" and infrequency of replicable situations.
7. Difficulty of measuring organizational effectiveness and policy results.
8. Necessity of discussing alternatives in terms which do not meet the simplest test of verifiability.
9. Time-lag between arising of problem-situation and the unfolding of its full implications.
10. Greater possibility for more extensive compromise.<sup>1)</sup>

Alle disse forhold kan i sidste instans afledes af de internationale politiske systemers særlige struktur, og to problemer går igen: informationsproblemet og det forhold, at beslutningstagerne ikke har suveræniteten over det "klientel", beslutningerne gælder, som det kan undre, at Snyder ikke eksplicit understreger. For krisebeslutningerne kommer hertil udefra påtvungne tidsfrister. Snyder fremhæver derimod informationsproblemet:<sup>2)</sup>

It would appear to be a permanent liability of the decision-making process that pertinent information is almost never complete and information which is available... is rarely testable.

Det samme understreges af en aktør og en historiker. Sorensen:<sup>3)</sup>

---

1) Richard C. Snyder, H.W. Brucks & Burton Sapin, Foreign Policy Decision-Making, New York 1962, s. 104.

2) Ibid., s. 102.

3) Sorensen, Decision-Making, s. 39.

The permanent problem of presidential information is usually not an abundance of reliable data, but a shortage, especially in foreign affairs.

Duroselle:<sup>1)</sup>

Dans la réalité, il semble que la décision, parfaitement rationnelle, qui serait prise "en toute connaissance de cause", soit à peu près impossible dans la plupart des cas, et cela pour deux raisons que l'historien observe à peu près constamment dans ses recherches. L'une est que même si l'information dont dispose l'auteur de la décision est exacte - ce qui est difficile - elle n'est jamais complète. La seconde est le facteur temps: à l'exception de décisions "créatrices", qui peuvent être longuement et mûrement élaborées, on n'a en général pas le temps de collecter l'information nécessaire et l'on est obligé de décider en se fondant sur des données insuffisantes.

Også Paiges Korea-analyse understreger dette fænomen. Af de to ting, som deltagerne i beslutningen siden navnlig huskede, var den ene "a sense of very limited information"<sup>2)</sup>. Der var, skriver han senere, "only a very few things about which information was felt to be more than adequate", og karakteristisk nok er det, han her nævner, den interne tilslutning til et amerikansk engagement<sup>3)</sup>.

På baggrund af denne enighed om informationsproblemets centrale betydning og specifikke karakter, kan det forekomme hensigtsmæssigt først at rette opmærksomheden mod den fase, Snyder med anvendelse af Talcott Parsons' sprogbrug kalder situationsdefineringen, og her mere specielt undersøge perceptionsproblemets karakter i international politik. Som en næste fase kan opstilles situationsfortolkningen, og på ny kan man ud fra informationskriteriet rette søgelyset mod et problem, som måske har særlig vægt i den udenrigspolitiske beslutning: Hvorledes søges de lakuner udfyldt, som informationsknapheden skaber? Man glider her ved over i en tredje fase: forventningsformuleringen, der ved en kort beslutningsfrist kan kaldes konjunkturproblemet, ved en længere prognoseproblemet.

Nu kan man hurtigt konstatere, at det her i en række henseender drejer sig om problemer, der også kendes fra andre typer beslutningsenheder, som på en gang har en vis autonomi og et indbyrdes rivaliseringsforhold, for så vidt det drejer sig om beslutninger, der gælder forholdet til modparten. Også i forholdet mellem arbejdsmarkedets organisationer og konkurrerende firmaer, kan der være et informationsproblem, som - ligesom i international politik - på den ene side skyldes,

---

1) Renouvin & Duroselle, op.cit., s. 424.

2) Paige, op.cit., s. 143.

3) Ibid., s. 293.

at adgangen til informationer er begrænset, fordi modparten har interesse i at begrænse den, på den anden side, at et vigtigt element i beslutningens kausalpræmisser er modpartens hensigter, dels apriorisk, dels i funktion af ens egne handlinger. Man kan her hævde, at der kun er tale om gradsforskelle, og indsigt på det ene felt kan følgelig have værdi for udforskning af det andet. Mere specifikt for international politik er det særlige sæt forventninger, som er knyttet til en væbnet konflikts sandsynlighed, omfang og omkostninger. Også dette problem må søges særskilt belyst.

Mens det i de hidtidige faser, i det mindste analytisk, navnlig har drejet sig om beslutningens kausalpræmisser, gælder de næste faser navnlig dens værdipræmisser - hvor kunstig denne sontring er, vil i øvrigt hurtigt kunne konstateres. Efter en situationsdefinering og -fortolkning inklusive en formulering af forventningerne til situationens udvikling, følger - logisk set - en klargørelse af egne generelle mål, for så vidt det drejer sig om en reaktion på et udefra stillet problem, og dernæst opstillingen og gennemgangen af mulige alternativer og deres forventelige konsekvenser med henblik på den sidste fase inden aktionen, beslutningsformuleringen.

Men det må endnu engang understreges, hvor kunstig denne sontring er, da enhver politisk beslutning på en gang udformes i et kausalsystem og et målsætningssystem, der hele tiden griber ind i hinanden. Duroselle skriver herom:<sup>1)</sup>

Sur les hommes d'Etat s'exercent des forces qu'ils subissent ou essaient de maîtriser. Cependant, leur action ne se situe pas uniquement dans un cadre de causalité. En général, il ne suffit pas, pour expliquer les relations internationales - et d'ailleurs aussi la politique intérieure - d'examiner les causes, c'est-à-dire les forces qui agissent, et les conséquences. Il faut se placer également dans un cadre de finalité. C'est le rôle même du responsable que de déterminer les buts à atteindre et d'agir pour les atteindre en évaluant les risques courus et les moyens disponibles.

L'homme d'Etat responsable prend en principe des décisions (ou parfois entérine celles d'un subordonné). Mais pourquoi les prend-il? Tout serait relativement simple s'il les prenait uniquement en fonction des pressions qui s'exercent sur lui, et s'il suffisait de se placer dans un système de causalité. Tout serait aussi relativement simple s'il prenait ses décisions uniquement en fonction des buts qu'il se propose, de sa propre conception de l'intérêt national, de son évaluation personnelle, de ce qui est souhaitable, de ce qui est possible, par conséquent si l'on se plaçait uniquement dans un système de finalité.

---

1) Renouvin & Duroselle, op.cit., s. 315 og Duroselle, La nature des conflits internationaux, Revue française de science politique, Paris 1964, nr. 2, s. 296.

L'extrême difficulté des analyses - celle de l'histoire comme celle du politicologue - vient du fait que ces deux systèmes sont inextricablement mêlés.

En dobbelthed, som i øvrigt fremhæves allerede i den ældst kendte politiske teori i Kina, der sondrer mellem che, omstændighederne, og chou, målsætningen.<sup>1)</sup>..

Målsætningen i international politik er blevet generelt belyst tidligere i denne fremstilling. Opmærksomheden vil derfor i det følgende navnlig blive rettet mod den proces, hvorved aspirationer og interesser omsættes i konkrete handlingsalternativer. Denne proces består netop i samspillet mellem kausal- og værdipræmisser. De spørgsmål, der skal søges belyst, er: Hvorledes artikulterer beslutningstagerne de alternativer, de skal vælge imellem? Ud fra hvilke kriterier foretrækker de det ene for det andet? Det kan i denne forbindelse måske også være på sin plads at spørge, hvilken relevans det rationalitetsbegreb, som anvendes i organisationsteorien, har for beslutninger i international politik.

### 3.1. Perception.

Den 16. februar 1966 afholdtes i Institutet for marxisme-leninisme i Moskva en debat om den sovjetiske historiker Aleksander Nekričs bog 1941 22 junja, hvori det søges godtgjort, at Sovjetunionens militære tilbageslag i de første måneder efter det tysk-sovjetiske krigsudbrud skyldtes Stalins utilbøjelighed til at tro på meddelelserne om, at et tysk angreb var forestående. Både bogen og debatten var i flere henseender nybrud. Det var første gang, en sovjetisk videnskabsmand forsøgte at kaste lys over den interne beslutningsproces i Moskva, og første gang det bl.a. skete på grundlag af samtaler med aktørerne. Det var også første gang, medlemmer af det daværende snævre beslutningsmiljø deltog i en kontroversiel debat om en central beslutning. Der var i og for sig ingen uenighed om, at Stalin afviste en lang række, til dels meget præcise advarsler om det forestående tyske angreb som engelske provokationer eller tyske pressionsforsøg.<sup>2)</sup>

Uenigheden gjaldt, om denne fejlfortolkning af korrekte informationer skyldtes Stalin eller den røde hær efterretningschef general Filip Golikov. Nekrič, der bl.a. bygger på Golikov, chef for den røde hær politiske afdeling, fra 1958 til 1962, da han afsattes, øjensynlig på grund af modstand mod Xruščëvs beslutning om at anbringe strategiske raketter på Cuba,<sup>3)</sup> lægger skylden på Stalin. Under debatten beskylder en repræsentant for generalstabten, Dašičev og

1) Marcel Granet, La pensée chinoise, Paris 1934, s. 428.

2) Referat af debatten i Alexandre Nekritch, L 'Armée rouge assassinée, Paris 1968 og Nouvel Observateur, Paris 14/12 1966.

3) Tatu, op.cit., ss. 252-54.

historikeren professor Deborin derimod Golikov for at have fejlinformeret Stalin, idet han fremstillede de indberetninger, som f.eks. Richard Sorges, der forudsagde det tyske angreb som tvivlsomme, og de, der gik ud på en invasion i England, som troværdige. En anden repræsentant for generalstaben tilføjer, at Golikov fremlagde en udførlig redegørelse om "Plan Barberossa" som "en provokation". Men både Deborin og Dašičev tilføjer, at Golikov gjorde dette "for at behage Stalin". Endnu en deltager i debatten, Gnedič, der i to år har haft til opgave at overbringe efterretningsvæsenets rapporter til Stalin og Molotov, hævder imidlertid, at dette i og for sig ikke er sagens kerne. For Stalin interesserede sig kun for de informationer, Golikov betegnede som "tvivlsomme". Med andre ord, hvis efterretningschefen ønskede at få regeringschefen til at interessere sig for en oplysning, måtte han betegne den som tvivlsom!

Hvem der kommer sandheden nærmest i denne fascinerende debat, lader sig vel næppe fastslå. Når den er refereret, er det fordi den kaster et skarpt lys over perceptionsproblemet i international politik. Den viser for det første, at det sidste ord om informationsproblemet ikke er sagt med de ovenfor citerede udsagn gående ud på, at informationsknaphed er noget for navnlig den udenrigspolitiske krisebeslutning karakteristisk. Problemet har endnu flere etager. I dette tilfælde forelå der, som Nekrič påviser, en hel række ganske præcise informationer om, hvad der forestod.

Flere forskere er af den opfattelse, at den situation, der her er illustreret med Stalin, ikke er noget enestående, men tværtimod noget typisk. Carroll Quigley, historieprofessor ved Georgetown School of Foreign Service, skriver således:<sup>1)</sup>

All past history shows that espionage has been generally successful and intelligence has been generally a failure. By this I mean that no country had much success in keeping secrets, in the twentieth as in all earlier centuries, but neither has any other country had much success in evaluating or in interpreting the secrets it obtained.

Den belgiske historiker Jacques de Launay skriver:<sup>2)</sup>

En réalité, tous les services de renseignements étaient assez bien documentés sur l'adversaire et ses plans. Mais l'abondance de renseignements était telle et la contradiction entre ceux-ci tellement fréquente, que les gouvernements ont souvent hésité à y attacher de l'importance et à les utiliser. Hitler n'a pas cru que les renseignements de Cicéron étaient sérieux, ni quelle débarquement en Sardaigne était une certitude. Les neutres n'ont pas ajouté foi aux avertissements de Canaris, etc.

---

1) Quigley, op.cit., s. 259.

2) Jacques de Launay, Secrets diplomatiques 1939-45, Bruxelles 1963, s. 115.

Problemet var altså efter Launays opfattelse ikke informationsknaphed, men tværtimod informationsrigelighed. Det er det samme, dr. P. Munch anfører som en forklaring på, at han ikke tog advarslerne om Weserübung mere alvorligt:<sup>1)</sup>

Rygter om Angreb, som ikke blev til noget, havde der gentagne gange været, og Troppesamlinger ved Østersøkysten havde der også været før i Vinterens Løb, uden at det førte til noget.

Det er altså i det mindste ikke i alle situationer, heller ikke krisesituationer, at informationsknapheden i og for sig er beslutningstagernes store problem. Det kan være et andet af de af Richard Snyder fremhævede lo punkter, verifikationsproblemet, det, Boulding kalder "reality-testing"<sup>2)</sup>. Det består ikke bare i vanskeligheden ved at få informationer om et andet lands styrke og en anden regerings hensigter af- eller bekræftet, når der netop ofte tilstræbes hemmeligholdelse. Der må også tages højde for den bevidste vildledning. "Le diplomate", skriver Launay, "n'est souvent qu'un agent de transmission, incomplètement informé, voire faussement renseigné, dans le but de provoquer les réactions de l'adversaire"<sup>3)</sup>. Det er den bevidste vildledning, Stalin øjensynlig forsøgte at gardere sig imod, med det resultat, at han vildledte sig selv, og dette hensyn indgår også i Munchs overvejelser, når han (om oplysninger om at advarslen om "Weserübung" skulle stamme fra højtstående officerer) skriver: "Det var ikke let at forstå, at Generalstabsofficerer skulde have indladt sig paa et saadant Forræderi". I det mindste må man indrømme ham, at efterretningscheferne normalt ikke indlader sig på at advare andre lande om forestående angreb som Canaris og Oster gjorde, skønt man har et analogt tilfælde med Oleg Penkovskij i 1961-62.<sup>4)</sup>

En passant kan i denne forbindelse nævnes et problem, som både historikere og politologer må være opmærksomme på i deres forskning: den retrospektive optiks forvridning. "Historien skrives bagfra, men opleves forfra", har man sagt.<sup>5)</sup> I den retrospektive iagttagers bevidsthed skrumper informationsmængden let sammen til det, der viste sig at være relevant; han kan skelne mellem hvad der var "støj", og hvad der var pålidelig information. Han risikerer derved at bringe sig selv i den situation, hvor han overhovedet ikke er i stand til at forstå beslutningstageren. Det er formentlig derfor, Richard Snyder lægger så

1) P. Munch, Dansk Politik under Krig og Besættelse, bind I, Odense 1946, s. 100.

2) Kenneth Boulding, The Learning and Reality-Testing Process in the International System, Journal of International Affairs, New York 1967, nr. 1.

3) Launay, loc.cit.

4) Oleg Penkovsky, The Penkovsky Papers, London 1965.

5) C.V. Wedgwood, William the Silent, London 1967, s. 35.

stærk vægt på, at hovedsigtet med hans beslutningsanalytiske metode er "the recreation of the "world" of the decision-makers as they view it."<sup>1)</sup>

Men bortset fra støjproblemet, er der også et sløringsproblem. Det er bl.a. det, der diskuteres i den sovjetiske debat. Hvorledes præsenterer efterretningsorganerne de indsamlede informationer - falske eller korrekte - for beslutningstageren? "It is clear that "facts" on which practical decisions are based are usually estimates or judgements, rather than positive and certain items of fact", skriver Herbert A. Simon.<sup>2)</sup> Der foreligger en mulighed for organisationssløring eller forvridning ved, at efterretningskanalerne præsenterer informationerne i det udvalg eller med den vurdering, som de skønner modtageren vil synes bedst om. I det anførte eksempel er denne forvridning muligvis sket på højeste niveau - under alle omstændigheder var en hel serie "dissonante" informationer faktisk nået frem til efterretningschefen. Men processen kan også præge udvalg og vurdering allerede i marken. Det er f.eks. blevet hævdet, at det i de sovjetiske ambassader kun er KGB-agenterne, der fremsender dissonant information, mens udenrigsministeriets repræsentanter ligesom pressens fortrinsvis videre sender konsonanter.<sup>3)</sup> Det er muligt, denne tendens til dissonansreduktion er særlig udtalt i totalitære politiske systemer. I Nekrič-debatten hævder en af deltagerne, at alle prøvede på at gøre deres chefer til pas ved kun at fremlægge informationer, som forventedes at behage.<sup>4)</sup> Gjaldt det også politiet? Man har et fingerpeg i KGBs forgænger den caristiske Oxrana, der med stor præcision forudsagde februarrevolutionen i 1917, hvilket næppe har behaget car Nikolaj II.<sup>5)</sup>

Men under alle omstændigheder er det, man måske kunne kalde den karrierebetonede dissonansreduktion ikke noget specifikt for totalitære systemer. Simon anfører den som et karakteristisk træk ved kommunikationsprocessen inden for administrative organisationer:<sup>6)</sup>

Information does not automatically transmit itself from its point of origin to the rest of the organization; the individual who first obtains it must transmit it. In transmitting it, he will naturally be aware of the consequences its transmission will have for him. When he knows that the boss is going to be "burned up" by the news, the news is very likely to be suppressed.

---

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

2) Herbert A. Simon, Administrative Behavior, udg. New York 1966, s. 5.

3) Aleksander Kaznachev, Inside a Soviet Embassy: Experiences of a Russian Diplomat in Burma, Philadelphia 1962, ss. 45, 84 & 192.

4) Op.cit. s. 241.

5) Richard Charques, The Twilight of Imperial Russia, London 1965, s. 233.

6) Simon, op.cit., ss. 162 f.

- f Hence, information tends to be transmitted upward in the organization only if (1) its transmission will not have unpleasant consequences for the transmitter, or (2) the superior will hear of it anyway from other channels, and it is better to tell him first, or (3) it is information that the superior needs in his dealings with his own superiors, and he will be displeased if he is caught without it. In addition, there is often failure to transmit information upwards simply because the subordinate cannot visualize accurately what information his superior needs in order to make his decision.

Et væld af problemer melder sig i denne forbindelse, de fleste af dem endnu ikke tilfredsstillende systematisk udforsket.

For det første sker det jo faktisk, at dissonant information når frem til beslutningstagerne på trods af de af Simon skitserede tendenser. Under hvilke omstændigheder? For det andet: Findes der, som antydtes ovenfor måske forskellige transmissionskriterier i forskellige organisationer? For det tredje: Hvilken forskel gør de politiske systemer? For det fjerde: Er sløringsgraden afhængig af informationstypen eller kun af informationskanalerne? For det femte: Efter hvilke kriterier anses en oplysning af modtageren for mere eller mindre troværdig? For det sjette: Hvorledes opnås opmærksomhed? For det syvende: Er der forskel på nyhedsperceptionen i krisesituationer og stabilitetsperioder? For det ottende: Hvad betyder "beslutningstærskelen" for perceptionen? Opfattes nyheder på samme måde før og efter det øjeblik, hvor en beslutning er taget?

I det følgende skal det forsøges at kaste lys over nogle af disse spørgsmål.

Med hensyn til det første kan som eksempel anføres den tyske ambassadør Karl Max von Lichnowskys indberetninger fra London i 1914, der i strid med de fremherskende forventninger i Berlin forsikrede, at England ikke ville bevare sin neutralitet i krigstilfælde<sup>1)</sup>. Man kan naturligvis først ganske banalt konstatere, at dissonante informationer fremsendes, når de skønnes vigtigere end konsonanshensynene. Men det er muligt, at dissonanstærskelen varierer ikke bare med den pågældendes karakter, temperament og humør, men også med visse sociale variable. Den kan som nævnt være højere i et totalitært system end i et polyarkisk. Måske synker den med diplomatens økonomiske uafhængighed. Måske også med graden af integration i det udenlandske miljø. Peter Vedel, udenrigsministeriets direktør 1864-99, talte om "den for gesandter sædvanlige mangel, at sætte fuldt så meget pris på at behage det hof, ved hvilket han er akkrediteret, som at tage hensyn til landets egne fordele."<sup>2)</sup> Denne "mangel" vil forøge risi-

---

1) Fritz Fischer, op.cit. s. 87.

2) Troels Fink, Spillet om dansk neutralitet, Aarhus 1959, s. 62.

koen for, at diplomaten kan blive udnyttet som befordrer af vildledende informationer, der bevidst "plantes" af fremmede regeringer for at fremme deres egne formål, en risiko, som må formodes at være særlig udtalt, når disse informationer samtidig er konsonante i forhold til den hjemlige regering. Den danske gesandt i Berlin i 1863, kammerherre G.J. Quaade var så betaget af Bismarcks charme, at han den ene gang efter den anden forsikrede hjemover, at Bismarck var Danmark velvilligt stemt, og dermed bidrog til at lokke den danske regering ud i netop den politik, som preusseren ønskede<sup>1)</sup>. Også Lichnowsky var integreret i det fremmede miljø, som det havde vist sig under ambassadørkonferencen i London i 1913<sup>2)</sup>.

De diplomatiske kanaler er imidlertid ikke de eneste, beslutningstagerne har til rådighed, og Sorensen mener, at "reliance on official channels only have never proven to be wise. For there will always be subordinates who are willing to tell a President only what he wants to hear, or, what is even worse, only what they think he wants to hear."<sup>3)</sup>

Robert Kennedy skriver:<sup>4)</sup>

Frequently I saw advisers adapt their opinions to what they believed President Kennedy and, later President Johnson wished to hear.

I once attended a preliminary meeting with a Cabinet officer, where we agreed on a recommendation to be made to the President. It came as a slight surprise to me when, a few minutes later, in the meeting with the President himself, the Cabinet officer vigorously and fervently expressed the opposite view, which from the discussion, he quite accurately learned would be more sympathetically received by the President.

I polyarkiske og visse autoritære systemer fungerer pressen som en ikke-officiel kanal; men desuden findes der mere end en officiel kanal, ved siden af udenrigsministeriet det militære efterretningsvæsen og i autoritære og totalitære systemer lejlighedsvis politiets. Er der ensartede transmissionskriterier i alle disse systemer? Problemet har kort været berørt for Sovjetunionens vedkommende, men er generelt dårligt udforsket. Dog findes der et vist grundlag for at antage, at en ucensureret presse ofte vil være tilbøjelig til at anlægge et dramatiseringskriterium på sin nyhedsformidling, mens diplomatiet

---

1) Erik Møller, op.cit., s. 601.

2) Grey, op.cit., bind I, s. 273.

3) Sorensen, op.cit., s. 37

4) Kennedy, op.cit., s. 112.

tværtimod og til dels i reaktion herimod vil være tilbøjeligt til afdramatisering.

Bertrand de Jouvenel, der selv stammer fra det diplomatiske miljø, inden han helligede sig videnskaben, havde en karriere i pressen, skriver<sup>1)</sup>:

Newspapermen are functionally prone to believe  
in events, diplomats are functionally prone  
to disbelieve them.

De to tendenser kan illustreres ved et citat fra den daværende danske ambassadør ved Fællesmarkedskommissionen Tyge Dahlgaard:<sup>2)</sup>

Efter avislæsning at dømme stander det vesteuropæiske samarbejde i våde og har gjort det i ti år. Uafbrudt kriser og uenighed... Den sagesløse avislæser har grund til dyb bekymring for Europas fremtid.

Som en helvedesprædikant engang sagde ved afslutningen til den skrækslagne menighed efter at have udmalet syndens omfang og de frygtelige, hinsidige konsekvenser heraf: "Ja, ja, bette børn, det turde være løgn alt sammen". Min bedømmelse af det europæiske samarbejde ved indgangen til 1966 er, at store fremskridt er det dominerende træk i udviklingen; at de såkaldte kriser er familiekævl, og den europæiske trætte, som slår avislæseren i møde fra hverdagens reportager, til dels beror på myter og misforståelser.

Snarere end om myter og misforståelser turde der være tale om forskellige "filtreringsbriller" hos diplomaten, der lever i rutinen, og pressen, der lever af det usædvanlige. Der er ikke hermed sagt noget om, hvorvidt den ene eller anden kanal er den mest realistiske. I det ene tilfælde kan det være den ene, i det andet den anden. Men pressens dramatiseringstendens forstærker formentlig en tendens i den diplomatiske kommunikation, som Harold Nicholson har skildret således:<sup>3)</sup>

-although the professional diplomatist is seldom  
guilty of what I have called "intellectual in-  
accuracy", his temptation to what I have called  
"moral inaccuracy" is persistent and extreme.

This moral inaccuracy takes several forms. The  
experienced diplomatist is well aware that human  
actions are at the mercy of chance occurrences and  
that prophecy is always dangerous. He is thus temp-  
ted, if not to avoid all predictions, then at least  
to phrase his forecast in a Delphic style. The

---

1) Bertrand de Jouvenel, The Pure Theory of Politics, ss. 12 f.

2) Kronik i Politiken, København 1/1 1966.

3) Nicholson, op.cit., s. 115.

spirit, as well as the ingenious diction, of the Sibyl all too often furnish an example for the anxious diplomatist. He prefers to hedge... All too often diplomatists are so afraid of being accused... of lack of judgment, that they avoid expressing any judgment at all.

George Steers sensationelle artikel i Daily Telegraph d. 4. april 1940 om, at 400.000 tyskere var parate til invasion i Norge, synes at have gjort i det mindste det norske diplomati yderligere skeptisk over for advarslerne.<sup>1)</sup>

Kammerherre Zahles indberetning fra Berlin d. 8. april 1940 kan tjene som illustration af forskellen mellem diplomatisk og journalistisk nyhedsformidling. Det meste af indberetningen er en skildring af gesandstens mislykkede bestræbelser på at skaffe prins Axel kontakt med tyske ledere. Som et P.S. 3 kommer så følgende bemærkning:<sup>2)</sup>

Den svenske Gesandt har personligt givet møde hos mig og meddelt, at han fra god Kilde - som han dog ikke kunne nævne - havde erfaret, at de tyske Planer skulle gå ud på en hel eller delvis Besættelse af Danmark og Norge.

En journalist, der kunne sit håndværk, ville have betragtet dette som "historiens lead" og startet med disse linier som nyhedens rubrikgrundlag; den mest elementære journalistiske fejl er at skrive en nyhed "bagfra".

Transmissionskriterierne i den militære kommunikation er måske knap så tydelige. Roger Hilsmans behandling af forholdet mellem efterretningsvirksomhed og beslutninger fremhæver visse tendenser, som allerede har været omtalt i forbindelse med diplomatiet, en tendens til dissonansreduktion, som han mere specielt tillægger efterretningsorganer, der samtidig har en "policy-making" funktion<sup>3)</sup>. Han argumenterer derfor for en adskillelse af efterretnings- og målformuleringsfunktionen. Men mange problemer er uklare. Ligesom i diplomatiet vil man ofte kunne konstatere en "sibyllinsk" tendens til at dække sig ind mod beskyldninger for dårlig dømmekraft. Men den samme tendens kan også få en noget anden virkning. Det vil gerne være en militær interesse at have de størst mulige midler og dermed at fremstille den potentielle modstander så "truende", det vil i militært sprogbrug sige så stærk som muligt.

---

1) Svensson, op.cit., ss. 86-104.

2) Munch, Danmark under Verdenskrig og Besættelse, bind I, s. 112.

3) Roger Hilsman, Strategic Intelligence and National Decisions, Glencoe, Ill. 1956. Emnet behandles også i Sherman Kent, Strategic Intelligence for American World Policy, Princeton 1949.

I 1936, hvor den tyske oprustning var på begyndelsesstadiet, og hvor de tyske tropper, der marcherede ind i Vestrhinlandet, havde ordre til at trække sig tilbage ved den første militære reaktion fra fransk side, opererede den franske generalstab med forestillinger om en tysk hær på fire millioner mand og krævede derfor mobilisering som betingelse for et militært svar på Hitlers krænkelser af Locarno-pagten <sup>1)</sup>. Lignende tendenser til at overvurdere modstanderen har øjensynlig gjort sig gældende i det amerikanske efterretningsvæsen. McNamara nævner i det mindste, at da forsvarsministeriet i 1961 begyndte at "take a harder look", opdagede det, at "the actual size of the Soviet ground forces was substantially less than had been estimated previously" <sup>2)</sup>. Man kom nu til det resultat, at der var en halv million færre russiske landsoldater, end man hidtil havde regnet med. Hvordan, oplyser han desværre ikke. Men denne overvurderingstendens er ingen undtagelsesfri regel. Mens den tyske generalstab i slutningen af 30'erne overvurderede den franske hær omtrent i samme omfang, som den franske overvurderede den tyske, undervurderede den tværtimod op til angrebet i 1941 den sovjetiske. Forklaringen på dette fænomen er i sig selv interessant, men hører hjemme i en senere sammenhæng.

En af de få ting, der kan siges med stor sandsynlighed om tendenserne i de militære informationskanaler, er, at de har en præference for styrke- eller kapacitetsoplysninger og en tilbøjelighed til at overlade hensigtsanalysen til de diplomatiske og politiske organer. Navnlig i krisesituationer vil de dog blive afæsket oplysninger om modpartens hensigter; man kan herunder i visse tilfælde konstatere dels en tendens til afdramatisering analog med diplomatiets, dels en tendens til at anbefale en forbedring af styrkeforholdet, der kan synes at stå i kontrast til den første. I foråret 1940 oplyste de danske militære instanser, mens den tyske opmarch var i fuld gang, på en gang, at situationen var uforandret, og at man burde forstærke beredskabet <sup>3)</sup>. I Korea hævdede det amerikanske militære efterretningsvæsen (i modsætning til det sydkoreanske) hårdnakket indtil det sidste, at der ikke var nogen krigsfare, men undervurderede i øvrigt samtidig stærkt de nordkoreanske styrker <sup>4)</sup>. Til baggrunden for det første hørte delvis præcis det samme "støjfænomen", som sløvede den danske regerings årvågenhed i 1940. Op til raketkrisen i Cuba i 1962 afviste "eksperterne" til få uger inden krisen, at Sovjetunionen kunne have til hensigt at anbringe raketter på Cuba <sup>5)</sup>.

---

1) Bjøl, de Gaulle, manden og epoken, København 1969, ss. 48 f.

2) Robert McNamara, The Essence of Security, s. 41.

3) Se Svensson, op.cit., passim.

4) Kennan, Memoirs, ss. 497 og 484 f. og Paige, op.cit., ss. 82 f. og 72.

5) Sorensen, Decision-Making, s. 67.

En mere systematisk udforskning vil dog være nødvendig, inden man kan udtale sig med større sikkerhed om disse problemer. Men under alle omstændigheder leder de videre til spørgsmålet om, hvorvidt forskellige informationstyper går mere eller mindre usløret gennem den ene eller den anden type kommunikationssystem i den ene eller den anden type politisk system. Hvis man holder sig til de elementære styrke- og hensigtskategorier, er det blevet fremhævet, at mulighederne for at opnå realistiske styrkeinformationer om et åbent samfund er ulige større end om et lukket.

George Kennan skriver <sup>1)</sup>:

In everything that can be statistically expressed - expressed, that is, in such a way as not to imply any judgment on our motivation - I believe the Soviet Government to be excellently informed about us. I am sure that their information on the development of our economies, on the state of our military preparations, on our scientific progress, &c., is absolutely first rate. But where it comes to the analysis of our motives, to the things that make our life tick as it does, I think this whole great system of intelligence-gathering breaks down seriously. It breaks down because over all these forty years the Communist Party has made it impossible for the people who collect the factual information to accompany that information with any really objective analysis of the nature of Western society.

Andetsteds kritiserer han USAs beslutningstagere for, navnlig efter efterretningsfiaskoen i Korea helt overvejende at basere deres politik på kapacitetsoplysninger i stedet for at forsøge en hensigtsvurdering. Han kritiserer videre, at der ikke i Washington er tilstrækkelig forståelse for, at modpartens hensigter ikke er noget apriorisk eksisterende, men et dialektisk fænomen, et produkt af ens egen adfærd såvel som af modpartens forventninger om ens reaktion på hans adfærd etc. Kennan skriver om krigsudbruddet i Korea <sup>2)</sup>:

- it encouraged the military planners in another tendency against which I had fought long and bitterly but generally in vain: the tendency, namely, to view Soviet intentions as something existing quite independently of our own behavior. It was difficult to persuade these men that what people in Moscow decided to do might be a reaction to things we had done.

Styrkeudviklingen er vel heller ikke blottet for denne dialektik, for så vidt som den er udtryk ikke bare for et lands kapacitet, men også for dets beredskabsgrad og allokeringer. Men med henblik på informationsproblemet er der dog den fundamentale forskel, at styrken i et givet øjeblik i det mindste teoretisk kan konstateres, uanset ens egne reaktioner, mens dette ikke er tilfældet for hensigterne, således at det her bliver overordentlig vanskeligt at adskille perception fra situationsfortolkning.

Inden denne beslutningsfase behandles, skal dog kort endnu nogle

---

1) George Kennan, Russia, the Atom, and the West, Oxford 1957, ss. 21 f.

2) Memoirs, s. 497.

problemer, som primært angår tredje led i kommunikationsprocessen, modtageren, berøres. Efter hvilke kriterier trænger den ene eller anden information igennem? Hvordan fanger den for det første opmærksomheden? Hvordan træder den i relief (opnår saliency)? Hvad gør den troværdig? Som vi har set i det foregående, er signalets pålidelighed i og for sig ikke afgørende. Det er netop heri problemet består.

Med hensyn til det første spørgsmål har vi allerede set, at den omgivende støj kan spille en rolle. Dertil kommer de "irrelevante" problemer, som modtageren samtidig står overfor. Man har f.eks. fremhævet, at den samtidige krise i Ulster i juli 1914 optog den engelske regering så stærkt, at dens opmærksomhed derved afledtes fra den europæiske krise <sup>1)</sup>. I foråret 1936 svækkedes den franske regerings koncentrationsevne over for Rhinlandskrisen af det forestående valg. Dette distraktionsfænomen ligger naturligvis delvis i den ydre verden, delvis i det forhold, at det menneskelige intellekt formentlig har vanskeligt ved at koncentrere sig om flere ting på en gang. Men desuden har perceptionspsykologien ved forsøg kunnet påvise, at konsonante signaler opfattes lettere end dissonante; der findes en hel række psykologiske forsvarsmekanismer, som dissonant information kun med største besvær kan trænge igennem. En af vejene kan være, at den indledningsvis fremstilles som konsonant <sup>2)</sup>. Hvis det er rigtigt, at Golikov præsenterede sikre, men dissonante informationer for Stalin som tvivlsomme, for at overvinde hans "dissonansdøvhed", er det et eksempel på denne teknik, og resultatet samtidig et vidnesbyrd om, hvor vanskeligt det kan være at få dissonante informationer accepteret som troværdige, og hvor nær sammenhængen er mellem bedømmelse og perception. Det samme ses under en anden synsvinkel. Det er påny en fra eksperimentalsykologien kendt sag, at en oplysnings troværdighed i modtagerens øjne kan være afhængig af, hvorledes modtageren bedømmer overbringeren. Hvor pålidelig har han været ved tidligere lejligheder? Men også: hvordan synes man om ham? En lærer, der af en eller rettere sagt helt anden, irrelevant grund har vundet sine elevers sympati eller agtelse, har lettere ved både at fange opmærksomheden og få dissonante synspunkter accepteret, end den, der er upopulær <sup>3)</sup>.

Paige har interesseret sig for dette problem i forbindelse med Korea-beslutningen, hvor informationsknapheden i de første timer gjorde troværdighedsproblemet særlig akut. "The more limited the information, the greater the emphasis placed upon the reliability of its source", skriver han og tilføjer, at der tillagdes Seoul-ambassadøren John Muccios' oplysninger særlig vægt, fordi

---

1) Richard Brody, Cognition and Behavior: A Model of International Relations, O.J. Harvey, Experience, Structure, and Adaptability, New York 1967, s. 334.

2) Se f.eks. M.D. Vernon, The Psychology of Perception, Harmondsworth 1962, s. 205 og Festinger, A Theory of Cognitive Dissonance, Stanford udg. 1962, s. 160.

3) Marie Jahoda & Neil Warren, Attitudes, Harmondsworth 1966, s. 265.

han "had a reputation for careful and cautious reporting" <sup>1)</sup>. En i og for sig banal konstatering naturligvis. Mere interessant bliver den, når den sættes ind i en bredere sammenhæng. De første rapporter var ikke ambassadørens, men UPIs. Men pressen havde øjensynlig ikke et tilsvarende renommé for pålidelighed, uagtet den vanskeligere end diplomatiet og de militære kanaler kan tillade sig fejl-rapporter, da de i modsætning til de to andre kanalers omgående forelægges til offentlig kontrol. Endnu mere interessant er det måske at sammenligne den vægt, der lagdes på det amerikanske militære efterretningsvæsens fejlagtige både hensigts- og kapacitetsrapporter, sammenlignet med det ringe hensyn, der blev taget til det sydkoreanske efterretningsvæsens korrekte vurderinger. Det er dog her næppe bare et spørgsmål om prestige og renommé, men også om de motiver, som man tilskriver den enkelte efterretningskanal. Sydkoreanerne kunne mistænkes for at male fanden på væggen for at opnå større militær bistand. Det bliver dermed også et spørgsmål om større eller mindre motivkonsonans.

Når det drejer sig om bedømmelsen af Muccios troværdighed, kan man sige, at hans renommé byggede på relevante præmisser. Men det behøver ikke være tilfældet. I det engelske beslutningsmiljø synes man således i slutningen af 30'erne at have lagt en vis vægt på Charles Lindberghs stærkt overdrevne oplysninger om det tyske flyvevåben - "ti gange stærkere end Ruslands, Frankrigs og Storbritanniens tilsammen" <sup>2)</sup>. Men at en mand havde været den første til at flyve alene over Atlanten, gjorde ham begribeligvis i og for sig ikke til nogen ekspert i de forskellige landes luftstyrker. Spørgsmålet om, hvorfor Lindbergh kom til dette resultat, er i øvrigt i sig selv psykologisk interessant. Må forklaringen i sidste instans ikke søges i den afsky, mordet på hans søn havde givet ham for det amerikanske samfund, og en deraf udsprunget sympati for nazismen?

Navnlig med henblik på krisesituationer kan der være grund til at inddrage endnu et problem: forholdet mellem angst, frygt og perception. Fra eksperimentopsykologien ved man, at frygt og angst, det første defineret som reaktionen på konkrete ydre stimuli, det sidste som en mere kronisk og diffust motiveret tilstand, kan bevirke, at indtryk opfattes mere truende end i en mere tilidsfuld sindstilstand. Også ved udenrigspolitiske kriseanalyser har man kunnet konstatere denne tendens. Robert North påviser således, at de tyske beslutningstagere fra det øjeblik, de begyndte at frygte, at udviklingen gik mod storkrig, opfattede alle informationer som truende <sup>3)</sup>.

---

1) Paige, op.cit., ss. 292 f.

2) Harold Nicolson, Diaries and Letters 1930-39, s. 343.

3) Robert C. North, Perception and Action in the 1914 Crisis, Journal of International Affairs, New York 1967, nr. 1.

Tendensen til at opfatte omverdenen som truende kan være så udtalt, at den bliver sygelig. Stalin var formentlig også i klinisk forstand paranoid, et spørgsmål af betydelig historisk interesse. Set fra en statskundskabssynsvinkel er det nok så interessant, om paranoide typer måske har særlige forudsætninger for at komme til magten i bestemte politiske systemer. Djilas fremhæver en passant i anden sammenhæng i sin omtale af både Stalin og Tito, at de havde den særlig "årvågne sans for fare", som er en af betingelserne for at erhverve magten i totalitære samfund <sup>1)</sup>. Men endnu mere centralt er måske spørgsmålet om, hvorvidt den udenrigspolitiske beslutningstagerrolle så at sige har iboende paranoide træk, uanset rollehaverens mentale tilstand. Når Kenneth Boulding har kaldt det internationale politiske system et "patologisk system", er det navnlig med henvisning til dets informationsproces <sup>2)</sup>. De hævninger i "reality-testing", der i klinisk forstand indgår i det paranoide syndrom, kan hævdes at være en del af beslutningstagerrollen i det internationale system på grund af allerede anførte forhold, som hænger sammen med selve systemets struktur. Men dertil kommer i krisesituationer et meget højt nervepres, som kan skabe frygt- og angsttilstande, der påvirker perceptionen. North skriver om 1914 <sup>3)</sup>:

At almost every major turning point the men who made the crucial decisions were strongly affected by essentially emotional, non rational phenomena.

Moltke beretter i sine erindringer, hvordan han på et tidspunkt i beslutningsprocessen "war wie gebrochen und vergoss Tränen der Verzweiflung" <sup>4)</sup>.

Men måske er der også en sammenhæng mellem dissonansdøvhed og magtrolle. Ole Holsti fremhæver i en analyse af John Foster Dulles perception af Sovjetunionen, at høj selvtillid øger dissonansdøvheden og mener, at Dulles hører til denne kategori. Han bygger det bl.a. på et udsagn fra en af hans medarbejdere: "He was a man of supreme confidence within himself... He simply did not pay attention to staff or to experts or anything else" <sup>5)</sup>. Igen er det fra statskundskabssynsvinklen interessante spørgsmål ikke Foster Dulles i og for sig, men på den ene side, om personer af denne type har særlige forudsætninger for at nå beslutningstagerrollen, dels om denne rolle har træk, der styrker dissonansdøvhed. Hvis følelsen af "ret til magten" bl.a. baseres på en fornemmelse af at vide bedre, kan begge dele tænkes. I perceptionspsykologien skelner man mellem syntetisk og analytisk perception, og den første type, der vel ofte vil forøge dissonansdøvheden, synes at være karakteristisk for extroverte typer,

1) Milovan Djilas, Det ufuldkomne Samfund, København 1969, s. 27.

2) Kenneth Boulding, Learning and Reality-Testing Process in the International Systems, International Affairs, New York 1967, nr. 1.

3) North, op.cit., s. 116.

4) Moltke, Erinnerungen, Briefe, Dokumente, Stuttgart 1922, s. 22.

5) Ole R. Holsti, Cognitive Dynamics and Images of the Enemy, Journal of International Affairs, New York 1967, nr. 1.

som muligvis har særlige muligheder for at gøre sig gældende i politik <sup>1)</sup>. Men man bevæger sig her på et område, hvor den politiske forskning endnu knap nok har taget de første skridt.

Nekrič-diskussion viser i det mindste, at selv en klinisk paranoid ikke nødvendigvis opfatter omverdenen som truende. Man kan naturligvis som Xruščëv på den 20. partikongres henvise til, at Stalin nærede en sygelig mistillid til selv sine nærmeste medarbejdere. Men spørgsmålet er, om man ikke her skal rette opmærksomheden mod et mere generelt træk ved den politiske beslutningstagerrolle.

Hvis selve magtbevarelsen er et dominerende træk i denne rolle, må dette også formodes at påvirke perceptionen. At acceptere, at Hitler ville angribe Sovjetunionen ville være en tilkendegivelse af, at Stalins diplomati havde været en total fiasko, da man i det mindste ville kunne argumentere, at krigen overhovedet ikke var kommet, hvis sovjetregeringen i 1939 i stedet for at slutte en pagt med Hitler havde indgået en alliance med vestmagterne og dermed skabt en koalition, der kunne have virket afskrækkende på selv Hitler, i det mindste stillet ham over for en reel tofrontskrigs trussel. Det ville være endnu mere uacceptabelt, hvis den henrettede marskal Tuxačevskijs politik i virkeligheden havde været en alliance med vestmagterne, som visse, men endnu uafklarede forhold tyder på. Med hvilken ret kunne Stalin gøre krav på fortsat at bevare magten, hvis selv hans diplomatiske mesterstykke havde været en gigantisk fejltagelse?

### 3.2. Situationsfortolkning.

Det er allerede i det foregående flere gange blevet antydnet, hvor vanskeligt det vil være i praksis at skelne mellem perceptionsfasen og situationsfortolkningen, fordi ikke bare perceptionen påvirker situationsfortolkningen, men også omvendt. Der er imidlertid nogle træk ved fortolkningsfasen, som kun i negativ forstand kan sættes i forbindelse med perceptionen. Når informationsknaphed eller usikkerhed ofte er karakteristiske for den udenrigspolitiske beslutningssituation, ud fra hvilken referenceramme fortolker da beslutningstagerne en situation, og hvorledes udformer de deres forventninger om den kommende udvikling? En af de teser, Paige opstiller på grundlag af sin Korea-analyse, lyder <sup>2)</sup>:

The greater the crisis, the greater the propensity for decision-makers to supplement information about the objective state of affairs with information drawn from their own past experience.

---

1) Vernon, op.cit., kap. XII.

2) Paige, op.cit., s. 295.

En række andre forfattere har henledt opmærksomheden på det samme fænomen. Snyder nævner som en af de karakteristiske beslutningsdeterminanter "appeal to past experience" og skriver <sup>1)</sup>:

One of the most important consequences of perception is the relating of a problem or alternative courses of action to previous experience.

Paul Valéry skrev <sup>2)</sup>:

Quand un homme ou une assemblée, saisis de circonstances pressantes ou embarrassantes, se trouvent contraints d'agir leur délibération considère bien moins l'état même des choses en tant qu'il ne s'est jamais présenté, jusque-là, qu'elle ne consulte ses souvenirs imaginaires.

Taylor erklærer mere fyndigt: "Men see the past when they peer into the future" <sup>3)</sup>, og Bertrand de Jouvenel finder inertislutninger (extrapolation af opfattet dominerende tendenser i samtiden) og analogislutninger karakteristiske for den politiske beslutning <sup>4)</sup>.

Man kan uden vanskelighed finde eksempler på denne mekanisme i aktørernes egne udsagn. Truman beretter, hvordan han i flyvemaskinen fra Kansas City til Washington havde tid til at tænke Korea-situationen igennem og rangere den ind i en række af analoge fortilfælde: Manchuriet, Ethiopien, Østrig <sup>5)</sup>. Erik Scavenius fortolkede i sin tiltrædelseserklæring den 8. juli 1940 situationen ved at parallelisere med den første verdenskrig. Der var kun "den forskel, der følger af forandrede muligheder for krigsførelsen" <sup>6)</sup>. Hitler fattede ved Roosevelts død nyt håb ved at henvise til, hvordan carina Elizabeths død havde reddet Frederik den Store ud af en lignende klemme <sup>7)</sup>.

Men hvor oplysende er denne konstatering af fortidens rolle for situationsfortolkningen? Som når det gælder samtidsperceptionen, må man spørge: I hvilket omfang er der tale om dissonansreduktion ved at plukke de eksempler frem, som passer bedst til ens forventnings- og trossystem, i hvilket omfang om, at historien virkelig "optræder som medspiller", med et udtryk af den hollandske historiker Pieter Geyl <sup>8)</sup>? Straks efter at have påvist tendensen til at se frem-

1) Snyder, op.cit., s. 116 & 154.

2) Paul Valéry, Regards sur le monde actuel, udg. Paris 1964, ss. 13 f.

3) Taylor, The Origins, s. 38.

4) Bertrand de Jouvenel, L'Art de la conjecture, Monaco 1964, ss. 80-87.

5) Truman, Years of Trial and Hope, udg. New York 1956, bind II, ss. 378 f.

6) P. Munch o.a., Danmark under Verdenskrig og Besættelse, s. 166.

7) Saul Friedländer, Forecasting in International Relations, Jouvenel o.a., Futuribles II, Genève 1965, s. 30.

8) Pieter Geyl, Geschiedenis als medespeler, Utrecht 1958.

tiden som et spejlbillede af fortiden, erklærer Paul Valéry om historien: "L'Histoire justifie ce que l'on veut. Elle n'enseigne rigoureusement rien, car elle contient tout, et donne des exemples à tout"<sup>1)</sup>. Men er det på den anden side rigtigt?

For at komme lidt nærmere på problemet kan det måske være hensigtsmæssigt at sondre mellem to forskellige aspekter af fortiden, der optræder allerede i de citerede eksempler: den oplevede fortid og den overleverede, og spørge om de har samme funktion. Der kan måske også være grund til at stille spørgsmålet, om tendensen til at anvende fortiden som referenceramme, som Paige antyder, er noget for krisesituationen karakteristisk.

Det sidste spørgsmål er det letteste at besvare; det er ikke bare i krisesituationer, fortiden anvendes som referenceramme<sup>2)</sup>. Langt vanskeligere er det indtil videre at sige noget sikkert om, i hvilket omfang dels den oplevede, dels den overleverede fortid er holdningsdannende, og i hvilket omfang fortidsbilledet er et udtryk for dissonansreduktion, historien et rustkammer, hvorfra aktørerne vælger deres argumenter efter øjeblikkets behov. Man ville umiddelbart formode, at den oplevede fortid, hvilket vel vil sige politiske begivenheder, der i det mindste ikke ligger tidligere end omkring ens 15. år, i højere grad virker holdningsdannende end den overleverede. Dette synes navnlig at være tilfælde med kriser, der er blevet oplevet som traumata eller har fået vidtgående konsekvenser. Det er ikke nødvendigvis det samme. München-krisen i 1938 oplevedes næppe som et trauma af ret mange amerikanere; men "appeasement", et begreb der først og fremmest er knyttet til denne krise, optræder måske hyppigere end noget andet i de amerikanske beslutningstageres referenceramme i efterkrigstiden, utvivlsomt fordi München retrospektivt er blevet sat stærkt i relief af den anden verdenskrigs trauma, der ved siden af den økonomiske krise turde være den oplevelse, som har sat det dybeste præg på den generation, der har formet USAs udenrigspolitik i efterkrigsårene. Når det drejer sig om oplevet fortid, kan man måske tale om generationstraumer, der sandsynligvis virker holdningsdannende, Den franske fredsforsker Gaston Bouthoul skriver<sup>3)</sup>:

- si l'instruction est assez facilement transmissible, il n'en est pas de même de l'expérience vécue...  
Jamais une génération qui a vécu une guerre, surtout une guerre malheureuse, c'est-à-dire vécu des invasions et les agressions, n'aura en ces matières les mêmes comportements qu'une génération ignorante de ces calamités.

Først yderligere forskning kan bringe større sikkerhed om dette spørgsmål. Men der er nok grund til at antage, at visse generationstraumer også

---

1) Valéry, op.cit., s. 40.

2) Se f.eks. Bjøl, La France, ss. 84-92 og Damgaard Petersen, op.cit. s. 62.

3) Gaston Bouthoul, L'infanticide différé, Paris 1970, s. 214.

bliver "nationale traumer", idet de overleveres til efterfølgende generationer ved indlæring, således at også den overleverede fortid kan blive holdningsdannende og ikke bare fungere som et rustkammer. Karl Birnbaum tillægger manglen på traumatiske oplevelser i flere generationer en betydning for neutralitetspolitikens konstans i Sverige og skriver i denne forbindelse <sup>1)</sup>;

- "traumatic" experiences naturally affect in the first place the reactions and attitudes of those who have lived through them. But their effects may in certain circumstances - through upbringing and education - be transferred from generation to generation.

Man kunne modsætningsvis for Danmarks vedkommende anføre den rolle, som 1864-traumet har spillet for de udenrigspolitiske holdninger. Men fortidens rolle er ikke udtømt ved en henvisning til traumerne. Fortiden kan også have en funktion som forbillede. Der er grund til at antage, at også den heldigt gennemførte neutralitetspolitik under den anden verdenskrig har bestyrket neutralitetsholdningerne i Sverige, ligesom den heldigt gennemførte neutralitetspolitik under den første verdenskrig var med til at præge de danske beslutningstageres situationsfortolkning op til og under den anden. Der var her tilmed tale om til dels identiske beslutningstagere: dr. Munch var forsvarsminister og Erik Scavenius udenrigsminister under den første krig. Man bevæger sig her atter på et gebet, hvor den videre vej fører ind i de specifikke forudsætninger for de enkelte landes udenrigspolitik, som giver kategorierne traumer og traditioner et forskelligt indhold. Komparative udenrigspolitiske studier mellem lande som Danmark, Sverige, Norge, Holland, der i andre henseender er sammenlignelige, kunne måske her være oplysende. Hænger forskellen i udenrigspolitiske holdninger i Danmark og Holland f.eks. sammen med, at den sidste nation er blevet dannet i en langvarig frihedskamp, den første i en gradvis opløsning af et multinationalt rige? Skal de mere forsvarsvenlige holdninger i Sverige end i Danmark ses på baggrund af, at Sverige har en fortid som stormagt?

Men de nationale referencerammer indeholder andet end en fælles bagage fra fortiden. Hvis vi vender tilbage til spørgsmålet om den forskellige tyske vurdering under den anden verdenskrig af henholdsvis Frankrigs og Sovjetunionens styrke, kan det være nærliggende at inddrage de forskellige erfaringer, som det tyske officerskorps under den første verdenskrig gjorde med de to magter. Mens Frankrig havde vist sig at være en sejr modstander, var Rusland, som man på forhånd havde følt som en trussel, brudt totalt sammen, og i Brest-Litovsk havde Tyskland samtidig med, at det fortsatte krigen i Vest, i Øst kunnet diktere de betingelser, det ville. Men Andreas Hillgruber fremhæver, at der i denne undervurdering af den sovjetiske styrke også indgik "eine kulturideologisch bedingte Ueberheblichkeit gegenüber dem als minderwertig angesehenen

---

1) Birnbaum, op.cit.

Russentum" <sup>1)</sup>. De samme kulturbestemte fordomme finder man hos kejser Wilhelm II, når han i 1914 kalder serberne "orientalere, følgelig løgnhalse, falske og fuldendte mestre i anvendelse af henholdende midler" <sup>2)</sup>. Hitler slog om sig med stereotyper: Amerikanerne "var ikke soldater", englænderne "selvsikre, men løgnagtige og hykleriske som ingen anden race" og "forventede et knock-out slag af dem, de skulle respektere" <sup>3)</sup>. Mere forbavsende er det at finde lignende summariske domme hos mere kultiverede politikere. Robert Schuman forklarer, at "l'Allemand a le goût de la discipline et de l'obéissance", Erik Scavenius: "amerikaneren mener ligesom alle andre mennesker om sig selv, at han er et i enhver henseende elskværdigt og net væsen, men han adskiller sig vist deri noget fra andre, at han ikke forstår, at der er nogen, der kan mene det modsatte om ham". Sir Stafford Cripps skal have besvaret et spørgsmål fra Averell Harriman om Englands forbeholdne holdning til kul- og stålunionen med modspørgsmålet: "Hvad ville Amerika sige til at gifte sig med Brasilien?" <sup>4)</sup>. Udtalelser af denne type støtter Quincy Wrights karakteristik af international politik <sup>5)</sup>:

International relations concern relations between nations less than they concern relations between distorted images of nations. Prejudices arising from false stereotypes are an important factor in international conflict.

Kultursyndromerne virker dog ikke bare negativt i vurderingen af andre nationer. De kan også medføre en vurdering af fremmede beslutningsmiljøer ud fra egne normer. Saul Friedländer ser Chamberlains fejlvurdering af Hitler på denne baggrund <sup>6)</sup>:

Chamberlain judged Hitler as a Birmingham gentleman would judge another Birmingham gentleman. His picture of human nature was restricted to the prototypes with which he was familiar, and he was unable to visualize any other type of person.

Taylor skriver på samme linie, men mere generelt <sup>7)</sup>:

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

---

1) Hillgruber, op.cit., s. 214.

2) Renouvin, Les origines immédiates de la guerre, Paris 1927, s. 118.

3) Morgenthau, Politics, s. 84 og H. Picker, Hitlers Tischgespräche, Bonn 1951, s. 143.

4) Schuman, op.cit., s. 103, Erik Scavenius, Dansk Udenrigspolitik under den første Verdenskrig, København 1959, ss. 78 f. og Nora Beloff, Le général dit non, Paris 1964, s. 68.

5) Quincy Wright, Development of a General Theory of International Relations, Horace Harrison, The Role of Theory in International Relations, Princeton 1964, s. 42.

6) Friedländer, op.cit., s. 30.

7) Taylor, The Origins, s. 74.

Derimod synes Hitler ligesom Bethmann Hollweg i 1914 at have undervurderet den moralske indignations styrke i den engelske opinion. Han opfattede ikke det opinionsskred, som hans løftebrud i foråret 1939 ved besættelsen af Prag forårsagede, men troede ligesom Ribbentrop på baggrund af den eftergivende engelske adfærd under de foregående kriser ikke, at England ville gå i krig for Polens skyld <sup>1)</sup>. I modsætning til 1914 havde Tyskland på dette tidspunkt end ikke en forberedt felttogsplan for en vestkrig <sup>2)</sup>. I sig selv et slående eksempel på, hvor vildledende analogislutninger kan være i en situationsfortolkning. Man kan formode en lignende blanding af "kulturkløft" og fejlalogier bag den udvikling, der forvandler den sovjetisk-amerikanske koalition til en konfrontation, selv om man naturligvis skal vogte sig for heri at se en udtømmende forklaring uden at tage hensyn til reelle interesse modsætninger <sup>3)</sup>. I det amerikanske beslutningsmiljø var flere som Harriman, Byrnes og Truman af den opfattelse, at USAs økonomiske styrke kunne anvendes til politiske pressioener over for Sovjetunionen <sup>4)</sup>. Foster Dulles forsikrede på samme måde i 1955 Adenauer om, at Sovjetunionen ikke økonomisk ville kunne holde til rustningskapløbet med USA og derfor i løbet af et par år ville acceptere en Tysklandsløsning på Vestens betingelser. Amerikanerne synes ud fra erfaringerne fra deres eget samfund at have undervurderet den grad af afsavn, som et totalitært system kan pålægge en befolkning med en relativt primitiv levestandard, en fejlvurdering der med anvendelsen af konventionelle militære midler i stedet for økonomiske synes at have gentaget sig i den amerikanske krigsførelse mod Nordvietnam. Omvendt indgik øjensynlig i det sovjetiske beslutningsmiljøes referenceramme en forventning om en stor økonomisk krise i USA i lighed med 1929-krisen, som ville få den amerikanske regering til i egen interesse, for at undgå massearbejdsløshed, at yde Sovjetunionen betingelsesløs økonomisk bistand <sup>5)</sup>. De overså herved et fænomen, som vi skal møde under adfærdsvalget, en dialektisk tendens til at udforme beslutningerne diametralt modsat de beslutninger, der er truffet i tidligere situationer, som skønnes analoge, når disse samtidig skønnes at have haft uheldige virkninger.

En sådan erkendelse ville dog have været ganske dissonant i forhold til de sovjetiske beslutningstageres trossystem og særlig vanskelig for et regime, hvis legitimationsgrundlag er ideologisk, på samme måde som en realistisk erkendelse af Sovjetunionens styrke måtte være særlig vanskelig for det nazistiske beslutningsmiljø, hvis magtlegitimation byggede på en racistisk ideologi, hvori russerne var placeret som "undermennesker".

---

1) Friedländer, op.cit., s. 58.

2) Helge Knudsen, Advarslen om 9. april, Aarhus 1964, s. 27.

3) Spørgsmålet uddybet i Bjøl, Fra koalition til konfrontation, Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik, København 1970, bilag.

4) Feis, Churchill, Roosevelt, Stalin, s. 643.

5) Jesus Hernandez, Yo fui un ministro de Stalin, Mexico 1953, s. 339, Kennan, Memoirs, ss. 329 f., Djilas Conversations, s. 139, Feis, Churchill, Roosevelt, Stalin, ss. 644 f., Ulam, op.cit., s. 433 og Shulman, Stalin's Foreign Policy, ss. 32 f.

I og med, at trossystemerne er inddraget, er man ude over kultursyndromerne, for så vidt som der inden for samme samfund som bekendt kan eksistere forskellige politiske syndromer, der medfører forskellige situationsfortolkninger. Ole Bjørn Kraft fortolkede ikke de sovjetiske hensigter på samme måde som Aksel Larsen, skønt der næppe var større forskel i det informationsgrundlag, de havde adgang til. Niels Neergaard og P. Munch fortolkede ikke i august 1914 de tyske og engelske hensigter ens, men nok begge to således, at de kom bedst i overensstemmelse med holdninger, de havde formuleret flere år i forvejen.

Den uhyre komplicerede vekselvirkning mellem holdninger, perception, situationsvurdering og adfærdsvalg er af Charles Boasson blevet sammenfattet således <sup>1)</sup>:

It is impossible to separate sharply the historical, quasi-explanatory way of looking; the concern with evaluating possible and probable developments; the moral concern with relating the occurrence to the ideal and the desirable. .

Logisk kan man opstille en tre trins sekvens: perception, situationsfortolkning, adfærdsvalg. I praksis griber de ind i hinanden, og navnlig kan det være svært at konstatere, om situationsfortolkningen går forud for adfærdsvalget. Både hos aktører og deltagende iagttagere finder man udtryk for, hvor vanskeligt tilgængelig den psykologiske beslutningsproces er.

"Ich habe häufig bei mir bemerkt, dass mein Wille entschieden hatte, bevor mein Denken beendet war", sagde Bismarck engang <sup>2)</sup>. Grey skriver om den engelske regerings holdning i august 1914 <sup>3)</sup>:

By August 1 a change in the point of view of the anti-war groups was beginning to give shape to the attitude of the Cabinet as a whole. It is not possible to say with certainty how and why this change was being wrought. It is not always easy for a man to trace the inward path and steps by which he reaches his own conclusions; so much of the working of his mind is subconscious rather than conscious. If it is difficult to be sure of one's own mind, one can only guess at the processes in the minds of others.

Sorensen skriver om den amerikanske præsident <sup>4)</sup>:

Even those closest to him... never know all the reasons why he does certain things and why he comes to certain conclusions.

---

1) Boasson, op.cit., s. 19.

2) Erich Eyck, Bismarck und das deutsche Reich, Zürich 1955, s. 301.

3) Grey, op.cit., bind II, s. 1.

4) Sorensen, Decision-Making, s. 10.

### 3.3. Adfærdsvalget.

En beslutning er, med Poul Meyers formulering, rationel, "når den er truffet på grundlag af samtlige relevante kausal- og værdipræmisser. Han understreger dog samtidig, at kun meget få beslutninger i praksis vil opfylde dette rationalitetskrav, bl.a. fordi "den menneskelige viden... kun kan være begrænset, således at det som regel ikke lykkes at nå frem til alle mulige strategier" <sup>1)</sup>. Der er i så henseende ingen principiel forskel på den udenrigspolitiske og den interne beslutning, men nok visse gradsforskelle. Vanskelighederne ved at tilvejebringe og fortolke de relevante kausalpræmisser vil formentlig næsten altid være større, når det drejer sig om international politik, dog med forskelle fra krisebeslutninger over debatbeslutninger til rutinebeslutninger. En række oplysninger lader sig ikke rekvirere eller udarbejde eller verificere som i et administrativt eller internt politisk system. Dertil kommer, at konsekvenserne er særlig svært overskuelige, når det drejer sig om beslutninger, der pr. definition berører andre beslutningsenheders kompetenceområde. Dette vanskeliggør ikke bare opnåelsen af "informationsrationalitet", men også af "formålsrationalitet".

Også med henblik på de fundamentale værdipræmisser kan der være anledning til at påpege en forskel, der er mere end en gradsforskel. Poul Meyer skriver således: "Det menneskelige liv hører til de værdier, der er højst værderet, og derfor til de værdier, som det politiske system gør mest for at beskytte" <sup>2)</sup>. Når det drejer sig om international politik, vil denne værdi ofte være sekundær i forhold til den politiske enheds fortsatte eksistens.

Når det gælder adfærdsvalget, er de centrale begreber aspirationer, alternativer og konsekvenser. Når situationen er fortolket, må adfærdsvalget træffes i forhold til den pågældende beslutningsenheds aspirationer eller værdier. Men som Snyder har fremhævet, er et karakteristisk problem ved den udenrigspolitiske beslutning ofte det tidsspan, der er mellem den opståede problemsituation og udfoldelsen af alle dens implikationer <sup>3)</sup>. Ofte vil et adfærdsvalg derfor blive et "ikke-valg" i den forstand, at man søger at udsætte en afgørelse, indtil situationen "afklares", d.v.s. at bevare sin handlefrihed, indtil man enten udefra tvinges til at træffe et valg eller mener bedre at kunne overskue konsekvenserne af den ene eller anden strategi.

---

1) Meyer, op.cit., ss. 56 og 98.

2) Meyer, op.cit., s. 91.

3) Snyder, op.cit., s. 104.

Teoretisk set er den rationelle fremgangsmåde derpå med Theodore Sorensens formulering "a canvassing of all possible solutions" og opstilling af "a list of all the possible consequences that would flow from each solution" med henblik på "a recommendation and final choice of one alternative", alt sammen under forudsætning af, at der er "agreement on the overall policy objective". Men, tilføjer han <sup>1)</sup>:

The ideal case is the exception. Each step cannot be taken in order. Several policies, all good, may conflict. Several means, all bad, may be all that are open. Value judgments may differ. There may be several interpretations of what is right, what is possible, and what is in the national interest.

I den interne politik vil man ofte have muligheder for at eksperimentere. Viser et skattesystem eller en undervisningsstruktur sig at være uhensigtsmæssig, kan de ændres. Men som Snyder fremhæver, er denne mulighed for eksperimenter for det meste ikke til stede i den internationale politik. Den udenrigspolitiske beslutning er på en gang begrænset i sit virkningsfelt og uigenkaldelig.

Der er andre skranker for adfærdsvalget. Sorensen opstiller fem, hvoraf to allerede har været berørt, tidspresset og informationsknapheden. De tre andre, han anfører, er "permissibility", som han for udenrigspolitikken vedkommende eksemplificerer ved hensyn til folkeretten, hvorved den glider over i en anden skranke, de indgåede forpligtelsers. Den femte er forhåndenværende ressourcer <sup>2)</sup>. For udenrigspolitikken vedkommende er ressourcerne naturligvis ikke en absolut sum af goder i et givet øjeblik, der kan fordeles til forskellige formål, men altid udtryk for et forhold til den eller de andre samfund, beslutningen berører. Dette problem har været omtalt i tidligere sammenhænge.

Med henblik på forpligtelsesskranken skriver Sorensen <sup>3)</sup>:

- even though they come from different political parties, a President will find that his predecessor's guarantee of some little nation's military security, for example, is not easily reversed, no matter how greatly the problem has changed. Similarly, the actions of the predecessor may set a precedent which the nation assumes will be followed.

Der kan her påny være en forskel mellem den udenrigspolitiske og den interne beslutning. I den udenrigspolitiske beslutningstagerrolle overtages en række forpligtelser, der indgår i de rolleforventninger, som er knyttet til

---

1) Sorensen, Decision-Making, s. 18-20.

2) Ibid., s. 23.

3) Ibid., s. 33.

det statslige kontinuitetsbegreb. Handler en regering i strid med disse forventninger som sovjetregeringen ved at fragå de foregående regerings gældsforpligtelser, kan det få konsekvenser for dens "tillidskapital", som kan sammenlignes med brud på forpligtelser, den selv har indgået. Internt vil en regering derimod ofte netop være kommet til magten gennem afstandtagen fra den foregående regerings politik og vil have friere hænder til at ændre den, når det ikke berører forholdet til andre stater.

Der er dog utvivlsomt en forskel på forpligtelser overtaget fra tidligere regeringer i form af eksekutive aftaler, traktat- og kontraktforhold eller en fysisk tilstedeværelse f.eks. ved tropestationering, og forpligtelser, som en regering selv har påtaget sig ved standpunkter, der ikke er formaliseret på denne måde, men kun foreligger i ensidige erklæringer. Sorensen fremhæver, at Kennedy under Cuba-krisen som et første skridt rekvirerede "copies of all his earlier statements on Cuba", men nævner ikke noget om, at han sendte bud efter, hvad Eisenhower havde sagt.

Inden for disse skranker skulle en rationel beslutning forudsætte en systematisk opstilling af de mulige strategier og deres konsekvenser. Dette tilstræbes vel undertiden i debatbeslutninger, hvor beslutningstagerne har en betydelig tidsfrist. Der er således blevet udarbejdet digre ekspertrapporter til belysning af konsekvenserne af Danmarks sikkerheds- og markedspolitiske valg. Men på den anden side er der også eksempler på, at disse gøres irrelevante ved beslutninger truffet af andre regeringer. Det var f.eks. tilfældet med de første undersøgelser vedrørende en nordisk toldunion. Men det er også tvivlsomt, om opstillingen af alternativer følger den ideelle rationalitetsmodel. Sidney Verba skriver herom <sup>1)</sup>:

In order for a decision-maker to maximize a particular value or a set of values, he must be aware of his own values and be able to order them in terms of their significance to him. Such clear self-awareness is rare.

Another weakness in the rationality model is that it makes unrealistic assumptions about the way in which information, and in particular information about alternatives is acquired. Policy alternatives are not simply presented to the decision-maker for his selection. He must seek them, a process that is difficult and time-consuming. Studies of decision-making suggest that individuals do not consider all possible alternatives and, what is more important, make no attempt to do so. Rather they scan alternatives with persistence and simplicity biases.

Hvis Verba har ret i det sidste, må det næste spørgsmål blive, om man kan iagttage, ud fra hvilke kriterier de alternativer, hvoriblandt adfærdsvalget træffes, træder i relief. Men inden dette drøftes, kan der måske være grund til

---

1) Sidney Verba, Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System, Knorr & Verba, op.cit., ss. 108-112.

endnu en gang at se på det rationalitetsbegreb, der optræder i litteraturen. Med henblik på beslutningsmodeller har det i Poul Meyers formulering et klart indhold, og man kan på grundlag heraf skelne mellem informationsrationalitet, knyttet til både perception og situationsfortolkning, og formålsrationalitet, primært knyttet til adfærdsvalget. Men ofte anvendes begrebet i modsætning til beslutninger, der er præget af følelser og lidenskaber, som når Verba definerer "rational models of individual decision-making" som "those in which the individual responding to an international event bases his response upon a cool and clearheaded means-ends calculation" <sup>1)</sup>. For at reducere begrebsforvirringen ville det måske her være mere hensigtsmæssigt at skelne mellem følelsesprægede og lidenskabsløse beslutninger. Men i øvrigt kan der være en sammenhæng mellem denne type af rationalitet og den første. Måske er det spektrum af alternativer, der overvejes, og den måde, overvejelsen finder sted på, betinget af beslutningstagernes følelsesmæssige engagement.

North fremhæver som nævnt, at de tyske beslutningstagere i 1914 var stærkt præget af lidenskaber. Laboratorieforsøg tyder på, at netop krisesituationer indsnævrer det antal alternativer, som beslutningstagerne søger at gøre sig bevidst <sup>2)</sup>. Men hvad får da alternativerne til at træde i relief? Verba foreslår, at beslutningstagerne "seek alternatives that are as similar as possible to past choices so that experience can be used as a guide" <sup>3)</sup>.

Allerede i situationsfortolkningen ligger naturligvis en begrænsning af alternativerne. Adfærdsvalget foregribes. Da Truman havde kategoriseret krigsudbruddet i Korea som et i en lang række af tilfælde, var det samtidig givet, at de tidligere tilfælde af samme kategori ville blive vejledende for adfærdsvalget. Den i beslutningsmiljøet fremherskende fortolkning af den oplevede fortid indicerede også, i hvilken retning en beslutning ville gå: den modsatte af den adfærd, som efter beslutningstagernes opfattelse i 30'erne havde været uhensigtsmæssig. Tilbage blev i hovedsagen en diskussion om metoder og midler. Man kan placere Korea-beslutningen i den kategori, som Talcott Parsons har kaldt transcendent beslutninger, d.v.s. beslutninger der "treat the objects in the situation in accordance with a general norm covering all objects in that class" <sup>4)</sup>. En klassificering indebærer nødvendigvis referencer til forti-

---

1) Ibid., s. 95.

2) James A. Robinson, Charles F. & Margaret Hermann, Search under Crisis in Political Gaming and Simulation, Dean G. Pruitt & Richard Snyder, Theory and Research on the Causes of War, Englewood Cliffs, N.J. 1969.

3) Verba, op.cit., s. 112, jvf. i forvaltningslæren Ira Sharkansky, Public Administration. Policy-making in Government Agencies, Chicago 1970, ss. 55-65.

4) Parsons, op.cit., s. 81.

dige tilfælde, til præcedenser. I modsætning hertil kunne man med en tillempe-ning af Parsons' terminologi sætte immanente beslutninger, hvor adfærdsvalget træffes ud fra det, Valéry kaldte "les données actuelles". Som eksempel på en immanent beslutning kunne man anføre Kennedys politik under Cuba-krisen, hvor beslutningens kausalpræmisser først og fremmest søgtes i den aktuelle situation, på grundlag af hvilke der søgtes opstillet alternativer, hvis konsekvenser søgtes gennemtænkt mere i lys af den handlefrihed, de sikrede en selv og modspilleren, og de løbende signaler, man modtog fra ham. Ikke desto mindre arbejdede også Kennedy med en historisk referenceramme, som vi for en gangs skyld har fået præciseret. Robert Kennedy skriver om Cuba-krisen <sup>1)</sup>:

After the meeting, the President, Ted Sorensen, Kenny O'Donnell, and I sat in his office and talked. "The great danger and risk in all of this", he said, "is miscalculation - a mistake in judgment". A short time before, he had read Barbara Tuchman's book The Guns of August, and he talked about the miscalculations of the Germans, the Russians, the Austrians, the French, and the British. They somehow seemed to tumble into war, he said, through stupidity, individual idiosyncracies, misunderstandings, and personal complexes of inferiority and grandeur.

Neither side wanted war over Cuba, we agreed, but it was possible that either side could take a step that - for reasons of "security" or "pride" or "face" - would require a response by the other side, which, in turn, for the same reasons of security, pride, or face, would bring about a counterresponse and eventually an escalation into armed conflict. That was what he wanted to avoid...

"I am not going to follow a course which will allow anyone to write a comparable book about this time, The Missiles of October", he said to me that Saturday night, October 26. "If anybody is around to write after this, they are going to understand that we made every effort to find peace and every effort to give our adversary room to move. I am not going to push the Russians an inch beyond what is necessary".

Man kunne i denne forbindelse anføre, at Cuba-krisen i det mindste havde en så tungtvejende differensfaktor i den nukleare konfrontation, at det var vanskeligt at finde analogier med "tilstrækkelig lighed", og om en beslutning bliver transcendent eller immanent turde netop være afhængigt af situationstypen. Men ikke desto mindre var en historisk referenceramme også her til stede. Men måske er det tænkeligt, at en type beslutningstagere har større tilbøjelighed til at benytte den historiske referenceramme end en anden. Truman erklærer selv <sup>2)</sup>:

I had trained myself to look back into history for precedents, because instinctively I sought perspective in the span of history for the decisions I had to make. That is why I read and re-read history.

---

1) Kennedy, op.cit., ss. 62 og 127.

2) Truman, Years of Trial and Hope, New York 1956, s. 13.

Denne indstilling er dog i og for sig ikke afhængig af kendskab til og interesse for fortiden. General de Gaulle, der selv var historiker, har i sin handlingsteori understreget, at det er "sur les contingences qu'il faut contruire l'action" <sup>1)</sup>. Heri er genklang af en meget gammel debat inden for den normative handlingsteori. Allerede Henri Rohan skrev <sup>2)</sup>:

Ce qui cause la Revolution des affaires de ce monde, cause aussi le changement des maximes fondamentales, pour bien regner. C'est pour-quoi ceux qui en ces matieres se guident plus par les exemples du passé, que par les raisons presentées, font par necessité des manquements notables.

De samme advarsler lyder senere fra andre aktører. Czartoryski <sup>3)</sup>:

La diplomatie a cela de particulier, que la connaissance du passé ne lui donne pas une vue plus perçante de l'avenir. Les contemporains laissent toujours à la postérité le soin de voir plus clair à mesure que les événements se succèdent; mais en politique, les hommes semblent condamnés à ne juger sainement que les événements sur lesquels ils ne peuvent plus influencer.

I det danske beslutningsmiljøes bestræbelser på at fortolke situationen i foråret 1940 for at finde frem til det mest hensigtsmæssige adfærdsvalg optræder også advarslen mod præcedensræsonnementer. Kammerherre Zahle skriver således fra Berlin <sup>4)</sup>:

Hr. Ministeren vil ikke misforstaa mig, naar jeg i Ærbødighed tillader mig at advare mod for stærkt at parallelisere mellem den nuværende Krig og "Verdenskrigen". Forholdene kan let og hastigt udvikle sig paa én ganske anden og farligere Maade. Vi kan ikke slaa os til Taals med Præcedentser. Vi kan i den nærmeste Fremtid fra begge krigsførende Parters Side blive stillet over for Problemer, til hvilke ingen "Forakter" findes uden at gaa ret langt tilbage i Historien.

Præcedensræsonnementerne er imidlertid netop karakteristiske for Munchs tilkendegivne situationsfortolkning. Man står her påny ved et spørgsmål, som ikke er tilstrækkelig udforsket til at kunne besvares med nogen sikkerhed: Er der hos politikere, der dels bestandig offentligt må tage standpunkt, dels i tidligere situationer har tilhørt beslutningsmiljøet en mere udtalt tendens til at lade adfærdsvalget bestemme af præcedenser end hos diplomater og politikere med en kortere erfaring? Under alle omstændigheder finder man også hos Roosevelt, der som Munch havde tilhørt beslutningsmiljøet under første verdenskrig, tendensen til at udforme beslutninger under anden med reference hertil. Mere specielt var hans referenceramme Woodrow Wilsons politik og dens skæbne, som han til-

---

1) Charles de Gaulle, Le Fil de l'épée, udg. Paris 1944, s. 98.

2) Rohan, De l'interest des Princes, dedikationen til Richelieu.

3) Czartoryski, Essai sur la diplomatie, udg. Paris 1864, s. 14.

4) P. Munch, Danmark under Krig og Besættelse, s. 111.

stræbte at undgå. Det var bl.a. baggrunden for hans krav om "betingelsesløs kapitulaton", om ikke hele baggrunden <sup>1)</sup>. Men i dette tilfælde synes der ikke at have været nogen forskel mellem politikerens og ekspertmiljøet. Herbert Feis skriver således <sup>2)</sup>:

The prevalent opinion (i State Departments krigsmålskomité) had been that the United States was at war again only because Germany had not been compelled to submit unconditionally at the end of the First World War: that its people were therefore easily convinced that they had been betrayed. This had led to the recommendation that "on the assumption that the victory of the United Nations will be conclusive", unconditional surrender rather than armistice should be sought.

Beslutningen om at kræve betingelsesløs kapitulation synes således snarere truffet med reference til præcedensen - "det dialektiske adfærdsvalg" - end ud fra en overvejelse af konsekvenserne på grundlag af den aktuelle situation. I den danske regerings politik i 1940 er der derimod tale om den anden type præcedensbeslutninger, efterligningen af en i en formodet analog situation heldigt gennemført politik. Men i begge tilfælde kan man uden vanskelighed påvise det, som Bertrand de Jouvenel har fremhævet som den afgørende svaghed ved analogislutningerne, mangelen på "tilstrækkelig lighed" til at gennemføre en holdbar sammenligning.

Han skriver i denne forbindelse <sup>3)</sup>:

Or, poser la question de la "ressemblance suffisante" c'est soulever la question des facteurs déterminants; on ne saurait attendre les mêmes effets que si les situations comparées se ressemblent par des traits qui ont une forte valeur causale.

Teoretisk er dette elementært. I den praktiske beslutningssituation rejser det enorme problemer, for, som Jouvenel tilføjer: "dans les affaires humaines, le déjà-vu n'est jamais qu'une approximation" <sup>4)</sup>. At de to typer af fortidsreferencer, som optræder hos beslutningstagerne, extrapolationen eller inertislutningen og analogislutningen, fremhæver han ganske vist, at analogislutningen principielt er mere rationel. Men i praksis bliver dette helt afhængigt af, om man ikke blot stiller spørgsmålet om lighed, men også om differensfaktorer. I en række tilfælde kan man konstatere, at det ikke sker, eller i det mindste ikke med tilstrækkelig vægt. Forslaget om den europæiske kul- og stålunion blev udformet ud fra en analogisering med det fransk-tyske forhold i mellemkrigstiden, men uden at der blev taget tilstrækkelig højde for differensfaktorer i den tek-

---

1) Herbert Feis, Churchill, Roosevelt, Stalin, s. 110.

2) Ibid., s. 108.

3) Jouvenel, L'art de la conjecture, Monaco 1964, s. 87.

4) Ibid., s. 109.

nologiske udvikling. Men bortset fra vanskelighederne ved at erkende differensfaktorerne, kan man i adfærdsvalget såvel som i situationsfortolkningen - de to faser er som nævnt uadskilleligt sammenflettede - konstatere en tendens til en helt forskellig fortolkning af den samme både overlevede og oplevede fortid hos forskellige aktører. Det kan eksemplificeres ved både analogi- og inértislutninger. Som illustration af begge typer ved udformningen af de forventninger, adfærdsvalget bygger på, kan citeres en prognose af Christmas Møller for udviklingen i Tyskland efter krigen <sup>1)</sup>:

Det er jo egentlig allerede nu meget let at se, på hvilken måde det kommende Tyskland vil behandle og forklare nederlaget. Man vil forklare det militære nederlag ved det forræderi, som er begået mod "Føreren" og Folket såvel af Italien som af generalerne... Og propagandaen vil gå og gå, vokse og vokse, og en dag, en frygtelig dag vågner verden op til den samme dødelige trussel, som vi stod overfor i 1933 eller 1936, og indre vanskeligheder, arbejdsløshed o.s.v. stækker evnerne både hos små og store allierede: Vi (Tyskland) blev ikke overvundne i 1914-18; vi var lige ved at vinde den anden verdenskrig mange, mange gange. Lad os prøve en gang til.

På grundlag af disse præmisser kommer så adfærdsvalget:

Tyskland må ingensinde blive tilladt at opruste. Det må ikke oprette civile luftruter, og hele det økonomiske liv skal under kontrol. Det må blive meget mere af en agrarstat bygget på det mindre brug. Decentralisering og forbud mod preussisk indflydelse må gennemføres. Da der vil opstå hemmelige organisationer, må Tyskland affinde sig med, at et hemmeligt internationalt politi får adgang til at kontrollere livet i Tyskland.

Ud fra den samme oplevede fortid kommer den franske socialdemokrat Léon Blum samtidig i koncentrationslejren i Buchenwald til helt modsatte konklusioner med henblik på adfærdsvalget: Kun en politik, der behandler Tyskland som ligeberettiget, en forsoningsfred i stedet for en straffefred kan afværge, at "historien gentager sig" <sup>2)</sup>. Men i begge tilfælde er forventninger om, at fremtiden vil blive en forlængelse af fortiden, forudsætninger for den formulerede målsætning. En helt anden synsmåde anlægges af de Gaulle, når han skriver om sit besøg i de sønderbombede tyske byer i foråret 1945 <sup>3)</sup>:

Considérant les monceaux de décombres à quoi les villes étaient réduites, traversant les villes atterrées, recueillant les suppliques des bourgmestres au désespoir, voyant les populations d'où les adultes masculins avaient presque tous disparu, je sentais de serrer mon cœur d'Européen. Mais, aussi, je discernais que le cataclysme, ayant atteint un tel degré, modifierait profondément la psychologie des Allemands.

---

1) Frit Danmark, London 15.9.1944.

2) Léon Blum, L'Oeuvre, 1945-47, Paris 1958, s. 513.

3) de Gaulle, Le Salut, Paris 1959, s. 206.

Hvor stærk tendensen til inerti- og præcedensræsonnementer er, fremgår imidlertid af, at de Gaulle, der her i overensstemmelse med sin egen handlingsteori om omstændighedernes primat, hævder at have erkendt, at der ville ske en dyb forandring af den tyske mentalitet, andre steder i både situationsfortolkning og målformulering helt bevæger sig i inerti-præcedens banerne <sup>1)</sup>. En analyse af den franske efterkrigstidspolitik over for Tyskland viser, at beslutningstagerne samtidig med, at de selv forsøger at formulere en politik, der kan placeres i kategorien det dialektiske adfærdsvalg, meget sjældent synes at regne med, at denne mekanisme også kan gøre sig gældende hos modparten.

Disse tendenser kan naturligvis spores både i opstillingen af alternativer og i beregningen af konsekvenser, hvilket bl.a. vil sige af modpartens reaktioner på ens egen adfærd. Men det ville dog være for ensidig en belysning af adfærdsvalget kun at rette opmærksomheden mod disse aspekter. Navnlig når det gælder sikkerhedspolitiske krisesituationer kan man konstatere, at aktuelle faktorer optræder som determinanter. Der er her til dels tale om hensyntagen til en teknologisk udvikling, der pr. definition ikke har noget fortilfælde, da enhver teknisk opfindelse og udvikling indfører et nyt irreversibelt element. Det, der i denne fremstilling betegnes som krigsforventninger, er præget af krydspåvirkninger mellem forskellige determinanter. Men også i andre typer prognoser indgår hensynet til differensfaktorerne.

Enhver handling angår fremtiden. Den forudsætter derfor dels en forventning om, hvorledes den nære eller fjerne fremtid vil udvikle sig, dels en forestilling om, hvilken tilstand man selv ønsker at tilvejebringe. Den hviler med andre ord på en bevidst eller ubevidst prognose. Men fremtiden er kun forudsigelig med en meget stor usikkerhedsmargin. Når det gælder den interne politik, reduceredes denne margin af det forhold, at man selv i et vist omfang kan styre fremtiden i den retning, man ønsker, ved sin planlægning og investeringspolitik. Den forventede og den ønskede udvikling overlapper i betydeligt omfang hinanden.

Men selv i den interne planlægning tages ofte det forbehold, at der ikke sker væsentlige ændringer i de internationale konjunkturer, som regeringerne bortset fra nogle enkelte kontinentalstater har meget begrænsede muligheder for at påvirke. I udenrigspolitikken kan fremtiden ikke styres i samme forstand som i det interne politiske system. Selve prognosen gælder den forventede udvikling i, mellem og i forhold til andre samfund, hvis beslutningstagere man kun har begrænsede muligheder for at påvirke; overlappningen mellem den ønskede og den forventede udvikling er mindre, vanskelighederne ved prognoser tilsvarende større. <sup>2)</sup> Andrew M. Scott har sammenfattet dem i følgende punkter :

---

1) Bjøl, La France, kap. X.

2) Andrew Scott, The Functioning of the International Political System, New York 1967.

A great many actors are involved.  
The actors are of many kinds, of varying strengths, and with varying wants.  
Many factors affect the interaction of these actors.  
The factors are undergoing continuous change.  
They are changing at different rates.  
They are changing in different directions.  
Both rate of change and direction of change may vary.  
The factors and the associated actors influence one another in extremely complex ways.  
There is no adequate body of theory, no analytic framework that a decision-maker can use in trying to gain an overall comprehension of events and of the working system.  
The amount of information that would have to be analyzed correctly to anticipate forthcoming changes is prohibitive.

Aktørerne bekræfter denne vurdering. Grey skriver således <sup>1)</sup>:

Even in looking back with full knowledge of the event it is impossible to trace the indirect consequences of a past act beyond the earlier stages: after that they are merged in the great movement of consequences of other acts; and the mind in endeavouring to trace them, loses itself as it does in the attempt to conceive infinity... Far-seeing men may be able to calculate the direct consequences of a public act or policy; the indirect consequences are beyond human calculations.

Bismarck anså det for formålsløst at forsøge at forudsige udviklingen i international politik mere end tre år frem i tiden <sup>2)</sup>. Vanskelighederne ved prognoser i international politik giver den udenrigspolitiske handling et præg af løbende improvisation, hvorunder aktørerne søger at udnytte de stadigt skiftende konjunkturer til fremme af deres aspirationer. Men i og med at man siger aspirationer, har man allerede nævnt et af de elementer, der indgår i den prognoseteknik, som aktørerne faktisk anvender som grundlag for deres adfærd valg.

Hvor centralt hele prognoseproblemet end er for forståelsen af adfærden i den internationale politik, er det først i de senere år, det har været gjort til genstand for systematisk analyse <sup>3)</sup>. I det foregående har været berørt nogle af de metoder, man kan iagttage i beslutningstagernes bestræbelser på at danne sig et billede af fremtiden. Et mere systematisk forsøg på at identificere prognosegrundlaget i international politik er gjort af den israelske forsker Saul Friedländer <sup>4)</sup>. Han skelner indledningsvis mellem langtids- og korttidsprognoser. Ved de første forstår han prognoser, der gælder perioder på 10-15 år og beskæftiger sig med det, han kalder "uafhængige processer", som til dels dækker de faktorer, der i denne fremstilling er blevet behandlet under øko-

---

1) Grey, op.cit., bind I, ss. 25 og 19.

2) Quincy Wright, A Study of War, cit. udg., s. 338.

3) Jvf. Knorr & Verba, op.cit., s. 204 og Hans C. Toch, The Perception of Future Events: Case Studies in Social Prediction, Public Opinion Quarterly, 1958, XXII, ss. 57-66.

4) Friedländer, op.cit.

logien. Når de betegnes som uafhængige processer, er det ud fra den - naturligvis diskutabel - forudsætning, at disse kræfter udvikler sig uafhængigt af de politiske beslutningstagere. Han inddrager dog ikke de geografiske parametre, men opstiller til gengæld som forudsætning for langtidsprognosen, at man kan identificere "et stabilt internationalt system", hvormed han mener et strukturelt stabilt system, inden for hvilket man kan identificere "dominant trends of events", hvortil han regner "den strategiske målsætning", som svarer til det, der her er blevet kaldt aspirationer, d.v.s. mål som er karakteristiske for systemets komponenter, uanset de øjeblikkelige magteliter. Langtidsprognoser over et endnu længere span af år og omfattende det globale system er forsøgt af Kahn og Wiener<sup>1)</sup>. Også de beskæftiger sig fortrinsvis med sociale kræfter som økonomisk og teknisk udvikling, samfundsstrukturelle forandringer og værdisystemer.

Korttidsprognosen gælder den umiddelbare handlingssituation, og opmærksomheden er her primært rettet mod aktørernes taktiske målsætning. Friedländer mener, at korttidsprognosen omfatter følgende variable:

1. Udgangssituationen
2. Aktørens motiver
3. Det tilstræbte mål
4. De forhåndenværende midler

Graden af holdbarhed afhænger af, om

- a. Aktørens faktiske mål er utvetydige
- b. Hans handlefrihed er begrænset af situationen
- c. Motiverne lader sig klart identificere, og antallet af rationelle strategier under hensyntagen til situationen, de kendte mål og midler er begrænset.

Efterhånden som en handlingssituation udvikler sig med træk og modtræk, indsnævres handlefriheden og antallet af mulige strategier; prognosens sikkerhed vokser. Helt uforudsigelige begivenheder opstår, når to uafhængige årsagskæder mødes, når flere adfærdsvalg forekommer lige fordelagtige, og når aktørerne lægger vægt på at skjule deres hensigter. Han mener, at

Most of the decisions taken by actors in international politics are neither easily foreseeable... nor of the unforeseeable type. In actual fact foreign policy decisions usually fall into an intermediate class: the tactical aims of the actors are hard to define at the outset, their margin of manoeuvre is considerable and they are motivated by complex motives. 2)

Allerede Clausewitz talte om den "sandsynlighedens tåge", hvori militære beslutninger træffes<sup>3)</sup>. Den hviler over et bredere spektrum af den internationale politik.

---

1) Kahn & Wiener, The Year 2000, New York 1967.

2) Op.cit., ss. 62 ff.

3) Jean Quittou, La Pensée et la guerre, Paris 1969, s. 151.

Ved siden af Friedländers to typer kunne det synes rimeligt at opstille en tredje: mellemprognozen, der i modsætning til korttidsprognosen har mere relevans for debatbeslutninger end for krisebeslutninger, prognoser omfattende en periode på 4-5 år, og hvori indgår elementer fra de to andre typer, men under et noget andet aspekt. De sociale kræfter kan inden for så kort et span vanskeligt betragtes som "uafhængige processer"; men til gengæld er der grundlag for at sige, i hvilken retning de økonomiske, politiske og videnskabelige magteliter ønsker at orientere dem. En række lande arbejder med økonomiske planer, forsvarsplaner, forskningsprogrammer, uddannelsesplaner o.s.v., som skitserer udviklingen over perioder på 5-10 år og måske endnu længere. I en række samfund er de politiske systemer så stabile, at man kan identificere deres udenrigspolitiske målsætning over en vis årrække, fastslå, hvilken fortolkning et lands regering i en årrække vil give dets udenrigspolitiske aspirationer. I flerpartisystemer er valgperioderne gerne 4-7 år, og det giver mulighed for en større præcision end langtidsperioden, selv om de taktiske handlingsmål i de enkelte situationer ofte vil være svære at præcisere. Også i autoritære og totalitære systemer kan den politiske analyse tilnærmelsesvis bestemme stabilitetsgraden.

Endelig giver de eksisterende komplekser af traktater og indgåede forpligtelser et grundlag for at fastslå landenes handlefrihed inden for perioder af varierende længde, og aktørernes forudgående adfærd i den internationale politik giver dem en "stil", som kan give visse holdepunkter for forventninger om deres fremtidige reaktioner, omend en korrekt fortolkning kræver en indlevelsesevne i fremmede miljøer og kulturer, som ofte svigter, navnlig hos beslutningstagere uden direkte kontakt og erfaring med dem. Hitler kunne af Englands forudgående adfærd ikke slutte, at det i 1939 ville gå i krig for Polens skyld, Stalin ikke af USAs forudgående adfærd i Kina, at det ville gribe aktivt ind i Korea.

I begge tilfælde krævedes evne til at indføle sig i modpartens politiske miljø og værdisystem.

Når det gælder spørgsmål om krig og fred, må man overhovedet inddrage aktørernes krigsforventninger, forstået som deres forestillinger om en væbnet konflikts sandsynlighed, omkostninger og omfang. For Hitlers vedkommende kan man med stor sandsynlighed sige, at han ikke, navnlig efter sin pagt med Stalin, anså det for sandsynligt, at en krig med Polen ville inddrage vestmagterne. Der forelå som nævnt ved krigsudbruddet i modsætning til 1914 end ikke en udarbejdet felttogsplan mod vestmagterne. For så vidt han regnede med eventualiteten, synes han at have været overbevist om, at han besad en knusende overlegenhed, navnlig i luften, over for England og Frankrig, at med andre ord om-

kostningerne ville blive lave <sup>1)</sup>. Retrospektivt ved vi, at Tysklands overlegenhed i luften, der dengang af alle tillagdes afgørende betydning, ikke var så stor; de to parter var nogenlunde jævnbyrdige, og allerede under slaget om Frankrig blev Luftwaffe så medtaget, at det ingen udsigter havde til at vinde slaget om England <sup>2)</sup>. Men Hitlers forestillinger om overlegenhed i luften deltes inden krigen af beslutningstagerne i de vestlige lande. Taylor anfører, at den britiske regering ventede, den første krigsuge ville kræve flere ofre i London alene, end hele det britiske folk faktisk kom til at lide under hele den anden verdenskrig, og mener, at de franske og britiske statsmænds "timidity" over for Hitler i 30'erne må ses på baggrund af disse katastrofeprægede krigsforventninger <sup>3)</sup>. Dette indtryk bekræftes f.eks. af en række samtidige notater i Harold Nicolson's dagbog. Han citerer en privat udtalelse af Churchill fra foråret 1938: "If we take strong action London will be a shambles in half-an-hour". Nogle uger senere Gladwyn Jebb: "Gladwyn feels that we must cut off any controversy at almost any price until our air-defences are in order" <sup>4)</sup>.

Den vægt, der lægges på flyvevåbnet, viser, at forventninger ikke bare er extrapolationer. Der var her tale om et nyt våben, som kun havde spillet en relativt ringe rolle under den foregående krig, i hvert fald ikke en rolle, der kunne berettiggende de katastrofeprægede forventninger, som blev knyttet til det. Men de var udbredte ikke bare i de tidligere krigsførende lande. Man genfinder dem i den danske debat. Socialdemokraten erklærede i 1929, at "hær og flåde sandsynligvis ikke ville komme i anvendelse i en ny krig, der ville blive afgjort i luften", og P. Munch sammenlignede samtidig i Politiken luftkrigen med krudtets opfindelse. Også analogien spillede dog en rolle for ham. For han udtalte samtidig <sup>5)</sup>:

Nogle siger, at gaskrigen er forfærdelig, men at man vil finde midler imod den. Sådan troede for 500 år siden ridderne, at de havde fundet et middel mod krudtvåbnene, når de blot gjorde rustningerne tykkere.

Faktisk kom giftgas som bekendt ingen rolle til at spille i den anden verdenskrig, og de strategiske luftbombardementer af Tyskland, der var ganske i overensstemmelse med forhåndsforventningerne om luftkrigens afgørende betydning, fik kun en begrænset virkning på krigens udfald <sup>6)</sup>. Afgørelserne

---

1) de Launay, Histoire contemporaine de la diplomatie secrète, s. 323.

2) Goutard, The Battle of France, London 1958, ss. 31-39.

3) Taylor, The Origin, s. 116.

4) Nicolson, Diaries, bind I, ss. 332 og 340.

5) Hans Jørgen Nielsen, Socialdemokratiets og Det radikale Venstres opfattelse af Danmarks sikkerhedsproblem 1919-1933, utrykt specialeafhandling.

6) E.L.M. Burns, Megamurder, New York 1967, kap. IV og V.

faldt på slagmarken, hvor de tyske sejre ikke så meget skyldtes materiel overlegenhed som anvendelsen af et af den militære strategis klassiske grundprincipper, overraskelsen, de allieredes et andet lige så traditionelt princip, troppernes numeriske overlegenhed.

Det er imidlertid et spørgsmål, om ikke de udbredte forestillinger om luftkrigens katastrofekarakter, ligesom de skrækrygter, man har kunnet konstatere hos katastroferamte befolkningsgrupper efter naturkatastrofer, skal ses på baggrund af den traumatisering, som den første verdenskrig havde skabt i de europæiske befolkninger <sup>1)</sup>. Denne åreladning uden historisk fortilfælde har formentlig virket så meget dybere, som den havde været i strid med udbredte forhåndsforventninger. Raymond Aron skriver således <sup>2)</sup>:

Fjendtlighedernes forløb overraskede samlige militære generalstabe. Ingen af dem havde forudset en lang krig, ingen af dem havde forberedt den økonomiske mobilisering, ingen af dem havde lagt forsyninger op til mere end nogle måneder.

Lord Grey hævder ganske vist, at det kun var stormagterne på kontinentet, der tænkte i tidligere kriges baner og ventede en hurtig afgørelse, mens Lord Kitchener alene regnede med en lang krig. Men heller ikke han synes dog at have forudset krigens karakter. Om skyttegravskrigen sagde han således ifølge Grey flere gange: "I don't know what is to be done; this isn't war" <sup>3)</sup>, og afslørede hermed den samme rådvildhed, som prægede de øvrige militære ledere og kom til at koste millioner af soldater livet. Som nævnt i en tidligere sammenhæng havde de få, der forudså den opslidende skyttegravskrig, ikke kunnet trænge igennem med deres synspunkter i beslutningsmiljøet. Nikolaj II havde ganske vist lyttet til Bloch i 1899 ved indkaldelsen af fredskonferencen i Haag; men skønt Rusland selv som den eneste af stormagterne havde oplevet den nye morderiske skyttegravskrig i Det fjerne Østen, var det dog villigt til at tage den krigsrisiko, som lå i mobiliseringen i 1914.

Men mens det op til begge verdenskrige er relativt let at konstatere fremherskende forventninger om krigens omkostninger, er det vanskeligere at få sikker grund under fødderne med hensyn til forventningerne om en krigs sandsynlighed. Renouvin skriver om tiden op til 1914 <sup>4)</sup>:

---

1) Om katastroferygter, se f.eks. Festinger, A Theory, kap. X.

2) Aron, Nationalisme og imperialism, ss. 20 f.

3) Grey, op.cit., bind II, ss. 32 og 69.

4) Pierre Renouvin, Les origines immédiates de la guerre, Paris 1927, ss. 15 f.

L'idée de la guerre inévitable tendait à se répandre... Le conflit était attendu: quand l'homme d'Etat en arrive à cette conviction, il raisonne, il agit, comme si le courant était invincible...

C'est cette situation morale qui dominait les décisions des hommes d'Etat en juillet 1914, et qui explique les développements de la crise.

Men man kunne også dokumentere, at en række statsmænd anså krig for helt usandsynlig <sup>1)</sup>.

I mellemkrigstiden kan man påvise, at en række ledende statsmænd anså krigen for undgåelig. Otte dage inden det japanske angreb på Manchuriet i 1931 erklærede Lord Cecil i Folkeforbundet: "There has scarcely ever been a period in the world's history when war seems less likely than it does at present", og få dage inden Hitlers besættelse af Prag udtalte Neville Chamberlain: "The prospects of a lasting peace have never been so good". <sup>2)</sup>

Men man bevæger sig på gyngende grund. Der ville være en rimelig psykologisk sammenhæng mellem forventninger om, at en krig er uundgåelig, og at dens omkostninger vil blive begrænsede, såvel som mellem undgåeligheden og forventninger om katastrofale omkostninger. Der er næppe heller nogen tvivl om, at Renouvins opfattelse kan dokumenteres; alligevel kan han være offer for det retrospektive synsbedrag. Hvad selve krisen i sommeren 1914 angår, har North overbevisende godtgjort, at centralmagterne netop i denne situation handlede ud fra en forventning om, at der ikke ville blive krig, eller i det mindste om, at krigens omfang kunne begrænses til Østrig-Ungarn-Serbien. Først den russiske mobilisering, der heller ikke så meget tilsigtede krig som en trussel mod Østrig-Ungarn om ikke at røre Serbien, skabte et omslag i forventningerne <sup>3)</sup>.

Det er så meget vanskeligere at danne sig et holdbart billede af forventningerne om en krigs uundgåelighed, som udtalelser derom fra aktørerne kan skifte med den sociale sammenhæng og måske endda med det humør, de fremsættes i. Det er derfor spørgsmålet, om man kan postulere mere, end at katastrofeprægede krigsforventninger reducerer viljen til at løbe en høj krigsrisiko, mens omvendt forventninger om ringe omkostninger, både med henblik på krigens tekniske niveau og geografiske spredning, skaber en højere risikovilje. Men hvor holdbart er selv dette? Kan krigsforventningernes mere eller mindre katastrofepræg ikke omvendt være udtryk for, om aktøren er tilbøjelig til at løbe en større eller mindre krigsrisiko? Når Hitler bedømte krigsomkostningerne mere optimistisk end de vestlige statsmænd, var det så ikke delvis udtryk for, at han var mere villig til at løbe en risiko, måske fordi han mente, at hans interne magtposition var afhængig af udenrigspolitiske triumfer, mens de vestlige

---

1) Se f.eks. P. Munchs indlæg om dansk sikkerhedspolitik i Det ny Aarhundrede.

2) Carr, op.cit., s. 36 & Friedländer, op.cit., s. 29.

3) North, op.cit.

statsmænd omvendt i det mindste ubevidst følte, at krigsfrygten var så udbredt blandt deres vælgere, at eftergivenhed var at foretrække for krigsrisiko?

Man står påny over for en psykologisk labyrint af prioriteringsproblemer som ved perceptionen og situationsfortolkningen. Hvis man søger at anvende begreberne på danske forhold, kan man hos P. Munch i mellemkrigstiden, modsat tiden op til 1914, fastslå følgende krigsforventninger:

En generel krig var en mulighed. Allerede i 1919 talte han om Danmarks situation i en ny storkrig. Efter Hitlers magtovertagelse i 1933 forudsagde han "enten en almindelig oprustning" og en "ny europæisk ligevægtssituation", eller, at "Europa styrtes udi en ny krig"<sup>1)</sup>. Med hensyn til konflikstens omfang regnede han på den ene side med muligheden af, at Danmark "ved at holde sig så stille som på nogen måde muligt" (1919) havde "en smule udsigt til at blive en begunstiget oase", på den anden side med, at et dansk forsvar var uden muligheder over for en stormagt (Tyskland), en stærkt katastrofepræget forventning, hvori ikke indgik den krigsforebyggende virkning, et forsvar kunne have i en marginalsituation, eller mulighederne for en effektiv hjælp udefra. Mens det sidste viste sig at være en realistisk vurdering, er det mere tvivlsomt med det første, og under alle omstændigheder slog forventningerne om eventuelt ikke at blive inddraget ved at "holde sig stille" ikke til. Disse var dog ikke nær så urealistiske, som de let virker retrospektivt, eftersom en gennemførelse af den tyske vestoffensiv i januar, som oprindelig planlagt, eller navnlig i februar efter Hitlers godkendelse af Mannstein-planen ville have elimineret samtlige tyske motiver til operation Weserübung. Dette er dog ikke det i denne sammenhæng væsentlige, men derimod spørgsmålet om hvilke dele af krigsforventningerne der er funktion af hvad. Var forestillingen om, at et forsvar på f.eks. samme niveau som det svenske var nytteløst, udtryk for en forventning om, at Tyskland i enhver situation kunne afse tropper til at nedkæmpe Danmark, uden at dette kunne få effektiv hjælp udefra, så meget mindre som flyvevåbnet ville få en helt katastrofal virkning? Eller var omvendt krigsforventningerne udsprunget af en primær uvilje mod militærvæsen, der medførte dissonansdøvhed over for forestillinger, som ikke harmonerede med en afrustningspolitik? Var endelig denne politik ikke et så fundamentalt træk i det radikale syndrom, at en ændring af den ville true partiets vælgertilslutning og dermed dets magtmuligheder?

Spørgsmål af denne type dukker op, så snart man søger at trænge dybere ind i krigsforventningernes problematik. De er imidlertid så komplicerede og åbne for skøn, at beslutningstagerne ofte synes at vige tilbage for at følge dem. Den 9. februar 1946 holdt Stalin en tale i Moskva, hvori han implicit formulerede forventninger om en ny storkrig ved at erklære, at militære katastrofer var uundgåelige, fordi krig var det kapitalistiske system iboende. Sovjet-

---

1) H.J. Nielsen, op.cit.

unionen måtte derfor de kommende år hellige sig en videreudvikling af sværindustrien, så den kunne "være sikret mod alle eventualiteter". "Dette ville måske kræve tre nye femårsplaner, måske flere" <sup>1)</sup>. Ifølge flere amerikanske beslutningstagere opfattedes denne tale som et signal om, at Sovjetunionen nu indstillede sig på en militær konfrontation med vestmagterne, og de har tillagt talen en afgørende betydning for udformningen af de følgende års amerikanske udenrigspolitik <sup>2)</sup>. Krigens uundgåelighed har siden været et stående tema i den kommunistiske debat. Mens Stalin i 1946 syntes at nære forventninger om, at en krig mellem de kapitalistiske og socialistiske lande var uundgåelig, modificerede han i sit sidste skrift Socialismens økonomiske problemer dette til, at en krig mellem de kapitalistiske lande indbyrdes var uundgåelig, mens et væbnet opgør mellem imperialisterne og den socialistiske lejr var blevet mindre sandsynligt, takket være Sovjetunionens styrke <sup>3)</sup>. Det sidste tema er siden blevet bibeholdt i den sovjetiske doktrin og anvendes som motivering for det høje sovjetiske forsvarsberedskab. Derimod er forventningerne om det store indbyrdes opgør mellem de imperialistiske magter blegnet noget, mens det stadig er blevet hævdet, at begrænsede krige er uundgåelige, specielt "nationale befrielseskrige".

Sideløbende sker der en udvikling i de sovjetiske forventninger om en krigs omkostninger. Mens atombomben i den vestlige verden allerede fra 1945 skabte stærkt katastrofeprægede forventninger til en ny storkrig, opretholdtes indtil midten af 1950'erne officielt den forventning i Sovjetunionen, at atomvåbnene kun betød en gradsforskel, og at enhver storkrig ville ende med kapitalismens tilintetgørelse. Da Malenkov i 1955 fremsatte en mere katastrofepræget fortolkning gående ud på, at en atomkrig ville betyde ikke bare kapitalismens, men civilisationens endeligt, blev han tilrettevist og kort efter afsat. Men nogle år senere fremsatte Xruščëv den samme forventning, mens Mao Tse tung opretholdt forestillingen om, at selv en atomkrig ville betyde socialismens sejr <sup>4)</sup>.

Men igen rejser der sig en række spørgsmål. Hvilken funktion havde Stalins tale i 1946? Ved at fremhæve krigstruslen kunne Stalin konsolidere sin magtstilling, skabe grundlag for en fortsat opretholdelse af garnisonsstaten. Senere oplysninger vidner om, at der faktisk ikke skete nogen styrkelse af det sovjetiske militære beredskab i perioden 1946-48, som kunne tyde på, at Stalin for alvor frygtede en krig med vestmagterne <sup>5)</sup>. Mens der er en logisk modstrid

---

1) Pravda, Moskva 10.2.1946.

2) Se f.eks. Walter Mills, The Forrestal Diaries, London 1952, s. 141, Acheson, Present, s. 150 og Charles Bohlen, The Transformation of American Foreign Policy, London 1970.

3) J. Stalin, Socialismens økonomiske problemer i Sovjetunionen, København 1952, ss. 35-40.

4) Stuart Schram, Mao Tse-tung, Harmondsworth 1966, s. 291.

5) Adam Ulam, op.cit., ss. 403 f. og 414.

mellem Stalins uvilje mod at tro på Hitlers aggressive hensigter i 1941 og hans krigsforventninger i 1946, er der en psykologisk konsistens i disse holdninger, hvis de betragtes under en magtpolitisk synsvinkel. Begge standpunkter kunne konsolidere hans magtstilling indadtil, og vestmagternes reaktion i det sidste tilfælde kunne fortolkes som en bekræftelse af hans forventninger. Omvendt synes Xruščëv at have baseret sin interne magtpolitik på et forsøg på at opnå bredere folkelig tilslutning ved en mere forbrugervenlig og mere liberal politik, der ville kræve en omprioritering af investeringerne, som igen harmonerede bedst med et forventningssystem, der fremstillede krigen som undgåelig, bl.a. på grund af dens katastrofale konsekvenser. Hvilken funktion havde Maos tilkendegivne lave katastrofeforventninger? Måske var de taktisk bestemte, målet at signalere, at han ikke lod sig intimidere af atommagternes overlegenhed?

Hvor kompliceret end spørgsmålet om krigsforventningernes rolle for beslutningstagerne er, trænger det sig på i analysen af en række beslutninger, både i krisesituationer og når det gælder debatbeslutningerne vedrørende sikkerhedspolitikken. Når beslutningstagerne vender sig mod spørgsmålet om den ene eller anden strategis konsekvenser, melder problemerne om den væbnede konflikts sandsynlighed, omfang og omkostninger sig. I en række beslutninger er det et centralt spørgsmål i valget af metoder og midler til at fremme aspirationerne.

#### 4. Metoder.

Værdien af at anvende beslutningsanalysen, der har sin oprindelse i lukkede administrative systemer, på åbne systemer, helt domineret af eksogene faktorer som de internationalpolitiske, er blevet draget i tvivl fra flere sider. Modelski har således rejst følgende indvendinger <sup>1)</sup>:

First of all, objections must be raised against the more extreme statement that "the activities of statesmen, in fact all foreign affairs, can be reduced to making of specific decisions". This conveys a picture of the policy-making process that, if not incorrect, is too restrictive and theoretically unsatisfactory.

Moreover, often conceived of as a succession of separate responses to world events, "decision-making" tends to ignore the continuous activities within which decisions are embedded, and pays little heed, in theory at least, to the actions that link one decision to another. A workable conception of foreign policy should put greater emphasis on the continuity of all foreign-policy processes...

Pervading the approach through decision-making is the suggestion that the innermost skill required for the conduct of foreign policy is the capacity to think clearly and solve complex problems correctly. Yet policy-making cannot be reduced to decision-making on the basis of a flow of information handled in an "administrative" fashion...

Finally, the concept of decision-making provides a tool for explaining some of the grand occasions of foreign policy, such as decisions to enter a war, to embark on an assistance program, or to initiate some other major policies. It is less handy for explaining a great number of perhaps less weighty, but nonetheless significant actions. Thus negotiations or international conferences do not fit easily into the scheme; such common activities of statesmen as speech-making, press conferences, public statements, travels at home and abroad and dispatch of diplomatic notes cannot be easily accommodated within the framework of decision-making.

Nogle af disse aspekter af den udenrigspolitiske handling vil til gengæld træde frem, når man retter opmærksomheden mod de metoder, der anvendes til at fremme beslutningsenhedernes mål i forhold til hinanden. De vil i det følgende blive sammenfattet under følgende punkter:

1. krig
2. styrkeprøver uden voldsanvendelse
3. underminering
4. fjernstyring
5. økonomisk manipulation
6. propaganda
7. diplomati

---

1) Modelski, op.cit., ss. 12-14.

Raymond Aron har ganske vist villet reducere handlingen i international politik til to typer: diplomatens og soldatens <sup>1)</sup>:

Les relations interétatiques s'expriment dans et par des conduites spécifiques, celles des personnages que j'appellerai symboliques, le diplomate et le soldat. Deux hommes, et deux seulement, agissent pleinement non plus comme des membres quelconques, mais en tant que représentants, des collectivités auxquelles ils appartiennent: l'ambassadeur dans l'exercice de ses fonctions est l'unité politique au nom de laquelle il parle; le soldat sur le champ de bataille est l'unité politique au nom de laquelle il donne la mort à son semblable.

Men denne dikotomi tilslører let de glidende overgange mellem de forskellige metoder, der anvendes til at fremme de politiske enheders mål, og det forhold at en række forskellige metoder ofte vil blive anvendt sideløbende.

#### 4.1. Den væbnede konfrontation.

Der er ganske vist ingen tvivl om, at krig er en nogenlunde let definerbar form for handling. Afgrænsningsvanskelighederne er ikke så meget kvalitative som kvantitative: Hvor mange faldne skal der være i væbnede sammenstød, inden man taler om krig? De væbnede skærmydsler mellem Kina og Sovjetunionen i 1969 blev ikke betegnet som krig; det gjorde derimod grænseopgøret mellem Indien og Pakistan i 1967. Singer har ved sin krigstypologisering som definien-skriterium anvendt, at mindst 1000 kombattanter skulle have mistet livet <sup>2)</sup>. Men hvis krig ansues ikke udefra som en særlig type aktivitet, men indefra som en metode, der står til rådighed for politiske beslutningsenheder, bliver afgrænsningen væsentligt vanskeligere.

Dette vil blive klarere, når man koncentrerer sig om et problem, der hidtil kun er blevet strejft i forskellige sammenhænge, det man har kaldt krigens ætiologi <sup>3)</sup>. Krigen er et fænomen, der har haft så vidtgående og katastrofale konsekvenser, at der har været et stærkt behov for at forklare det, også en udtalt trang til at søge letfattelige og udtømmende forklaringer. Pruitt og Snyder har sammenfattet teorierne om kriges årsager i følgende punkter <sup>4)</sup>:

1. Krig er et udslag af almindelige menneskelige karakteristika (f.eks. aggressivitet).
2. Krig udspringer af rationelle beregninger foretaget af officielle beslutningstagere.
3. Store krige opstår, når beslutningstagerne mister kontrollen over omstændighederne.

---

1) Aron, Paix et guerre, s. 17.

2) J. David Singer, Modern International War: From Conjecture to Explanation, Albert Lepawsky o.a., Essays in Honor of Quincy Wright, Ann Arbor 1969.

3) F.eks. Pruitt & Snyder, op.cit., s. 22.

4) Ibid., s. XI.

4. Store krige er omhyggeligt planlagte fænomener, og små krige optrappes ikke, hvis begge parter ønsker at undgå det.
5. Krige udspringer af en række beslutninger, der kumulativt reducerer valgmulighederne til en.
6. Krige er udslag af et bevidst valg mellem forskellige alternativer.
7. Krige udspringer af upersonlige "historiske kræfter".
8. Krige er følger af individuelle lederes ambitioner og mål.
9. Vold er nationalstatssystemet iboende.
10. Vold skyldes fejlvurderinger hos beslutningstagerne.

Man kunne måske hertil føje en opfattelse, som allerede et par gange har været berørt i andre sammenhænge, at krige er bestemte samfundstyper og politiske systemer iboende: Rousseau så krigens årsag i det dynastiske system, Wilson i det autokratiske, Lenin i det kapitalistiske.

I Theory and Research on the Causes of War, hvori Pruitt og Snyder søger at sammenfatte resultaterne af 60'ernes fredsforskning, fastslås kun en tese med sikkerhed: at ingen monokausal forklaring er udtømmende.

Heroverfor kunne dog i det mindste fremføres, at en vis form for monisme måske kan være berettiget på et på en gang højt og dermed banalt abstraktionsniveau: Krig er en aktivitet inden for politiske systemer. Den kan opstå, når a. rivaliserende grupper har våben nok til at kunne bekæmpe hinanden en vis tid, b. mekanismer til konfliktløsning mellem de pågældende grupper enten ikke eksisterer eller ikke respekteres, c. de interesser, konflikterne gælder, af de pågældende anses for så vitale, at de er en krigsrisiko værd.

Disse forudsætninger for krig gælder ethvert politisk system og dermed enhver type krig. Men specifikt for internationale politiske systemer er netop, at deres hovedkomponenter allerede pr. definition råder over væbnede styrker og dermed forskellige grader af muligheder for at føre krig. Dertil kommer de i det foregående omtalte kommunikations- og informationsproblemer inden for internationale systemer, specielt i krisesituationer, som åbner betydelige muligheder for fejlvurderinger af modpartens styrke og fejlfortolkninger af hans hensigter. Endelig er det af flere forfattere blevet fremhævet, at væbnede styrker tjener et dobbelt formål, dels at anvendes i et væbnet opgør, dels at fungere som et pressionsmiddel i diplomatisk samkvem ved styrkeprøver uden voldsanvendelse, enten til at afskrække en modspiller fra at foretage uønskede handlinger over for en selv eller til at tilskynde andre enheder til en adfærd, der er i overensstemmelse med ens ønsker. Schelling skelner mellem "deterrence" og "compellence", hvis problematik er forskellig<sup>1)</sup>. Nogle forfattere er gået så vidt, at de ligefrem har anset denne afskrækkelses- og tilskyndelsesfunktion for at være det egentlige formål med væbnet magt og anvendelsen

---

1) Thomas Schelling, Arms and Influence, Yale 1966, ss. 69 ff.

som udtryk for, at denne funktion er slået fejl. Ifølge den byzantinske general Belisarius, der er blevet kaldt "måske den betydeligste hærfører, der har levet", var "den mest fuldstændige sejr den, der tvang modstanderen til at opgive sit forehavende uden selv at lide tab" <sup>1)</sup>. Jean Guitton skriver <sup>2)</sup>:

De tout temps l'art suprême en matière de guerre consiste à éviter la guerre en se bornant à menacer. La terreur antécédente devrait suffire.

Men han tilføjer:

Mais pour que cette terreur agisse sans preuve, il faut qu'elle semble plausible. Et pour qu'elle semble plausible, il faut qu'elle le soit. Tel est le paradoxe de toute terreur. Et c'est pourquoi les terreurs deviennent terribles, et les guerres, sans être jamais voulues, arrivent.

Det forekommer lovlig kategorisk, når Guitton taler om, at krige "aldrig er villedede". Instrumentalkrige kan i en række tilfælde påvises at have været ikke bare planlagte, men også villedede. Men anvendelsen af væbnede styrker som diplomatisk pressionsmiddel rummer i sig selv muligheden for utilsigtede krige, fordi, som Guitton fremhæver, forudsætningen for denne funktion er, at det virker plausibelt, at de kan blive brugt. Hele spørgsmålet om truslers og garantiers troværdighed har spillet en betydelig rolle i de senere års teoretiske debat på baggrund af den våbentekniske udvikling siden den anden verdenskrig, der har givet problemet en ny dimension. Men det er naturligvis ikke i og for sig nyt. Karakteristisk nok henter Thomas Schelling eksempler helt tilbage fra oldtidslitteraturen i sin drøftelse af hermed sammenhængende fænomener <sup>3)</sup>. At sandsynliggøre troværdigheden af verbale garantier og trusler spiller en væsentlig rolle i navnlig stormagternes politik, men derudover i ethvert internationalt konfrontationssystem. Flere metoder anvendes. En forudsætning for troværdigheden er, at et land råder over adækvate midler til at honorere garantier og virkeliggøre trusler. Troværdigheden i vestmagternes garantier over for Tjekkoslovakiet og Polen i 30'erne svækkedes af, at Frankrig havde baseret sit forsvar på Maginot-liniestrategien og savnede mobile interventionsstyrker. Præsident Kennedy søgte i begyndelsen af 60'erne at give USA et mere varieret arsenal af militære aktionsmidler for at gøre det mere troværdigt, at Amerika kunne gribe ind i en række forskellige konflikttyper.

Men midlerne gør det ikke nødvendigvis sandsynligt, at der findes en vilje til at bruge dem. Om det skønnes at være tilfældet, vil bl.a. afhænge af den pågældende magts adfærd over for udfordringer, der kan anses for præcedens-

---

1) Robert Thompson, No Exit from Vietnam, London 1969, s. 116.

2) Jean Guitton, op.cit., s. 174.

3) Thomas Schelling, Strategy of Conflict, New York 1963 og Arms and Influence, Yale 1966.

skabende. Den ringe troværdighed, som tillagdes vestmagternes garantier i slutningen af 30'erne, må også ses på baggrund af deres eftergivenhed over for udfordringerne i begyndelsen og midten af 30'erne som ved Japans erobring af Manchuriet, Italiens af Etiopien og Tysklands krænkelser af Versailles- og Locarno-traktaterne ved indførelse af værnepligten og besættelsen af Rhinlandet. Modsat og med direkte reference til 30'erne har USA i efterkrigsårene gang på gang reageret på forskellige konfliktsituationer, der opfattedes som udfordringer.

Hvad der betegnes som "prestigehensyn", vil i realiteten ofte være hensyn til udfordringer, der menes at svække troværdigheden i et lands vilje til at anvende væbnet magt for at forsvare sine interesser. Det var bl.a. i denne forstand, stormagternes prestige stod på spil i sommeren 1914. Schelling skriver herom <sup>1)</sup>:

It is often argued that "face" is a frivolous asset to preserve, and that it is a sign of immaturity that a government can't swallow its pride and lose face. It is undoubtedly true that false pride often tempts a government's officials to take irrational risks or to do undignified things - to bully some small country that insults them, for example. But there is also the more serious kind of "face", the kind that in modern jargon is known as a country's "image", consisting of other countries' beliefs (their leaders' beliefs, that is) about how the country can be expected to behave. It relates not to a country's "worth" or "status" or even "honor", but to its reputation for action. If the question is raised whether this kind of "face" is worth fighting over, the answer is that this kind of face is one of the few things worth fighting over.

Men i mange tilfælde vil det ikke dreje sig om at kæmpe, men om at søge at vise sin beslutsomhed ved at løbe en vis risiko, der giver ens udsagn troværdighed. "That son of a bitch won't pay any attention to words", sagde Kennedy om Kruščev. "He has to see you move" <sup>2)</sup>.

Behovet for gestuskommunikation turde være uadskilleligt knyttet til konfrontationssystemer, der pr. definition er præget af mistillid. Det gælder både sandsynliggørelsen af trusler og garantier på den ene side og skabelsen af et mere tillidsfuldt klima på den anden. I sine afsluttende samtaler med Molotov under Genève-konferencen i 1954 var det, Mendès France efterlyste for at undgå vesttysk oprustning, en gestus fra sovjetisk side, f.eks. indrømmelser, der ville muliggøre afslutningen af den østrigske statstraktat. "Combien de choses seraient transformées si l'Union Soviétique faisait un geste substantiel!", sagde Mendès France til Molotov <sup>3)</sup>. Denne gestus kom, men først ni måneder senere, da det med henblik på Tyskland var for sent, men bidrog til gengæld til at bane vejen for top-konferencen i Genève.

---

1) Schelling, Arms and Influence, s. 124.

2) Ibid., s. 150.

3) Pierre Rouanet, Mendès France au pouvoir 1954-1955, Paris 1965, ss. 237.

Hvad der her er blevet kaldt en gestus, havde naturligvis i første omgang karakter af en verbal kommunikation. Sondringen mellem gestuskommunikation og verbalkommunikation bør derfor præciseres. Ved gestuskommunikation forstås her, at kommunikationen ikke bare tilkendegiver holdninger, men også indebærer praktiske foranstaltninger. Sådanne foranstaltninger kan tilkendegives i verbal-kommunikation med modspilleren, men behøver ikke at blive det. For Østrigs vedkommende betød den tilkendegivne ændring i den sovjetiske holdning i foråret 1955 f.eks. tilbagetrækning af de sovjetiske tropper fra landet.

Afgivne garantierklæringer eller indgåede traktater er naturligvis i første omgang verbale signaler. Men de kan forlenes med større eller mindre troværdighed af de efterfølgende praktiske foranstaltninger. En første gestus kan være stabsforhandlinger, det næste skridt indgåelse af en militær konvention, det tredje stationering af militære rådgivere eller leverancer af krigsmateriel. Forskellige grader af militær integration som udsendelse af militære rådgivere eller oprettelse af fælles planlægningsstabe, udpegelsen af fælles øverstkommanderende kan være yderligere skridt i troværdiggørelsen af sikkerhedspolitiske forpligtelser. Udstationering af tropper i andre lande har ligeledes været en anvendt gestus. Vestmagternes garantier for Berlin understreges af, at de har garnisoner i byen, der kan fungere som tandsats i tilfælde af krænkelser af byens territorium. Omvendt svækkedes formentlig troværdigheden i den amerikanske garanti for Sydkorea ikke bare ved verbale tilkendegivelser først fra general MacArthur, senere fra Dean Acheson af, at området ikke var vitalt for USAs sikkerhedspolitiske interesser, men også dels ved tilbagetrækningen af amerikanske tropper, dels ved de beskedne forsyninger af krigsmateriel til den sydkoreanske hær og Kongressens uvilje ved at bevilge økonomisk bistand til området.

Af andre metoder til at øge besluttsomhedens troværdighed nævner Schelling afskæring af egne retrætemuligheder. Han anfører f.eks. det norske forsvars forholdsordre om, at enhver ordre om indstilling af modstanden i tilfælde af et fjendtligt angreb skal anses for ugyldig, med andre ord indførelse af en vis automatik ved delegation af myndighed, der begrænser handlefriheden <sup>1)</sup>. En sådan begrænsning af valgfriheden kan også tilkendegives ved overdragelse af kompetence til allierede <sup>2)</sup>. Tankegangen bag disse metoder er, at modpartens bedømmelse af ens egne hensigter er baseret på, hvilke rationelle strategier der står åbne for en. Men netop fordi hensigtsbedømmelse må formodes at være baseret på en rationalitetsmodel, fremhæver Schelling, at man kan styrke

---

1) Schelling, Arms and Influence, s. 50.

2) Schelling, The Strategy of Conflict, ss. 35-40 og 142 f.

troværdigheden i egen beslutsomhed ved at overbevise modparten om, at man ikke handler rationelt, men kan forventes at handle irrationelt i betydningen impulsivt, lidenskabeligt. Som eksempel nævner han Mossadeq under den persiske oliekrise. Efter en rationalitetsbetragtning skulle han tilstræbe at maksimere fordelene og reducere omkostningerne for sit eget land; men det lykkedes ham at overbevise modparten om, at han var indifferent over for omkostningerne <sup>1)</sup>. Enhver rationalitetsmodel må være baseret på afvejningen af omkostninger og fordele. En del af den svages styrke ligger, fremhæver Schelling, netop i evnen til at virke irrationel, og han mener, at samfund af andre typer end de højt udviklede vestlige har bedre muligheder for at anvende denne metode. Teorien er naturligvis i denne formulering diskutabel ligesom overhovedet anvendelsen af rationalitetsbegrebet i denne sammenhæng. Tyskland var et højt udviklet industrisamfund under Hitler, hvis styrke i konfrontationerne med vestmagterne bl.a. lå i, at han gav dem indtryk af at være "irrationel", hvilket dog i realiteten nærmest ville sige, at han havde et andet værdisystem end de vestlige demokratier. Det samme kan siges om Mossadeq; ud fra deres egne præferencestrukturer kan deres adfærd have været formålsrationel.

Men spørgsmålet om forholdet mellem politiske systemer og troværdighedsproblematik har også en anden dimension. Schelling fremhæver, at mens de amerikanske garantiers troværdighed gang på gang er blevet draget i tvivl, synes der først sent at være blevet rejst tvivl om troværdigheden i Sovjetunionens forpligtelser over for Kina <sup>2)</sup>. Hvorfor? Svaret er måske, at verbal-kommunikationen i totalitære samfund og hegemonisystemer er entydig, mens den i pluralistiske samfund, da navnlig i det amerikanske med dets vidtgående magtadskillelse, og alliancesystemer kan være højst flertydig. Tvivlen om troværdigheden i de amerikanske garantier er ikke mindst blevet fremsat af USAs egne allierede, først og fremmest Frankrig.

De anførte metoder til at øge beslutsomhedens troværdighed er forskellige former for at påtage sig risiko eller vise vilje til at løbe risiko. De retfærdiggøres bl.a. ved, at viljen til at løbe en krigsrisiko forringer faren for krigsudbrud, eftersom den forøger modpartens forventninger om, at der vil være høje omkostninger forbundet med en udfordring, og dermed forringer hans egen vilje til at løbe en krigsrisiko. Men heri ligger naturligvis også risikoviljens dobbelthed. Den kan på en gang være krigsforebyggende og krigsskabende. Var der blevet krig i 1914, hvis ikke Tyskland og Østrig-Ungarn havde været rede til at løbe en høj krigsrisiko? Hvis Frankrig ikke havde været rede til at acceptere den krigsrisiko, der lå i at give Rusland frie hænder? Eller omvendt, hvis det var lykkedes England at kommunikere en

1) Schelling, Arms and Influence, s. 38. Se også Dean Acheson, Present at the Creation, ss. 503-11.

2) Arms and Influence, ss. 60 f.

høj krigsrisikovilje til centralmagterne? Var der blevet krig i Mellemøsten i 1967, hvis ikke Nasser havde påtaget sig at løbe den krigsrisiko, der lå i en opmarch mod Israel og en lukning af Tiran-strædet, der på forhånd fra israelsk side var blevet betegnet som krigsanledning? <sup>1)</sup>

Risikoviljen er således i sig selv næppe meget sigende uden at sættes i sammenhæng med de pågældende beslutningstageres målsætning, værdisystem og "stil". Hvor vanskeligt problemet er kan eksemplificeres af den debat, der i 60'erne har stået om "det tilpassede svars" strategi. Mens man fra amerikansk side har hævdet, at den ville forøge troværdigheden i USAs forpligtelser, er det omvendt fra visse sider i Europa, navnlig Vesttyskland, blevet anført, at den ville svække troværdigheden, fordi USA derved åbnede sig "retræteveje". Men hvis begrænsningen af optioner i visse situationer kan styrke forpligtelsens troværdighed og dermed virke krigsforebyggende, kan den i andre virke krigs-udløsende. Således virkede den militære planlægning som tidligere omtalt i 1914, uden at der dog dengang synes at have ligget nogen troværdighedsovervejelser bag det forhold, at man både i Tyskland og Rusland havde undladt det, der nu om stunder kaldes "contingency" eller situationsplanlægning, d.v.s. at udarbejde planer med henblik på en række forskellige situations- og konflikttyper, og hvis formål er at give beslutningstagerne større handlefrihed i krisesituationer til at kunne forhindre kriser i at gå i spin. Begrebet "crisis management", krisestyring, der bl.a. beskæftiger sig med metoder til i styrkekonfrontationer så at sige at anvende militære midler uden at tage dem i brug, har i de senere år været genstand for en stigende opmærksomhed i Amerika, hvorunder ikke mindst kommunikationen mellem modparter under konfrontationer har været under analyse.

Udgangsgrundlaget er den opfattelse, at modparten også under en interessekonflikt sideløbende med rivaliserende interesser har sammenfaldende interesser i at undgå selve den væbnede konflikt, og da navnlig på højt niveau <sup>2)</sup>. Hvorledes manipuleres risikoen under konfrontationer, uden at en krise går i spin, så de væbnede midler kommer i brug? <sup>3)</sup> Problemet er naturligvis i og for sig så gammelt som krigen, men har fået nye dimensioner gennem den tekniske udvikling.

Viljen til risikomanipulation må sættes i sammenhæng med en hel række forhold, som har været berørt i det foregående: beslutningstageres midler, deres værdisystemer, de involverede interesser, deres opfattelse af modpartens styrke og hensigter. Henset til den centrale rolle, hele problemet spiller i krigsætologien, kan det være værd at anføre, at enkelte forskere også har forsøgt at

---

1) Om den udvikling, der førte til Seksdageskrigen, se Walter Laqueur, The Road to War 1967, London 1968.

2) Se f.eks. Schelling, Strategy of Conflict, kap. IV.

3) Se f.eks. Schelling, Arms and Influence, kap. III.

finde midler til måling af risikoviljen og at kategorisere staterne i "høje" og "lave risikotagere". Det mest systematiske forsøg i denne retning er foretaget med henblik på Sovjetunionens internationale adfærd. På grundlag af en analyse af 29 konfrontationssituationer, hvori både verbal- og gestuskommunikation undersøges, mener de pågældende forskere at kunne konkludere, at Sovjetunionen var villig til at tage en højere risiko, når det drejede sig om konflikter mellem socialistiske lande, end når der var tale om konfrontationer, hvori uforpligtede eller vestlige lande var indblandet <sup>1)</sup>. Måske fordi de værdier, der følte truede, ikke bare er statens, men regimets magtinteresser.

Lav risiko er dog ikke ensbetydende med uvilje til at prøve forpligtelsers og garantiers troværdighed. Den kan tværtimod være en metode til at gøre dette mere effektivt ved at holde sig under "provokationstærskelen". Man har i denne forbindelse talt om "spegepølsetaktik". Ved små skridt, hvorefter intet i sig selv er en udfordring, der skønnes værd at tage op, kan forpligtelsernes troværdighed gradvis undergraves. Schelling finder intet andet effektivt modtræk mod denne taktik end lejlighedsvis "overreaktion". <sup>2)</sup>

Debatten om forpligtelsernes problematik i styrkekonfrontationer har her fortrinsvis drejet sig om troværdighedsproblemet. Spørgsmålet har imidlertid en diametralt modsat side. I en række tilfælde kan det være i et lands interesse at frigøre sig fra forpligtelser, som ændrede ydre eller indre kår har gjort uønskværdige. Men også dette kan byde på vanskeligheder, der navnlig hænger sammen med, hvorledes et land kan frigøre sig fra en forpligtelse, uden at det generelt svækker tilliden til dets beslutsomhed. Sørensen fremhæver som nævnt, hvor vanskeligt det kan være for en præsident at frigøre sig for garantier, som hans forgængere har påtaget sig for et andet land. Lord Halifax' første reaktion på Hitlers besættelse af Prag var lettelse over, at England hermed var frigjort fra en "embarrassing" forpligtelse, som det ikke havde vidst, hvordan det skulle komme ud af <sup>3)</sup>. Men et resultat var naturligvis en svækkelse af den generelle troværdighed til engelske garantier. Schelling fremhæver i sin drøftelse af problemet, at frigørelse fra forpligtelser vanskeligst kan ske under pres. Den forudsætter derfor en vis imødekommenhed fra den modstander, som forpligtelsen er rettet imod <sup>4)</sup>. Man er dermed inde i en central diplomatisk problemstilling.

---

1) Jan F. Triska & David D. Finley, Soviet Foreign Policy, New York 1968, kap. IX.

2) Schelling, Arms and Influence, ss. 67 ff. Se også Beaufre, Modern Strategy, ss. 114 ff.

3) Taylor, The Origins, s. 203.

4) Arms and Influence, ss. 63-66.

Selve krigsførelsens problematik hører hjemme under andre fag; men væbnet konfrontation som metode til gennemførelse af politiske beslutninger er ikke udtømt med ovenstående betragtninger. Navnlig kan der være grund til at overveje, hvor holdbart det er at betragte anvendelsen af væbnet magt, enten til trusler eller til krig, kun som en metode. Er krigen virkelig, som Clausewitz hævdede, blot en fortsættelse af politikken med andre midler? Når der er tale om anvendelse af væbnet magt til trusler og afskrækkelse, kan det hævdes, at dette er en metode til virkeliggørelse af visse mål. Men når våbnene tages i brug, modificeres selve målsætningen af metoden, selv når der er tale om instrumentalkrige. For det første ændres de politiske mål med det, man kalder krigslykken, et udtryk som meget godt antyder den nye dimension af usikkerhed, der kommer ind i den internationale politik, når væbnet magt tages i brug. Allerede Thukedid anså krig for en klodset metode til afgørelse af mellemværender. For det andet kan selve krigstilstanden ændre målsætningen, navnlig når der er tale om utilsigtede krige.

Ikke engang på Clausewitz tid holdt det stik, at krigen blot var en fortsættelse af politikken med andre midler, d.v.s. med anvendelse af andre metoder end diplomatiets. Den franske republik havde på forhånd ingen planer om at omgive sig med en gruppe lydstaten. Men den militære styrke, som den i kraft af en række forhold, der tidligere har været berørt, viste sig at have i forhold til de fjendtlige koalitioner, skabte en ny magtsituation og dermed nye mål. Man kan formode en tilsvarende udvikling i den sovjetiske politik efter 1945. Israel havde ved Seksdageskrigens udbrud næppe planer om, hvilke territorier det ville erobre og inkorporere. Men med den militære succes voksede kravene. Det behøver imidlertid ikke at være militær succes, der afføder større krav. Det kan være den psykologiske situation, krigen skaber. Indtil 1917 kunne ingen af deltagerne i den første verdenskrig prale af større triumfer på slagmarken. Det karakteristiske for udviklingen var tværtimod, at man var kommet ind i en uventet opslidende styrkeprøve, der ikke syntes at åbne muligheder for sejr for nogen af parterne. Men i begge lejre blev krigsmålene mere og mere omfattende, hvilket i sig selv vanskeliggjorde den forhandlingsfred, som den militære situation kunne synes at indicere. Først i foråret 1917 frafaldt Rusland de ambitiøse krav, som regeringen efterhånden havde opstillet, og foreslog på sammenbruddets rand en fred uden anneksioner og skadeserstatninger. Under den anden verdenskrig er det mere rammende at tale om politikken som en fortsættelse af krigen end omvendt. Den indbyrdes mistillid mellem de allierede og heterogeniteten mellem magteliterne i de fjendtlige stater udelukkede mulighederne for en forhandlingsfred. Den sidste, meget tvivlsomme chance glippede med det mislykkede attentat på Hitler den 20. juli.

Der opstod herved den klare kløft mellem krig og diplomati, som ligger i Arons dikotomi mellem soldaten og ambassadøren; men mellemstadierne er talrige.

#### 4.2. Diplomati.

Hvor glidende overgangen er mellem krig og diplomati, viser sig også, når man anskuer begge metoder som viljekonfrontation. I sine overvejelser over konfrontationens problematik anfører Thomas Schelling karakteristisk nok betydningen af at holde tilbagetogsmuligheder åbne for modstanderen, at åbne ham retratemuligheder. Han illustrerer det først med militære eksempler, men tilføjer derpå, at metoden har samme gyldighed i den diplomatiske forhandling <sup>1)</sup>. Afskærer man retræten, reducerer man modstanderens alternativer til to: fortsat modstand eller kapitulation. I sin yderste konsekvens som under den anden verdenskrig kan den betingelsesløse kapitulation blive krigens målsætning. Diplomatiets derimod må altid være kompromis, og kompromisset forudsætter hensyntagen til modpartens interesser. I den omfattende amerikanske litteratur om Cuba-krisen 1962, der utvivlsomt vil få en funktion som forbillede for krisestyring for amerikanske beslutningstagere, fremhæves det gerne, at præsident Kennedy lagde vægt på at give Kruščëv muligheder for "at redde ansigt", en retratemulighed, og det fremstilles stundom som en mageløs fornyelse af den internationale politik. Man kunne snarere hævde, at det er selve forudsætningen for diplomati, der pr. definition er forhandlinger mellem selvstændige politiske enheder. Respekteres denne forudsætning ikke, er der ikke tale om diplomati, men om forsøg på at gennemføre beslutninger autoritativt. Hensyntagen til modpartens interesser anbefales allerede i den klassiske diplomatiske litteratur. François de Callières, der vistnok endnu må siges at være uovertruffen som forhandlingspsykolog, skriver således <sup>2)</sup>:

Il y a dans la manière de negocier une certaine dextérité qui consiste à savoir prendre les affaires par les biais les plus faciles...

Le moyen le plus sûr de prendre la bonne ance est de faire ensorte que ceux avec qui on traite, trouvent leurs intérêts dans les propositions qu'on leur fait & de les leur faire connaître non seulement par des raisons effectives; mais encore par les manières agréables, en temoignant de condescendre à leurs sentiments dans les choses qui ne sont pas essentiellement contraires au but où on a dessein de les conduire; ce qui les engage insensiblement à une pareille condescendance en d'autres choses qui sont quelquefois plus importantes.

---

1) Schelling, Arms and Influence, s. 45.

2) François de Callières, De la manière de negocier avec les souverains, Amsterdam 1716, ss. 164 ff.

Il ne se trouve presque point d'hommes qui veuillent avouer qu'ils ont tort, ou qu'ils se trompent, & qui se dépouillent entièrement de leurs sentiments en faveur de ceux d'autrui, quand on ne fait que les contredire par des raisons opposées quelque bonnes qu'elles puissent être, mais il y en a plusieurs qui sont capables de se relâcher de quelquesunes de leurs opinions, quand on leur en accorde d'autres, ce qui se fait moyennant certains menagements propres à les faire revenir de leurs préventions; il faut pour cela avoir l'art de leur alleguer des raisons capables de justifier ce qu'ils ont fait ou ce qu'ils ont cru par le passé, afin de flatter leur amour propre, & leur faire connoître ensuite des raisons plus fortes appuyés sur leurs intérêts, pour les faire changer de sentiment & de conduite.

Quelque déraisonnables que soient la plupart des hommes, ils conservent toujours ce respect pour la raison qu'ils veulent que les autres hommes croient qu'ils agissent conformément à ses regles, & ils sont capables de s'y soumettre quand on a l'art de la leur faire connoître, sans blesser leur orgueil & leur vanité.

Det var disse regler, Kennedy fulgte, da han afgav et løfte om ikke at gennemføre en invasion på Cuba til gengæld for tilbagetrækningen af de sovjetiske raketter, og afstod fra at meddele offentligheden, hvor langt han var gået i den militære styrkeprøve.

På samme linie skriver Jules Cambon <sup>1)</sup>:

Le succès est quelquefois encombrant. Rien n'est plus dangereux que d'éveiller l'amour-propre d'un adversaire, et il n'y a de succès durable que celui qui est accepté par les deux parties.

For Richelieu var en af den diplomatiske kunsts hemmeligheder at "travestir un succès en échec", mens en mindre diplomatisk politiker, som man har fremhævet, snarere vil søge at "déguiser ses échecs en succès" <sup>2)</sup>.

Det var regler, der udvikledes i den periode, hvor det europæiske system af nationalstater opstod, og hvor man ved diplomati forstod fortrolige forhandlinger mellem diplomater. Fortroligheden ansås af den klassiske skole for en af diplomatiets grundforudsætninger. "Le secret est l'âme des affaires", skrev Richelieu i sit testamente <sup>3)</sup>, og Callières: "Le secret est l'âme de la négociation" <sup>4)</sup>. Dermed indskrænkede man prestigehensynenes skranker. Den hemmelige forhandlings metode kunne uden større vanskeligheder opretholdes i kabinetspolitikens tidsalder, så længe magteliterne var homogene, og de politiske systemer ikke indebar "parlamentarisk kontrol" med udenrigspolitikken. Endnu i årene op til 1914 opretholdtes dog selv i parlamentariske systemer en

---

1) Jules Cambon, Le diplomate, Paris 1926, s. 18.

2) Comte de Saint Aulaire, Richelieu, Paris 1932, s. 176.

3) Ibid., s. 65.

4) Callières, op.cit., s. 206.

fortrolighed omkring udenrigspolitikken, som man vanskeligt kunne tænke sig i den følgende periode. I 1898 afviste den franske udenrigsminister Gabriel Hanotaux således krav fra de radikale i deputeretkammeret om at blive orienteret om den fransk-russiske alliances indhold med en erklæring om, at "man vidste, at en sådan afsløring var absolut umulig" <sup>1)</sup>. Katastrofen i 1914 vakte imidlertid en hidtil ukendt interesse for den internationale politik, og til krigsårsagerne regnedes af mange det "hemmelige diplomati". Det undergravedes fra to sider, som trådte i vekselvirkning: Rusland og USA. Da Trockij overtog udenrigsministeriet i 1917, erklærede han, at "alt hvad der var at gøre, var at offentliggøre de hemmelige traktater og så lukke butikken". Fjorten dage efter oktoberrevolutionen begyndte han at offentliggøre krigsmålstraktaterne med følgende kommentar: "Hemmeligt diplomati er et nødvendigt våben i hænderne på udbyttermindretallet... Arbejdernes og bøndernes regering afskaffer hemmeligt diplomati med dets intriger, koder og løgne" <sup>2)</sup>. Lukket blev butikken dog ikke. Men bl.a. for at imødegå virkningen af de bolsjevikiske afsløringer af de hemmelige krigsmålstraktater, udsendte præsident Wilson i januar 1918 sine 14 punkter, hvori han vendte sig ikke bare mod hemmelige aftaler, men også mod fortrolige forhandlinger ved at kræve

Open covenants of peace openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind, but diplomacy proceed always frankly and in the public view.

Dette ideal søgtes realiseret i Folkeforbundet, hvor det såkaldt åbne diplomati, der i realiteten var internationale debatter, søgtes praktiseret, uden at dog dermed de fortrolige forhandlinger afskaffedes, så lidt som de er afskaffet under lovgivningsarbejdet i den interne politik eller i forhandlinger mellem interesseorganisationer. Men sideløbende med det fortrolige diplomati fik man den offentlige debat, til dels i vekselvirkning med de fortrolige forhandlinger. Allerede Lenin og Trockij tog initiativet hertil ved under Brest-Litovsk forhandlingerne at offentliggøre de sovjetiske indlæg samtidig med forhandlingerne, en praksis der i et vist omfang senere er blevet fulgt fra sovjetisk side. Endnu Zorin erklærer i sin lærebog for sovjetiske diplomater, at "det sovjetiske diplomati under konferencer tillægger offentlighed stor betydning", og forklarer også hvorfor: "Den spiller en ikke uvæsentlig rolle for at vinde den offentlige mening, som udøver en vis indflydelse på mange internationale konferencers gang og udfald" <sup>3)</sup>. Der vil blive lejligh-

---

1) Georges Michon, L'alliance franco-russe, Paris 1927, s. 82.

2) Adam Ulam, op.cit., s. 54.

3) Zorin, op.cit., s. 314.

hed til at vende tilbage til denne metode under drøftelsen af propagandaens rolle i international politik. I denne forbindelse kan det imidlertid anføres på den ene side, at Sovjetunionen har særlige muligheder i kraft af sit politiske system, der hverken i videre omfang muliggør opinionspåvirkning udefra eller giver opinionen muligheder for at påvirke beslutningstagernes udenrigspolitiske adfærd, på den anden side at sideløbende anvendelse af offentlighed under fortrolige forhandlinger kan skabe vanskeligheder for bestræbelserne på at finde frem til kompromisløsninger under de fortrolige drøftelser, da offentligt tilkendegivne standpunkter i højere grad end fortroligt fremsatte kan virke bindende ved at engagere prestigen. Om ambassadørkonferencen i London i 1913, hvor det klassiske diplomati præsterede sit sidste resultat ved at finde en ordning på Balkan-konflikten, skriver Grey <sup>1)</sup>:

The Conference worked as quietly as it could; the press was never exploited or inspired in the interest of any individual or Government... An atmosphere of reticence, even to the point of dullness, is favorable, provided there be at work good faith and a living desire to keep peace. Sensation and éclat produce the atmosphere that is favorable to storms. To avoid creating that atmosphere will be the great difficulty of "open" diplomacy.

Kompromisløsningen opnåedes bl.a. ved, at de deltagende ambassadører i en række tilfælde indtrængende opfordrede deres egne regeringer til at gøre indrømmelser. Der synes at have eksisteret et integreret homogent forhandlingsmiljø, hvori forhandlingsparternes fælles interesse i at nå et resultat modvirkede deres professionelle opgave at repræsentere deres egne staters interesser. Denne tillid mellem forhandlingsparterne skyldtes formentlig bl.a., at det klassiske diplomatiske miljø var homogent. Cambon skriver herom <sup>2)</sup>:

Aujourd'hui, de toutes les particularités de la vie diplomatique, celle qui frappe les plus le public en général, ce sont les relations amicales et souvent cordiales qui existent entre les diplomates des divers pays et qui font naître entre eux, si la politique et le patriotisme ne s'y opposent pas, une sorte d'esprit de corps, et quelquefois, de la camaraderie.

Men han ytrer tvivl om, at det klassiske diplomati vil kunne trives i demokratiske systemer:

La démocratie aura toujours des ambassadeurs et des ministres; c'est une question de savoir si elle aura des diplomates.

Hvorfor?

---

1) Grey, op.cit., bind I, s. 273.

2) Cambon, op.cit., ss. 20, 61 og 68.

La presse, les couloirs des Parlements, l'activité des hommes d'affaires, l'ignorance du public, les impatiences de l'opinion qui veut tout connaître et qui, le plus souvent, après qu'on lui a tout expliqué, n'en sait pas davantage, créent une atmosphère qui n'est pas favorable au développement d'un dessein politique.

En anden fordel, der er blevet fremhævet ved fortrolige forhandlinger, er mulighederne for større oprigtighed. Mens diplomater gennem historien har haft et ry for upålidelighed, underbygget af Henry Wottons berømte spøg i Augsburgs gæstebog: "En diplomat er en hæderlig mand, der sendes til udlandet for at lyve for sit land", har professionens egne repræsentanter gang på gang understreget oprigtighed som forudsætning for effektivt diplomati. Callières skriver <sup>1)</sup>:

Un bon Negociateur ne doit jamais fonder le succès de ses negociations sur de fausses promesses & sur des manquements de foi; c'est une erreur de croire, suivant l'opinion vulgaire, qu'il faut qu'un habile Ministre soit un grand maître en l'art de fourber:

la fourberie est un effet de la petitesse de l'esprit de celui qui la met en usage, & c'est une marque qu'il n'a pas assez d'étendue pour trouver les moyens de parvenir à ses fins, par les voyes justes & raisonnables...

Un Negociateur doit considerer qu'il aura plus d'une affaire à traiter dans le cours de sa vie, qu'il est de son intérêt d'établir sa reputation, & qu'il doit la regarder comme un bien réel, puisqu'elle lui facilite dans la suite le succès de ses autres negociations, & le fait recevoir avec estime & avec plaisir dans tous les pays où il est connu...

Talleyrand <sup>2)</sup>:

Non, la diplomatie n'est point une science de ruse et de duplicité. Si la bonne foi est nécessaire quelque part, c'est surtout dans les transactions politiques, car c'est elle qui les rend solides et durables.

Cambon <sup>3)</sup>:

...la qualité la plus nécessaire à un agent est l'autorité morale. Sa loyauté éprouvée doit inspirer au Gouvernement près duquel il est accrédité et à son propre Gouvernement une confiance telle que sa parole ne soit pas suspectée.

Hvor fjern denne opfattelse er fra vor egen tids forestillinger om diplomatisk kunst, illustreres af den hyldest, Stalin modtager af amerikanske forfattere som George Kennan og Adam Ulam. Kennan skriver om ham <sup>4)</sup>:

---

1) Callières, op.cit., ss. 35 f.

2) Chambrun, op.cit., ss. 328 f.

3) Cambon, op.cit., ss. 13 f.

4) Kennan, Memoirs, s. 279.

Stalins greatness as a dissiminator was an integral part of his greatness as a statesman. So was his gift for simple, plausible, ostensibly innocuous utterance...

The modern age has known no greater master in the tactical art. The unassuming quiet facade, innocently disarming as the first move of the grand master at chess, was only part of this brilliant, terrifying tactical mastery.

Også Ulam taler om Stalins "masterly diplomacy" <sup>1)</sup>. Men Stalins diplomatiske sejre opnåedes jo netop ved at føre modspillerne bag lyset, taktiske triumfer, der måtte betales med strategiske omkostninger.

Harold Nicolson, der er en stor beundrer af det kassiske diplomati, som han kalder "a method of negotiation... infinitely more efficient than that which we employ today", og hvis krav om "truth, accuracy, calm, patience, good temper, modesty, loyalty" han gentager, fører dets oprindelse tilbage til Richelieu <sup>2)</sup>. Når han sætter det, han kalder "det franske system" i modsætning til "det italienske system", der gik forud for det, og som efter hans fortolkning netop var præget af dobbeltspil, mistillid, kortsyn og illoyalitet, er det dog et spørgsmål, om han ikke skyder over målet. Også hos Machiavelli, der af Nicolson tages som typisk eksponent for det italienske renaissance-diplomati, kan man således finde kravet om redelighed og loyalitet hos diplomaten. Han skriver i et brev til den nyudnævnte florentinske ambassadør hos Karl V <sup>3)</sup>:

En orator (ambassadør) skal først og fremmest bestræbe sig på at erhverve anseelse; den opnås ved at opføre sig som en poleret, frikostig og redelig mand, ikke som en karrig og dobbelttunget, der tænker et og siger et andet. Dette er overordentlig vigtigt; thi jeg kender mænd, der, hvor skarpsindige de end har været, har mistet fyrstens tillid ved deres upålidelighed i den grad, at de ikke mere har kunnet forhandle med ham.

Mistæksomheden, upålideligheden og intrigerne, som Nicolson finder karakteristiske for renaissancediplomatiet, findes der dog talrige eksempler på. Denne stil og diplomatiske metode fører Nicolson tilbage til det venetianske diplomati, der atter har hentet den fra det byzantinske. Richelieus fornyelse var dog måske mere en gradsudvikling, hvorved der blev lagt vægt på følgende træk:

1. Fortrolige forhandlinger.
2. Permanente forhandlinger.
3. Præcision.
4. Respekt for indgåede aftaler.
5. Enhedsstyring.

---

1) Ulam, op.cit., s. 381.

2) Harold Nicolson, The Evolution of Diplomatic Method, London 1953, s. 73 & kap. III og Diplomacy, s. 126.

3) Machiavelli, Oeuvres complètes, Paris 1952, s. 1457, brev til Raffaello Girolami.

6. Forhandlinger gennem professionelle diplomater.

7. Oprigtighed i forhandlingerne.

I virkeligheden er det kun i relativt korte perioder af historien, disse diplomatiske principper alle har været respekteret på en gang, og de er næppe på noget tidspunkt blevet fulgt helt konsekvent. Men de tilstræbes som normer af Richelieu og kodificeres af Callières, hvis bog Nicolson betegner som "to this day the best manual of diplomatic method ever written".

Det er betegnende, at Machiavelli kalder diplomaten en "orator". Her er et ekko af oldtidens diplomati, der i den forstand var åbent, at udsendingene henvendte sig til andre regeringer i retoriske indlæg, en form der er blevet genoptaget i en del af det moderne organisationsdiplomati og andre former for propaganda. Det franske systems tydeligste fornyelse var dog nok den permanente forhandling og det dermed sammenhængende krav om præcision<sup>1)</sup>. Tidligere havde diplomatiske forhandlinger for det meste haft en ad hoc karakter, gennemførtes af lejlighedsudsendinge. En forudsætning for den permanente og langvarige forhandling, der muliggjorde større præcision, som ikke tillod divergerende fortolkninger af indgåede aftaler, var udstationering af faste missioner, hvilket systematisk gennemførtes af Richelieu, og dermed dannelsen af et mere professionelt korps af diplomater. Desuden betød den permanente forhandling, at "omstændighederne" - den internationale politiske situation og den interne situation i de enkelte lande - skiftede, mens man forhandlede. Dermed ændredes også interesserne, og dette forhold snarere end argumenter åbnede efter Richelieus opfattelse vejen til konfliktløsning.

For at opnå en bedre koordination af udenrigspolitikken indførte Richelieu en central styring i et udenrigsministerium. Konsekvent gennemførtes disse strukturer dog ikke, og opretholdtes navnlig ikke efter hans tid. Enhedsstyringen undergravedes gang på gang af kongernes personlige diplomati, ligesom den i moderne amerikansk diplomati vanskeliggøres af magtadskillelsen. Ved siden af de bilaterale, permanente forhandlinger mellem professionelle diplomater, der havde udviklet et vist indbyrdes tillidsforhold, gennemførtes stadig "konferencediplomati", der bevarede ad hoc karakteren.

Udtrykket konferencediplomati anvendes i øvrigt ikke entydigt. Det bruges dels om multilaterale forhandlinger, dels i ældre litteratur om det, der i moderne sprogbrug kaldes topdiplomati, d.v.s. møder mellem stats- og regeringschefer. I denne fremstilling vil konferencediplomati blive anvendt om multilaterale forhandlinger, topdiplomati om direkte forhandlinger mellem stats-

---

1) Om det klassiske, franske diplomati se Albert Sorel, L'Europe et la Révolution française, bind I, Paris 1885.

overhoveder og regeringsmedlemmer. Konferencediplomatiet vil gerne være begrænset til kortvarige sammenkomster af udsendinge fra flere lande; men forhandlingsteknikken kan være nok så forskellig. Den westfalske fredskonference varede i otte år, og forhandlingerne var skriftlige. Paris-konferencen i 1919 varede nogle få måneder, Wienerkongressen i 1814-15 noget længere, Berlin-konferencen i 1878 nogle få uger.

Topkonferencer og andre former for topdiplomati er gang på gang blevet fordømt af det professionelle diplomatis talsmænd under henvisning til, at det skaber dårlige betingelser for at følge en række af de Richelieu'ske principper: fortrolighed, præcision, enhedsstyring. Nicolson vender sig imod denne diplomatiske metode under henvisning til, at den skaber en atmosfære af "exaggerated public expectancy which is the bane of all special or sensational conferences" <sup>1)</sup>.

George Kennan, der selv som ekspert har deltaget i nogle af de store øst-vestlige topkonferencer, skriver om topdiplomati <sup>2)</sup>:

One sees the senior statesmen harried, pressed, groaning under the spotlight of publicity, under the limitations of physical and nervous strength, under the multitudinous pressures of high position, flitting from problem to problem like bees from one flower to another, touching each one briefly and sporadically, hoping always that some sort of pollination will spring from their magic touch. And one sees how inadequate this is for a task - namely the task of diplomacy - which is really one of style, of perseverance, and of ceaseless vigilance...

The multitude of ulterior problems that press upon a prime minister or a head of state is so great that no single subject especially one not regarded as of primary importance, is apt to receive detailed and exhaustive attention. Nor can the senior statesman stay with a problem for any great length of time.

Dean Acheson skriver om sine erfaringer fra premierminister Attlees forhandlinger i Washington i 1950 <sup>3)</sup>:

The chief impression they left with me was a deep dislike and distrust of the "summit conference" as a diplomatic instrument.

Politikernes "personlige kontaktdiplomati", som der her er tale om, er efter Nicolson's opfattelse en fornyelse, der hænger sammen dels med udviklingen i transportteknikken, dels med demokratiet <sup>4)</sup>:

---

1) Nicolson, Diplomacy, s. 158.

2) George Kennan, Russia and the West under Lenin and Stalin, Boston 1961, ss. 129 og 100 f.

3) Acheson, Present, s. 480.

4) Nicolson, Diplomacy, ss. 126 & 100 f.

A more dangerous innovation in diplomatic practice is the tendency of democratic countries to allow their politicians to take personal part in negotiation. Clearly there are moments when it is essential that the Prime Minister or the Foreign Minister should attend important conferences. Yet repeated personal visits on the part of the Foreign Secretaries of one country to the Foreign Secretary of the other should not be encouraged. Such visits arouse public expectations, lead to misunderstandings, and create confusion. The time at the disposal of these visitors is not always sufficient to allow for patience and calm deliberation. The honours which are paid to a minister in a foreign capital may tire his physique, excite his vanity, or bewilder his judgment. His desire not to offend his host may lead him, with lamentable results, to avoid raising unpalatable questions or to be imprecise regarding acute points of controversy...

Such visits, naturally enough, are very dear to the heart of all politicians. They are called "the value of personal contact". Yet in truth... diplomacy is not the art of conversation, it is the art of negotiating agreements in precise and ratifiable form. As such, it is, on all ordinary occasions, far better left to the professional diplomatist. His visits to the Foreign Office of the Government to which he is accredited arouse no public expectation, inspire no Press indiscretions, and if sterile lead to no public disappointment.

Jules Cambon understreger, at diplomaten bør undgå "éclat", men i sin kritik af topdiplomatiet fremhæver han i modsætning til Nicolson, at det ikke er nogen fornyelse <sup>1)</sup>:

De tout temps, les chefs de Gouvernement ont eu une tendance à négocier eux-mêmes. Cette tendance commence à devenir une habitude. Les ministres sont, en quelque sorte, talonnés par les impatiences toujours grandissantes de l'opinion publique et ils se déplacent aisément. Je le déplore pour ma part. Tous les ministres des Affaires étrangères ne sont pas des maîtres dans leur métier; il n'est pas sans inconvénient qu'ils puissent prendre des décisions au cours d'une négociation précipitée. Imposer entre soi et le Gouvernement avec lequel on négocie des agents qui ne pouvaient rien décider par eux-mêmes, c'était se donner le temps de consulter et de réfléchir.

I det mindste finder man også i den ældre diplomatiske litteratur skepsis over for det personlige kontaktdiplomati mellem politikerne. Callières hævdede <sup>2)</sup>:

La plupart des grandes affaires ont été conclus par des Ministres (diplomater) envoyez secretement.

Allerede Philippe de Comines skrev <sup>3)</sup>:

Deux grands Princes qui se voudroient bien entr'aymer, ne se devront jamais voir, mais envoyer bonnes gens & sages les uns vers les autres, & ceux-là les entretiendroient en amitié ou amenderoient les fautes.

---

1) Cambon, op.cit., ss. 18 & 118 f.

2) Callières, op.cit., s. 239.

3) Philippe de Comines, Mémoires, udg. Paris 1723, bind I, s. 69.

For bedre at forstå denne uoverensstemmelse mellem de professionelle diplomater og de politisk ansvarlige, kan det måske være nyttigt at søge at trænge dybere ind i den diplomatiske forhandlings særpræg. Det er en forhandling mellem repræsentanter for suveræne beslutningsenheder. Heri ligger allerede, at mulighederne for påtvungne afgørelser er begrænsede, medmindre man vil anvende trusler om sanktioner, hvorved man bevæger sig over i grænseområdet mellem krig og diplomati. Det primære sigte for den diplomatiske forhandling er imidlertid et kompromis, der hviler på fælles interesser; men udgangspunktet for den må være interessedivergenser, da der ellers ikke var noget at forhandle om. Hvilke metoder står til rådighed for forhandleren? Callières' drøfter som nævnt metoder til at overbevise modparten om en anden fortolkning af sine egne interesser ved en blanding af argumentation og takt. Men i det sidste ligger i virkeligheden, at interesser er et flertydigt begreb. Der er i enhver forhandling, hvori udtrykkelige eller tilslørede trusler ikke indgår, altid tale om et quid pro quo. Men den direkte interessekonfrontation vil ofte kunne omgås, ved at indrømmelser på et felt vil kunne udlignes ved indrømmelser på et andet. Ved Cuba-forliget i 1962 fik USA tilgodeset sine sikkerhedsinteresser mod indrømmelser til sovjetiske renommé-interesser. Det, Kruščëv fik ud af forliget, var, at Sovjetunionen bevarede sit renommé som beskyttelsesmagt for revolutionære regimer, i sig selv et værdifuldt kort i rivaliseringen om indflydelse. Udenrigspolitikken aspektkategorier kan således være hensigtsmæssige redskaber i en forhandlingsanalyse.

Det "asymmetriske" kompromis står på en måde i modsætning til en tendens, som er blevet fremhævet i styrkekonfrontationerne, en tendens til "repressaliesymmetri". Efter de nordvietnamesiske torpedobådsangreb på amerikanske krigsskibe i Tonkin-bugten i august 1964, bombarderede amerikanerne flådeinstallationerne i fem vietnamesiske havne. Efter U-2 overflyvningen over sovjetisk territorium i 1960 truede Kruščëv ved gentagelser med raketbombardement mod de flyvepladser i Pakistan og Norge, som maskinerne benyttede <sup>1)</sup>. Men selv i disse situationer kan der dog være sammenfaldende, overordnede interesser, som påvirker konfrontationen i retning af kompromis: interessen i at undgå optrapning af en konflikt. Tilsvarende overordnede interesser vil vel næsten altid være til stede i en diplomatisk forhandling og lette det symmetriske kompromis. I en forhandling mellem en stormagt og en småstat kan stormagtens interesse i at undgå at fremtræde som dominerende, altså en renomméinteresse, gøre den tilbøjelig til at gøre indrømmelser i handelsforhandlinger, minoritets-

---

1) Schelling, Arms and Influence, ss. 141-51.

spørgsmål etc. Mellem jævnbyrdige stater kan der f.eks. eksistere en overordnet interesse i at bevare et alliancesammenhold eller fremme en fælles markedsorganisation, som muliggør symmetriske kompromisser på lavere niveau. Hvad trusler angår, fraråder Callières dem udtrykkeligt <sup>1)</sup>:

C'est le propre des menaces d'aigrir les esprits, elles poussent souvent un Prince ou un Etat inferieur à des extremités ausquelles il ne se seroit pas porté si on lui avoit représenté les choses avec douceur.

Hvis trusler endelig anvendes, "il faut que le coup accompagne ou suive immédiatement la menace" <sup>2)</sup>.

Der findes imidlertid andre metoder til at nå forhandlingsresultater. Harold Nicolson citerer Demosthenes: "Ambassadører har hverken krigsskibe eller hoplitter eller fæstninger til rådighed; deres våben er ord og lejligheder" <sup>3)</sup>. Det er allerede i en tidligere sammenhæng blevet fremhævet, hvor stor vægt en række aktører har lagt på lejligheden. Cambon skriver herom <sup>4)</sup>:

- comme le remarquait Frédéric II, l'art de la politique n'est pas de faire naître les occasions, mais de savoir en tirer parti.

Denne enkle konstatering indebærer en række forudsætninger og konsekvenser for diplomatiet. Forudsætningerne er den dynamiske karakter, som de kræfter, der påvirker den internationale politik, har, og som bestandig medfører skiftende interesser og interesseprioritering hos aktørerne; konsekvenserne, at med Cambons formulering, citeret efter hans tyske modspiller Kiderlen, "ce qui était impossible hier, ce qui sera difficile aujourd'hui, sera accueilli demain avec soulagement" <sup>5)</sup>. Dette var baggrunden for den vægt, Richelieu tillagde "den permanente forhandling" og vel for de professionelle diplomaters fremhævelse af tålmodigheden som en diplomatisk kardinaldyd. Internationale politiske systemer er så rigt facetterede, at forhandlingskonfigurationen stadig ændres og skaber nye kår. Men at udnytte dem forudsætter grundig indsigt i modpartens indre forhold og ydre interesser. Dette er vel en del af baggrunden for de professionelle diplomaters uvilje mod "amatørerne", skarpt udtrykt

---

1) Callières, op.cit., ss. 169 f.

2) Loc.cit.

3) Nicolson, The Evolution, s. 13.

4) Cambon, op.cit., s. 13.

5) Ibid., s. 30.

af Sir Eyre Crowe, i en årrække direktør for Foreign Office <sup>1)</sup>:

For a diplomatic job the worst man in the diplomatic service is better than the best man outside.

En ændret situation, et fait nouveau, kan skabe muligheder for kompromisser, som de mest skarpsindige argumenter og den mest drevne forhandler ikke havde kunnet opnå i en anden situation. Derfor er tålmodighed ofte vejen til kompromis, men bestandig årvågenhed, stadig opmærksomhed over for ændringer i de internationale og interne politiske konstellationer, forskydninger i interesser og mål, kort sagt at være velinformeret også forudsætningen for et effektivt diplomati.

En anden diplomatdyd, som fremhæves af de professionelle, er selvbeherskelse. Callières <sup>2)</sup>:

Un homme qui se possède & qui est toujours de sang froid, a un grand avantage à traiter avec un homme vif & plein de feu; et on peut dire qu'ils ne combattent pas avec armes égales. Pour réussir en ces sortes d'emplois, il y faut beaucoup moins parler qu'écouter; il faut du flegme, de la retenue, beaucoup de discretion & une patience à toute épreuve.

Cambon <sup>3)</sup>:

Enfin, il est nécessaire qu'il (diplomaten) se défende de tout emportement...

M. de Talleyrand... disait à ses secrétaires: "Surtout, messieurs, pas de zèle!" Ce que M. Thiers traduisait par ces mots: "Il faut tout prendre au sérieux, et rien au tragique".

Kravet om selvbeherskelse har nok ofte været svært foreneligt med kravet om oprigtighed, og de to kravs uforenelighed har formentlig bidraget til at skabe forestillingen om den upålidelige diplomat. Men dertil kommer en anden begrænsning i de klassiske skribenters krav om tillid og oprigtighed. Bluff er i sig selv et instrument for udenrigspolitikken, et led i trusler og afskrækelse. Når Palmerston i parlamentet den 23. juli 1863 erklærede <sup>4)</sup>:

Vi er overbeviste om - jeg i det mindste er overbevist om, at hvis der bliver gjort voldeligt forsøg på at kuldaste disse (danske) rettigheder og røre ved uafhængigheden, så vil de, som gør forsøget, få at mærke, at det ikke bliver Danmark alene, de kommer til at kæmpe imod;

var det så bluff eller løfte? Bagefter henviste han til, at det var Sverige-

---

1) Arthur Salter, Memoirs of a Public Servant, London 1961, s. 151.

2) Callières, op.cit., s. 42.

3) Cambon, op.cit., s. 18.

4) Erik Møller, op.cit., bind I, s. 550

Norge, han havde tænkt på. Men var det hans tanke, det skulle opfattes således i Berlin? Ofte får diplomatiske udtalelser netop en orakelform for at muliggøre flere fortolkninger.

Jules Cambon, der selv lægger vægt på tilliden, kunne i 1914 som ambassadør i Berlin ikke få von Jagow til at tro på sine forsikringer om, at England ville indgribe i en krig <sup>1)</sup>. Samtidig var hans broder Paul Cambon i London fortvivlet over, at han ikke kunne opnå noget utvetydigt løfte fra engelsk side om krigsdeltagelse. Von Jagows skepsis var altså ikke urimelig, men skulle alligevel vise sig at være en katastrofal fejltagelse.

Forudsætningerne for det klassiske diplomati undergravedes fra to sider, russisk og amerikansk. Samtidig med, at Rusland og Amerika bidrog til at skabe forudsætninger for en ny politik i Europa ved at levere nogle af betingelserne for Hitlers sejr i Tyskland, Rusland grobunden for den antikommunistiske propaganda, Amerika ved økonomisk krise, ændrede de de diplomatiske metoder. Fra begge sider kom forskellige versioner af "åbent" diplomati. Fra Rusland vendte endvidere den byzantinsk-venetianske mistænkksomhed og vægten på den taktiske succes tilbage til diplomatiet, og USA brød med Senatets afvisning af at ratificere Versailles-traktaten, en af grundforudsætningerne for det klassiske diplomatis forhandlingsmetode: at indgåede aftaler respekteredes <sup>2)</sup>. En fornægtelse af denne grundforudsætning blev selve grundlaget for Hitlers taktiske succeser; men som altid førte upålidelighed i det lange løb kun til, at diplomatiet blev afløst af styrkeprøver. Den første verdenskrig bragte en anden fornyelse i diplomatisk metode, som gik i stik modsat retning, betød en videreudvikling af det "tillidsdiplomati", som den klassiske skole havde opstillet som ideal. Indtil 1914 havde forbindelserne mellem forskellige stater næsten udelukkende været varetaget af udenrigsministeriernes professionelle korps med sporadiske direkte kontakter på politikerniveau og generalstabsforhandlinger om militærkonventioner. Men samarbejdet mellem de allierede krævede under krigen snart direkte kontakter mellem en række fagministerier uden om udenrigsministerierne, og heraf udvikledes efterhånden fællesorganisationer, først og fremmest til løsning af transport- og forsyningsproblemer. Der opstod herindenfor en ny diplomatisk metode, som anskuede og forhandlede problemerne ikke ud fra de enkelte staters interesser, men ud fra et fællesinteressesynspunkt. En af deltagerne i dette "ekspertdiplomati", Arthur Salter skriver herom <sup>3)</sup>:

---

1) Fischer, op.cit., s. 87.

2) Nicolson, Evolution, s. 89.

3) Arthur Salter, Allied Shipping Control, Oxford 1921, s. 257.

Slowly and painfully a new idea - which may ultimately prove the hope of the world - begins to form and find expression, the idea that even a particular negotiation should not be of the nature of a bargain; that there is for most questions somewhere a just solution independent of the relative strength of the contending parties, and that the question should be settled on these its intrinsic merits.

Til denne gruppe af ekspertdiplomater hørte bl.a. Jean Monnet, der var en af initiativtagerne til den nye form for samarbejdsdiplomati. Det søgtes fra engelsk og fransk side overført på fredstidsproblemerne ved oprettelse af en international økonomisk samarbejdsorganisation. Dette strandede dog på amerikansk modstand, og først under og efter den anden verdenskrig udvikledes den type samarbejdsdiplomati, som Salter og Monnet havde arbejdet for <sup>1)</sup>. Det søgtes navnlig praktiseret imellem de europæiske lande indbyrdes, indtil general de Gaulle vendte tilbage til de mere klassiske former. Til illustration kan anføres et citat af den franske udenrigsminister i 1957, Christian Pineau <sup>2)</sup>:

J'ai eu l'impression, tout au long du discours de M. Mendès France, que celui-ci considèrait nos conversations avec nos cinq autres partenaires comme un véritable combat au cours duquel nous opposions les uns aux autres nos intérêts réciproques. Au contraire, les discussions qui ont eu lieu pendant des mois ont prouvé que nous cherchions surtout une coopération, une union nous permettant de trouver des solutions qui puissent avantager les uns et les autres. Ce n'est pas un combat que nous avons livré. C'est une coopération que nous avons pratiqué pendant un certain nombre de mois, dans l'esprit absolument opposé à celui qu'a défini M. Mendès-France.

Den nye konfliktløsningsmetode kan måske karakteriseres som "flugten fremad". I stedet for at løse problemerne ved købslåen har man søgt at opløse dem ved nye dynamiske løsninger. Ved at skabe nye konfliktløsningsinstitutioner og forberede nye strukturer, søger man snarere at ophæve problemerne inden for en vis tidsdimension end at løse dem ved kompromisser mellem øjeblikkelige interessedivergencer. Jean Monnet formulerer selv idéen med det nye samarbejdsdiplomati således <sup>3)</sup>:

"Voici longtemps que j'ai été frappé d'une réflexion faite par le philosophe suisse Amiel, qui disait: "L'expérience de chaque homme se recommence. Seules les institutions deviennent plus sage; elles accumulent l'expérience collective, et de cette expérience et de cette sagesse, les hommes soumis aux mêmes règles verront non pas leur nature changer, mais leur comportement graduellement se transformer".

---

1) Bjøl, La France, kap. V.

2) Journal Officiel, Débats parlementaires, Assemblée Nationale, Paris 1957, s. 3393.

3) Bjøl, La France, s. 113.

Uanset indholdet i de nye ideer, der udvikles i det europæiske samarbejdsdiplomati, kan man rejse spørgsmålet, om nye ideer ikke i sig selv kan virke konfliktløsende ved at skabe en ny psykologisk forhandlingssituation. Monnet og Schuman nøjedes ikke med at bringe nye tanker ind i løbende forhandlinger; de lagde vægt på, at de blev fremsat på en sådan måde, at overraskelsesmomentet virkelig fik dem til at fremtræde som nye. Man kommer her ind på et område, som Thomas Schelling har strejft, men som nok fortjener en mere systematisk udforskning: suggestionens betydning for opnåelse af forhandlingsresultater. Der er, fremhæver han, visse typer af løsninger med en særlig suggestiv kraft, som letter enighed om dem. Der findes ligefrem løsninger, som har så udtalt en suggestiv virkning, at to parter kan finde frem til dem uden at være i kontakt med hinanden <sup>1)</sup>. Schelling fremhæver som typer på suggestive løsninger: matematisk enkelhed som "lige deling af mellemværendet", ligelig fordeling af byrder, fordeling efter et ensartet kriterium: i forhold til befolkningsstørrelse, nationalprodukt etc., præcedenser, der godt kan være logisk irrelevante. "Precedent seems to exercise an influence that greatly exceeds its logical importance", skriver han <sup>2)</sup>. Videre nævner han konkrete nye forslag, der f.eks. kan være udarbejdet af en mægler, eller "nye omstændigheder", som f.eks. kan være resultatet af en "fact-finding" rapport. "It is not", skriver han, "the facts themselves, but the creation of a specific suggestion, that seems to exercise influence" <sup>3)</sup>. Man kunne hertil føje det klassiske diplomatis fait nouveau. Også løsninger som "status quo ante", naturlige grænser eller endda breddegrader har vist sig at have en suggestiv kraft. Han skriver videre <sup>4)</sup>:

The outcome may not be so much conspicuously fair or conspicuously in balance with estimated bargaining powers as just plain "conspicuous"...

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

Disse metoder til konfliktløsning vil kunne iagttages i både samarbejds- og konfrontationsdiplomati. Men alligevel kan der nok være grund til

---

1) Schelling, Strategy of Conflict, kap. III.

2) Ibid., s. 67.

3) Ibid., s. 68.

4) Ibid., ss. 69 f.

at sondre mellem forskellige typer af diplomati, alt efter de systemtyper, inden for hvilke forhandlingerne udspiller sig. Diplomati mellem de nordiske stater indbyrdes, mellem USA og Sovjetunionen, mellem Sovjetunionen og dens lyd-stater har vel nok visse træk til fælles, men adskiller sig i henseende til tillidsniveau og interessekonfiguration så stærkt, at forhandlingerne skifter karakter. Hvis man som poler opstiller samarbejdsdiplomati og konfrontationsdiplomati, kan man illustrere de to typer ved at sammenligne det anførte citat af Christian Pineau med følgende af den britiske diplomat Sir William Hayter <sup>1)</sup>:

Negotiation with the Russians does occur, from time to time, but it requires no particular skill. The Russians are not to be persuaded by eloquence or convinced by reasoned arguments. They rely on what Stalin used to call the proper basis of international policy, the calculation of forces. So no case, however skilfully deployed, however clearly demonstrated as irrefutable, will move them from doing what they have previously decided to do; the only way of changing their purpose is to demonstrate that they have no advantageous alternative, that what they want to do is not possible. Negotiations with the Russians are therefore very mechanical; and they are probably better conducted on paper than by word of mouth.

Men styrkekonfrontationen eller den diplomatiske forhandling er ikke de eneste metoder, der står åbne til fremme af en stats mål. Den kan søge at tilgodese sine interesser ved økonomiske midler, der kan tage form af belønning eller straf. Den kan søge at fremkalde ændringer i modpartens standpunkter ved omgåelse gennem propaganda, der retter sig til opinionen bag ham med det formål at få denne til at udøve pres på regeringen. Den kan endelig søge at fremkalde en udskiftning af den beslutningsenhed, den står overfor, gennem underminering (subversion), der i sin yderste konsekvens kan føre til, at modparten kommer helt under politisk kontrol og bliver en lydregering, hvis adfærd kan ledes ved fjernstyring. Disse metoder skal kort drøftes i det følgende.

#### 4.3. Økonomisk manipulation.

Det amerikanske økonomiske bistandsprogram, der populært fik navnet Marshall-planen, betegnes af Ernest Haas i hans lærebog i international politik som "de senere års vigtigste nydannelse inden for international politik" <sup>2)</sup>. Måske er Haas blevet offer for den dramatisering, der synes en nødvendig metode til at få bevillinger igennem den amerikanske kongres. For det turde være

---

1) Acheson, Present, s. 275.

2) Haas & Whiting, op.cit., s. 228.

vanskeligt at finde nogen historisk periode, nyere eller ældre, hvori de mere velstående stater ikke har søgt at fremme deres udenrigspolitiske interesser ved hjælp af økonomiske midler, hvoraf et var subsidier, hvad Marshall-planen jo var. Derimod var der nok tale om en fornyelse i amerikansk politik, for så vidt som USA i mellemkrigstiden syntes temmelig uforstående over for, at det kunne have udenrigspolitiske interesser, som kunne tilgodeses ved hjælp af subsidier til andre lande.

Men subsidier kan have forskellige former, de kan anvendes på forskellige måder, og de er ikke den eneste type økonomiske midler, staterne har til rådighed. Subsidier kan være gaver eller lån. De kan som Marshall-planen have til formål at støtte andre landes økonomi for derved at afstive regimer, som man er interesseret i at bevare ved magten. De kan også have til formål at udvikle et andet lands militære styrke som de franske statslån til Rusland i tiden op til 1914 og en betydelig del af den amerikanske våbenhjælp efter den anden verdenskrig. De kan have form af materielle leverancer, af lån, som er frit disponible, eller af kreditter, som er beregnet til indkøb i kreditorlandet. De kan ydes mod bestemte kontraktmæssige forpligtelser af politisk og økonomisk karakter, eller de kan være "without strings". Til Richelieus subsidier til Gustav Adolf var knyttet politiske betingelser med henblik på størrelsen og anvendelsen af den svenske hær i Tyskland. Englands subsidier til Preussen i det 18. århundrede havde det udtrykkelige formål at sikre landet en "fastlands-kårde" mod Frankrig. Ofte vil det imidlertid vise sig, at de tilsigtede politiske formål opnås bedst ved ikke at søge dem udtrykkeligt fastlagte i kontraktlige forpligtelser, fordi dette vil kunne udnyttes mod den regering, der indgår dem, som beviser for, at den har bragt landet i afhængighedsforhold til en fremmed stat, hvorimod man hos et regime, der ikke søges pålagt udtrykkelige forpligtelser, men som har behov for udenlandsk økonomisk støtte, ofte vil kunne iagttage en adfærd, der er præget af forventninger om yderlandets reaktioner.

Richelieus "grå eminence".pater Josef sagde om subsidier, at de var som gift, der i små mængder kan helbrede, i store dræbe. I det mindste er det midler, der, hvis de ikke anvendes med takt og indsigt, kan give bagslag. USAs skiftende politik i spørgsmålet om finansiel støtte til Asswan-projektet i Ægypten i årene 1955-56 bidrog således klart til at føre Ægypten ind i det afhængighedsforhold til Sovjetunionen, som man havde ønsket at undgå.

Subsidier kan have form af støtte til en stat, men også af bestikkelser til medlemmer af magteliten; de kan endelig være rettet til oppositionelle elementer og bliver derved et led i subversiv virksomhed.

I de senere års internationale politik er subsidier navnlig blevet

taget i brug under stormagtsrivaliseringen om indflydelse i udviklingslandene. De har dels haft karakteren af gaver i form af materielle ydelser eller penge, dels af teknisk bistand, dels af kreditter og lån. De har dels været ydet bilateralt, dels multilateralt gennem internationale organisationer. De vestlige industrilande har tegnet sig for langt den overvejende del af subsidierne, indtil midten af 60'erne ca. 95 pct.<sup>1)</sup>. Men det er langt fra klart, om de har opnået tilsvarende politiske fordele i sammenligning med de kommunistiske landes langt mere beskedne bidrag, der mest har haft karakter af præferenceopkøb, billige lån og våbenforsyninger. Flere forhold, der kan svække korrelationen mellem subsidier og politisk indflydelse, kan fremdrages. I en række af udviklingslandene er regeringerne af den opfattelse, at økonomisk udvikling kræver en eller anden form for statsledet økonomi, der gerne betegnes som socialisme. Navnlig den amerikanske kongres' negative holdninger over for alt, hvad den opfatter som socialisme, kan ofte opleves som forsøg på indblanding i modtagerlandenes indre forhold og dermed som bestræbelser på at etablere et afhængighedsforhold. Et økonomisk afhængighedsforhold bliver under alle omstændigheder følgen af udenlandske lån, for så vidt som disse skal afvikles og forrentes. Gældsbetjeningen blev i løbet af 60'erne et voksende problem for en række ulande, hvis indtjente valuta i stigende grad måtte anvendes til renter og afdrag. Da lånene i hovedsagen ydedes fra kapitalistiske lande, måtte afhængighedsforholdet i særlig grad føles til dem. Det var samtidig de lande, der som potentielle markeder bød på de bedste valutaindtjeningsmuligheder, og hvis beskyttelsesforanstaltninger derfor kolliderede skarpest med ulandenes interesser. Bistandsydelserne akkumulerer således i sig selv politisk konfliktstof, der kan udløses i akutte kriser i form af indstilling af gældsafvikling eller ligefrem gældsfragåelse og nationalisering af udenlandsk ejendom. Modsætningsvis har Sovjetunionen netop ved sin gældsfragåelse efter revolutionen og konsekvente nationaliseringspolitik skabt et for mange fattige lande fristende præcedens, og dens egen socialistiske økonomi giver på den ene side grundlag for sympati for ulandssocialismen, på den anden side muligheder for langtidskontrakter, som er mere uafhængige af rentabilitetshensyn end de kapitalistiske landes økonomi.

Det fremgår allerede af det foregående, at staterne har andre økonomiske midler til rådighed end subsidier, der her er defineret som enhver form for økonomisk bistand, der er af statslig oprindelse. Staterne kan i et vist omfang anvende toldpolitikken som politisk redskab. Det samme gælder i videre

---

1) Thorkil Kristensen, Har Vesten en politik over for u-landene?, København 1965.

forstand handelspolitikken. En stat kan begunstige et andet land enten ved at give det en præferencebehandling gennem told- og kvotaaftaler eller omvendt søge at lægge pres på det ved at rejse importbarrierer. Østrig-Ungarn søgte f.eks. i 1906 ved at lukke det østrigske marked for Serbiens landbrugseksport at presse Beograd til en mere østrigskvenlig politik. Sovjetunionen har tre gange - 1949, 1957 og 1958 - understreget sin utilfredshed med den politiske udvikling i Finland ved at afbryde eller nægte at optage handelsforhandlinger med Helsingfors <sup>1)</sup>. USA forsøgte efter Fidel Castros magtovertagelse at lægge pres på Cuba ved at annullere den cubanske sukkerkvota.

Økonomiske sanktioner kan også have karakter af embargo, hvor man tværtimod søger at påvirke et andet lands adfærd ved eksportbegrænsninger. Navnlig i mellemkrigstiden var det en udbredt opfattelse, at Folkeforbundets kollektive sikkerhedspolitik kunne bygges på økonomiske sanktioner. Den store prøvesag blev beslutningen om sanktioner mod Italien som modtræk mod dets angreb på Etiopien i 1935. I 1940-41 forsøgte USA at bremse Japan ved hjælp af skrot- og delvis olieembargo. Efter Rhodesias selvstændighedserklæring søgtes økonomiske sanktioner anvendt som pressionsmiddel mod Ian Smith-styret i Salisbury.

Allerede de anførte eksempler indeholder en del af de problemer, der er knyttet til anvendelsen af økonomiske midler i international politik. Hverken over for Italien, Japan, Cuba eller Rhodesia viste de sig effektive i den forstand, at de medførte den ønskede adfærd. For Japans og Cubas vedkommende kan man tværtimod hævde, at deres virkninger blev de modsatte af de tilsigtede. I Japan styrkede den amerikanske embargo de kræfter, der gik ind for en erobrerkrig i Sydøstasien efter et knock-out slag mod USA. Cuba førtes af den amerikanske importspærring ind i et endnu dybere afhængighedsforhold af Sovjetunionen.

En række forhold vanskeliggør en effektiv brug af økonomiske midler. Over for Italien svækkedes sanktionernes virkning af, at det amerikanske senat i 1936 forhindrede en olieembargo, den form for sanktion, som den italienske økonomi og krigsførsel ville være mest følsom overfor <sup>2)</sup>. Over for Cuba og Rhodesia svækkedes sanktionerne af, at visse lande var parate til at træde hjælpende til, i det første tilfælde Sovjetunionen, i det sidste Sydafrika og Portugal. Effektive sanktioner er med andre ord afhængige af en solidaritet i det internationale system, som uhyre sjældent vil kunne tilvejebringes, dels på grund af rivaliseringer mellem landene, dels fordi sanktioner

---

1) Niels Jørgen Thøgersen, De finsk-sovjetiske relationer, Aarhus 1969, s. 60.

2) Renouvin & Duroselle, op.cit., s. 99.

oftest vil ramme visse gruppeinteresser hos sanktionsiværksætter. Men selv om det skulle skabe solidaritet, er virkningerne afhængige af interne forhold i det land, sanktioner rettes mod. Hvor solidt er statens økonomiske grundlag? Hvor stabile er magteliterne? Hvilken målsætning har de? Hvor vitale anses de interesser, som sanktioner tilsigter at krydse, for at være?

Foruden gennem manipuleringen af udenrigshandelen har regeringerne muligheder for at benytte påvirkning af private kapitalbevægelser som middel til fremme af politiske interesser. Kapitaleksporterende staters regeringer har vist forskellig interesse i at skaffe sig manipuleringsmuligheder over for private kapitalbevægelser, efter hvilke aspekter af udenrigspolitikken de prioriterer højst. Allerede i 1825 blev regeringens godkendelse en forudsætning for optagelse af udenlandske lån i Frankrig, og kontrollen skærpedes senere flere gange <sup>1)</sup>. I 1887 fik Bismarck udstedt lombardforbud mod russiske papirer som modtræk mod et russisk forbud mod udenlandsk jordbesiddelse <sup>2)</sup>. Også dette forsøg på at anvende økonomiske pressionsmidler fik modsat virkning. Rusland henvendte sig nu til Frankrig om lån, og den franske imødekommenhed var med til at bane vejen for den fransk-russiske alliance. England var den af de europæiske kapitalimportører, som var mindst tilbøjelig til at anvende den private kapitaleksport som politisk middel. Men regeringens politik var dog ikke uden indflydelse på, om City anså en pengeanbringelse for attraktiv eller ej. Det var først efter afslutningen af den engelsk-japanske traktat i 1902, det lykkedes Japan at optage større lån i London <sup>3)</sup>.

Der opstod efter den første verdenskrig en udbredt forestilling i Amerika om, at den private långivning til Entente-magterne havde bidraget til at føre USA ind i krigen, og det affødte bestræbelser på at opnå statslig styring af de private kapitalbevægelser. Wall Streets lån- og kreditgivning til Tyskland efter 1924 skete efter tilskyndelse fra State Department. Efter demokraternes sejr i 1932 opnåede regeringen gennem ny lovgivning muligheder for at kontrollere optagelsen af udenlandske lån i USA, beføjelser, der i 1939-41 dog snarere kom til at virke som en hæmsko end som et redskab for præsident Roosevelts bestræbelser på at støtte de allierede. Det blev nødvendigt at udforme et nyt instrument i låne- og lejeloven, under hvilken Amerika i krigens løb stillede \$ 40 milliarder til rådighed for de allierede, det dobbelte af de beløb,

---

1) Ibid., ss. 135-51.

2) Erich Eyck, Bismarck und das deutsche Reich, Zürich 1955, s. 374.

3) Renouvin & Duroselle, op.cit., s. 137.

der ydedes under Marshall-planen <sup>1)</sup>.

Ikke bare staterne, men også udenrigspolitiske underaktører har anvendt økonomiske midler for at lægge pres på andre landes regeringer. Både stater og ikke-statslige gruppeaktører har således brugt forskellige former for boykot. Både Vergennes og Napoleon forsøgte at ramme England med boykotvåbnet. Under verdenskrigene opstillede de krigsførende sortlister over firmaer, der handlede med fjenden. Det første forsøg fra underaktørers side på at anvende boykot var vistnok de sønderjyske foreningers opfordring til ikke at købe tyske varer som svar på Köller-politikken i Sønderjylland <sup>2)</sup>. Boykotten er siden blevet anvendt mange steder, f.eks. af nationale selvstændighedsbevægelser i Kina og Indien mod europæiske industrilande. Effektiviteten har været svingende, og ofte vanskelig at måle, fordi man sjældent kan isolere virkningen fra andre hensyn. Når den præjssiske politik i Sønderjylland mildnedes, synes det således primært at have været på grund af tysk interesse i en tilnærmelse til Rusland efter den engelsk-japanske alliancetraktat, der atter havde sin baggrund i Ruslands fremtrængen i Østasien med bygningen af den transsibiriske jernbane <sup>3)</sup>.

Generelt kan det nok siges, at økonomiske midler for det meste kun har haft en marginal virkning, når de ikke har været ledsaget af militære som f.eks. ved blokade i krigstid. Ofte har de virket tveægget, fordi de kan være vanskelige at praktisere uden at volde skade på ens egne interesser. Napoleons fastlandsspærring skadede vel engelsk økonomi, men blottede samtidig den franske for den stimulans, der kunne ligge i engelsk konkurrence, som Vergennes havde søgt at fremme. Den franske økonomiske udvikling kom 30 år bagud for den engelske <sup>4)</sup>. De arabiske staters forsøg på at påvirke vestmagternes holdning over for Israel ved trusler om olieembargo har haft ringe virkning, dels fordi der forelå alternative forsyningsmuligheder, dels på grund af olielandenes egen klare interesse i ikke at lukke deres vigtigste valutaindtjeningskilde.

Dean Acheson, der under den anden verdenskrig forestod USAs forsøg på at anvende økonomiske pressionsmidler over for de neutrale som Sverige og Schweiz og herunder bl.a. mødte modstand fra Churchill, skriver sammenfattende om sine erfaringer med økonomisk manipulation <sup>5)</sup>:

---

1) Renouvin & Duroselle, ss. 130 ff.

2) Ibid., s. 100

3) Troels Fink, Ustabil Balance, Aarhus 1961, ss. 123-41.

4) René Sédillot, L'histoire n'a pas de sens, Paris 1965, s. 110

5) Acheson, Present, s. 61.

- the role played by Mr. Churchill in deflecting our economic pressure was my first experience of what was to recur often in the next decade - that is, of a relatively weak ally by determined, sometimes reckless, decisions changing and even preventing action by a much stronger one charged with ultimate responsibility. General de Gaulle was to demonstrate this; so was Syngman Rhee in Korea. In fact, almost all recipients of our economic or military aid have shown us how useless threats to stop aid are in trying to pressure the recipients to use it for its intended purpose.

#### 4.4. Propaganda.

Propaganda kan i international politik måske defineres som bestræbelser på at fremme sine mål ved en i egen favør tendentiøs fremstilling af forhold, der svækker modpartens viljestyrke eller styrker tilslutningen til ens egen politik. Propaganda er et psykologisk middel. Men ikke alle psykologiske midler er propaganda. Den mest hensigtsmæssige forhandlingstaktik kan være et psykologisk middel uden at være propaganda. Smiger kan være et anvendeligt psykologisk middel uden at være propaganda.

Propagandaen kan være rettet til ens egne støttegrupper. Man kunne tale om tilslutningspropaganda. Eller dens målgruppe kan være modparten, så man kan tale om nedbrydningspropaganda, da hensigten er at nedbryde modpartens viljestyrke. Dette kan ske gennem en svækkelse af agtpågivenheden ved at skabe større tillid til ens egne hensigter eller ved demoralisering gennem svækkelse af modpartens tillid til sig selv og støttegruppernes tilslutning til hans ledelse. Man kunne skelne mellem beroligelses- og intimideringspropaganda. Begge dele kan anvendes sideløbende. Hitler tilstræbte i 1930'erne - i lang tid med held - på en gang at svække vestmagternes agtpågivenhed ved at afgive højtidelige forsikringer om sine fredelige hensigter og at intimidere dem gennem at skabe overdrevne forestillinger om sin militære overmagt. Demoralisering kan også tilstræbes ved bagvaskelse af andre landes regeringer og magteliter. Propagandaen kan være rettet direkte til modpartens magteliter eller henvende sig uden om dem til deres befolkning, eller målet kan være begge dele på en gang. Den tyske beroligelses- og demoraliseringspropaganda sigtede både på regeringer og befolkninger i vestmagterne. Men når den tyske legation i Oslo op til den 9. april viste en reportagefilm fra bombardementet af Warszawa, var det udelukkende elitepropaganda, og når Trockij holdt revolutionære taler til de tyske forhandlere på Brest-Litovsk-konferencen og derpå offentliggjorde dem, var det udelukkende massepropaganda. Målgruppen kan være begrænset til ens egen befolkning eller kun være modparten. Men propagandaen kan også være udadrettet og indadrettet på en gang. Udadrettet beroligelsespropaganda kan samtidig være indadrettet tilslutningspropaganda som tilfældet var med Hitlers fredsforsikringer. Propaganda kan være verbal, piktoral eller mimisk. Da Tordenskjold erobrede Mar-

strand ved at vise de samme soldater frem flere gange i forskellige gader for den svenske kaptajn, var det heldig anvendelse af mimisk propaganda i psykologisk krigsførelse.

Anvendelse af massepropaganda i udenrigspolitikkenes tjeneste dateres ofte til bolsjevikernes magtovertagelse i Rusland <sup>1)</sup>. Men selve ordet propaganda viser, at brugen af denne type psykologiske midler er meget ældre. Det er af katolsk oprindelse og stammer fra modreformationen; Vatikanet har den dag i dag et "ministerium", der hedder Propaganda Fide og organiserer missionsarbejdet. (Propagare = udbrede; propaganda = udbredelse af egne synspunkter). Men allerede i reformationstiden finder man eksempler på den type propaganda, der i vor egen tid har fået betegnelsen hetz, fremstilling af modparten som barbarisk. Den ideologisk orienterede tilslutnings- og undermineringspropaganda, der dels søger at øge den indre støtte, dels at demoralisere modstanderen ved at forringe hans tilslutning i befolkningen anvendtes flittigt under den franske revolution og af Napoleon. Metternich beklagede, at han ikke tilstrækkelig effektivt organiserede en modpropaganda <sup>2)</sup>. Det skete til gengæld i England, hvor jakobinerne og derpå Napoleon gjordes til genstand for en ringeagtspropaganda. I Tyskland skabte den franske besættelse sangbund for en nationalistisk propaganda, der i de følgende årtier overtog og udviklede den propagandateknik, der først var blevet lanceret under den franske revolution:

Slagordet. Liberté, Egalité, Fraternité - Op ewig ungedelt.

Kampsangen. Den optræder allerede på reformationstiden med sange som "Ein fester Burg ist unser Gott" eller den hollandske nationalsang. Den får en opblomstring under revolutionen med sange som Marseillaisen og Le Chant de Départ, udviklet med slagordsrefrænet.

Samlingssymbolet. Den frygiske hue og kokarden i Frankrig, der får efterkommere i kommunismens hammer og sejl, nazisternes hagekors etc.

Folkefester og optog, opfundet af Rousseau og udviklet i Tyskland til de politiske sangerfester.

Målet er massemobilisering, indholdet af propagandaen, udbredelse af stereotyper, for så vidt det overhovedet er artikulert. Men da propagandaen primært appellerer til følelserne, er den verbale artikulering ikke nødvendig. V-kampagnen under den anden verdenskrig var baseret på et trødssymbol. Optogsteknikken udvikles af arbejderbevægelsen til demonstrationen. Hitler hævdede, at hans vigtigste læremestre i propagandateknik havde været det østrigske

---

1) F.eks. Nicolson, Diplomacy, ss. 245 ff. Generelt om politisk propaganda Serge Tchakhotine, Le viol des foules, Paris 1952.

2) Andre Fugier, La Révolution française et l'Empire napoléonien, Paris 1954, s. 241.

socialdemokrati og den engelske krigspropaganda. De berømte sider om propaganda i Mein Kampf tyder dog også på indflydelse fra den franske socialpsykolog Gustave Lebons Psychologie des Foules (1916) <sup>1)</sup>. Hitler, eller hvem det nu er, skriver om propagandapsykologi <sup>2)</sup>:

Propaganda aber ist so wenig Wissenschaft ihrem Inhalte nach, wie etwa ein Plakat Kunst ist in seiner Darstellung an sich. Die Kunst des Plakates liegt in der Fähigkeit des Entwerfers, durch Form und Farbe die Menge aufmerksam zu machen...

Die Aufgabe der Propaganda liegt nicht in einer wissenschaftlichen Ausbildung der Masse auf bestimmte Tatsachen, Vorgänge, Notwendigkeiten usw., deren Bedeutung dadurch erst in den Gesichtskreis der Masse gerückt werden soll.

Die Kunst liegt nur ausschliesslich darin, dies in so vorzüglicher Weise zu tun, dass eine allgemeine Überzeugung von der Wirklichkeit einer Tatsache, der Notwendigkeit eines Vorganges, der Richtigkeit von etwas Notwendigem usw. entsteht. Da sie aber nicht Notwendigkeit an sich ist und sein kann, da ihre Aufgabe ja genau wie bei dem Plakat im Aufmerksammachen der Menge zu bestehen hat und nicht in der Belehrung der wissenschaftlich ohnehin Erfahrenen oder nach Bildung und Einsicht Strebenden, so muss ihr Wirken auch immer mehr auf das Gefühl gerichtet sein und nur sehr bedingt auf den sogenannten Verstand.

Jede Propaganda hat volkstümlich zu sein und ihr geistiges Niveau einzustellen nach der Aufnahmefähigkeit des Beschränktesten unter denen, an die sie sich zu richten gedenkt....

Es ist falsch, der Propaganda die Vielseitigkeit etwa des wissenschaftlichen Unterrichts geben zu wollen.

Die Aufnahmefähigkeit der grossen Masse ist nur sehr beschränkt, das Verständnis klein, dafür jedoch die Vergesslichkeit gross. Aus diesen Tatsachen heraus hat sich jede wirkungsvolle Propaganda auf nur sehr wenige Punkte zu beschränken und diese schlagwortartig solange zu verwerten, bis auch bestimmt der Letzte unter einem solchen Worte das Gewollte sich vorzustellen vermag...

Die Aufgabe der Propaganda ist z.B. nicht ein Abwägen der verschiedenen Rechte, sondern das ausschliessliche Betonen des einen eben durch sie zu vertretenden. Sie hat nicht objektiv auch die Wahrheit, soweit sie den anderen günstig ist, zu erforschen, um sie dann der Masse in doktrinärer Aufrichtigkeit vorzusetzen, sondern ununterbrochen der eigenen zu dienen.

Es war grundfalsch, die Schuld am Kriege von dem Standpunkte aus zu erörtern, dass nicht nur Deutschland allein verantwortlich gemacht werden könnte für den Ausbruch dieser Katastrophe, sondern es wäre richtig gewesen, diese Schuld restlos dem Gegner aufzubürden, selbst wenn dies wirklich nicht so dem wahren Hergange ent-

---

1) Om nazistisk propaganda, Z.A.B. Zeman, Nazi Propaganda, London 1964.

2) Adolf Hitler, Mein Kampf, udg. München 1936, bind I, ss. 196-203.

sprochen hätte, wie es doch nun tatsächlich der Fall war...

Jede Reklame, mag sie auf dem Gebiet des Geschäftes oder . . .  
der Politik liegen, trägt den Erfolg in der Dauer und gleich-  
mässigen Einheitlichkeit ihrer Anwendung.

En så uforbeholden tilkendegivelse af, at sandheden er en sekundær værdi, og klar antiintellektualisme er vanskelig at finde hos Lenin. Men netop anvendelsen af fængende slagord som "Fred og jord" og en ypperlig plakatkunst er karakteristisk for oktoberrevolutionen i Rusland, hvor propagandavirksohmeden får sin egen organisation i partiets "agitprop-afdelinger". Betegnelsen rummer to begreber, som Lenin skelnede imellem: agitation og propaganda. Agitation i Lenins terminologi svarer til Hitlers propagandabegreb, forenklede massepropaganda, mens propaganda er den mere dybtgående indoktrinering eller opdragelse af eliterne <sup>1)</sup>.

Agitation og indoktrinering spiller en endnu større rolle hos Mao Tse-tung med det stærke voluntaristiske præg, der er karakteristisk for den kinesiske kommunisme <sup>2)</sup>.

Der er naturligvis her tale om fænomener, der i første række hører hjemme i studiet af det interne politiske system. Men de har dog i det mindste i to henseender betydning også for international politik. Den første forbindelse kan kun antydes, fordi den hverken er særlig håndgribelig eller systematisk udforsket: Hvilken betydning har det for klimaet i international politik, når magten i et land overtages af en demagogisk elite, som har sikret sig den ved hjælp af de af Hitler skitserede metoder? Hans placering af sandheden som en sekundær værdi står i skarp kontrast til de anførte citater fra det klassiske diplomatis repræsentanter af ordholdenhedens afgørende betydning for at skabe et klima af tillid mellem staterne.

Den næste forbindelse er mere håndfast: anvendelsen af propaganda som middel i forholdet mellem staterne. Her har navnlig udviklingen af massekommunikationsmidlerne skabt nye muligheder for at nå en befolkning hinsides grænserne, navnlig gennem radio og film. Fjernsynet har formentlig forringet disse påvirkningsmuligheder, fordi dets programmer i varierende grad er under kontrol af de enkelte landes magteliter og kun i begrænset omfang lader sig modtage i andre lande. Bolsjevikkerne var meget tidligt opmærksomme på de muligheder, der lå i radiopropagandaen og opførte en kraftig sender i Moskva, hvis vigtigste mål var Vesteuropa. Endnu i 1948 anvendtes 40 pct. af sendetiden på

---

1) Jvf. Frederick C. Barghoorn, Soviet Foreign Propaganda, Princeton 1964, s. 12.

2) Se Stuart R. Schram, The Political Thought of Mao Tse tung, Harmondsworth 1969.

dette område mod 14 pct. på Mellemøsten, Sydasien og Afrika tilsammen. I 1964 var Vesteuropa reduceret til 16 pct., mens der var gennemført en kraftig udvidelse af sendetiden til udviklingslandene <sup>1)</sup>. Indholdet er dels en fordelagtig fremstilling af forholdene i Sovjetunionen, dels en ufordelagtig af vestmagterne.

Den internationale propagandas effektivitet turde være stærkt afhængig af, hvilken intern nyhedsformidling, der står til rådighed i mållandene. BBC havde et stort lytterpublikum i Europa under den tyske besættelse med dens censur og ensretning af presse og radio; men det smeltede bort, da tyskerne forsvandt <sup>2)</sup>. Man kan analogt formode, at der i de østeuropæiske lande og måske selv i Sovjetunionen findes et betydeligt publikum for vestlige propagandaudsendelser, da den sovjetiske presses funktion udtrykkeligt er foreskrevet som propagandistisk <sup>3)</sup>. Men det er et felt, som er vanskeligt at udforske.

Med henblik på propagandaens indhold synes en to-tre forhold, som ikke indgår i Hitlers betragtninger, at være af betydning. For det første vil en tendentiøs fremstilling give bagslag, hvis den beskæftiger sig med forhold, som modtagerne har lejlighed til at kontrollere i deres dagligliv. De sovjetiske flyveblade, der i 1939 lovede de finske arbejdere indførelse af en otte timers arbejdsdag, gjorde ikke dybere indtryk, da den havde eksisteret siden 1917 <sup>4)</sup>. Større chancer for at gøre indtryk har påstande om, at Aramco på sine hospitaler lader hænderne skære af genstridige arbejdere, da araberne uden for Saudi-Arabien ikke har større muligheder for at forvisse sig om, hvorvidt det er rigtigt eller forkert <sup>5)</sup>.

For det andet er det et både fra eksperimentalpsykologien og reklamebranchen velkendt fænomen, at en effektiv opinionspåvirkning bedst opnås, ved at propagandaen indledningsvis synes at bekræfte modtagerens forestillinger for derpå gradvis at nedbryde dem. Man kunne tale om "den rette bølgelængdes problem". Ressonansen er højst forskellig, efter hvilket psykologisk klima der hersker hos målgruppen, om det er rutine- eller krisepræget. Krisesituationer som revolution, krigsfare, bevægelseskrig, luftbombardementer, naturkatastrofer er i sig selv rygteskabende og frembringer derved et stort

---

1) Triska & Finley, op.cit., ss. 257 f.

2) Et case study af den britiske radiopropagandas virkning i Danmark foreligger i Jeremy Bennett, British Broadcasting and the Danish Resistance Movement 1940-45, Cambridge 1966.

3) Barghoorn, op.cit., s. 52.

4) Max Jakobson, The Diplomacy of the Winter War, Cambridge, Mass. 1961, s. 168 og Leonhard Lundin, Finland och andra världskriget, Ekenäs 1958, s. 129.

5) Barghoorn, op.cit., s. 59.

spillerum for selv en meget virkelighedsfjern propaganda, ja skaber formentlig ligefrem et behov for den, hvorimod et rutineklima dels svækker opmærksomheden, dels fører til en kritisk vurdering, der meget hurtigt kan gøre propagandaen til et stumt våben. Tyskerne fremmede med held panikstemningen under slaget om Frankrig ved rygtespredning bag fjendens linier. Den engelske propaganda sigtede derimod gennemgående på en mere langfristet virkning ved at opbygge et ry for pålidelighed.

Rygtet, spredningen af tendentiøse oplysninger fra mand til mand, har haft en betydelig propagandafunktion længe og måske navnlig inden de moderne kommunikationsmidler. Men dets sociale funktion er næppe tilstrækkeligt udforsket til at muliggøre en sikker manipulation. Dets spredningsmuligheder kan være forbavsende, men det er vanskeligt at afgøre, hvornår det har været produkt af en bestemt social situation, og hvornår det har været med til at frembringe den.

#### 4.5. Underminering og fjernstyring.

Når der tales om underminering (subversion), tænkes der for det meste på en stats bestræbelser på at underminere magtgrundlaget for regeringen i en anden stat. Denne metode kan betjene sig af forskellige midler, hvori både økonomiske og propagandistiske kan indgå, men hvortil også må føjes organisation. Som eksempel på en til dels effektiv subversionspolitik kan anføres den nazistiske over for vestmagterne, der dels betjente sig af propaganda, dels af økonomiske midler som tilskud til franske aviser, der havde enten en klart fascistisk karakter eller gik ind for en "forståelsespolitik", dels af en "femte kolonne", en politisk organisation, der arbejdede i et andet land og gennemførte undermineringsvirksomhed, som gik fra rygtespredning og bagvas-kelse til politiske mord <sup>1)</sup>. I sin yderste konsekvens kan subversionen føre til total politisk kontrol med andre lande, når det lykkes at få femte kolonne organisationen anbragt på kommandoposterne i et andet samfund, som da Vidkun Quisling gjordes til regeringschef i Norge. For Hitler var nøglen til magt propaganda plus organisation <sup>2)</sup>. Men de nazistiske forsøg på at anvende denne opskrift internationalt blev dog på grund af krigen relativt kortvarige og indeholdt under alle omstændigheder en contradictio in adiecto, fordi idégrund-

---

1) Selve udtrykket "femte kolonne" stammer fra den spanske borgerkrig, hvor en af oprørsgeneralerne erklærede, at fascisterne, foruden de fire kolonner, der marcherede mod Madrid, havde en femte i selve hovedstaden.

2) Hitler, op.cit., bind II, kap. XI.

laget i denne form for international underminering var stærkt nationalistisk.

Efter den anden verdenskrig har udtrykket subversion i højere grad været anvendt om de kommunistiske stormagters udenrigspolitik, og idégrundlaget har her været mere logisk, for så vidt som det postulerer en international klas-sesolidaritet, der går på tværs af nationerne. I og med at Stalin som hovedtese anlagde "socialismen i en stat", har der dog været en udpræget tendens til, at Sovjetunionens interesser som stat har haft første prioritet i fastlæggelsen af de internationale kommunistpartiers og sympatiserende organisationers politik. Det kan måske tydeligst iagttages i de svingninger, der sker efter Kominterns VI verdenskongres i 1928, efter den VII i 1935, efter den tysk-sovjetiske trak-tat i 1939, efter det tysk-sovjetiske krigsudbrud i 1941 og efter grundlæggelsen af Kominform i 1947. Men den "proletariske internationalisme", der er et af de tilkendegivne grundprincipper for sovjetisk udenrigspolitik<sup>1)</sup>, nødvendiggør dog også en vis gensidighed. Hvis Sovjetunionen konsekvent lod venstreoriente-rede revolutionære bevægelser i andre lande i stikken, som det skete i Spanien, ville den efterhånden undergrave sine egne muligheder for at opnå solidaritet fra udenlandske organisationer, der støtter dens politik.

I modsætning til fascisterne har kommunisterne, undtagen når det drejer sig om deres egne "kættere", lagt ringe vægt på det politiske mord som redskab for subversion. Derimod har økonomiske midler været taget i brug. En vis styring af afvigende kommunistpartier synes således at have været forsøgt ved, som f.eks. i Italien at bringe dem i et økonomisk afhængighedsforhold til Sovjetunionen. Nok så vigtige synes dog bestræbelserne på at styre uden-landske organisationer gennem infiltration at være, d.v.s. ved at søge kom-mandoposterne i parti og stat besat med Moskva-loyale folk. Metoden har imid-lertid haft visse begrænsninger, da den ofte har vist sig mest effektiv i lande med svage kommunistpartier, men vanskeligere at anvende i lande, der som Kina, Jugoslavien, Finland eller Italien har haft stærke partier. Både i Tjekkosllovakiet og Frankrig har dog også stærke partier gennemgående vist sig loyale over for Moskva. I Østeuropa har infiltrationen været gennemført ikke bare ved hjælp af en femte kolonne af borgere tilhørende de pågældende lande, men også ved sovjetborgere, der er blevet anbragt som "rådgivere" i statsadministration, politi og retsvæsen, eller ligefrem på fremtrædende kommandoposter, som da marskal Rokosovskij gjordes til polsk forsvarsmini-ster. Ligesom det nazistiske Tyskland har Sovjetunionen i vidt omfang anvendt politiet som subversions- og kontrolredskab. Femte kolonne politikeres loya-litet er søgt sikret ved etablering af "anklageskrifter", der til enhver tid

---

1) Se f.eks. Zorin, op.cit.

muliggjorde "afsløringer" af korrupsion, forræderi, spionage etc.<sup>1)</sup> USA etablerede med det udtrykkelige formål at skaffe sig internationale aktionsmidler, der kunne modarbejde Sovjetunionens, i 1947 Central Intelligence Agency. Hovedvægten lagdes ganske vist her på efterretningsvirksomheden<sup>2)</sup>. Men CIAs aktivitet har efterhånden udviklet andre former for subversiv virksomhed som træning af væbnede styrker, der kunne anvendes i kupforsøg eller opstande mod uønskede regimer, som det skete med held i Guatemala i 1954, uden held i Cuba i 1961.

Anvendelsen af subversion i form af spionage, kontraspionage, støtte til konspirationer, kupforsøg og oprørsstyrker, bestikkelser, politiske mord etc. er dog blevet anvendt i international politik længe inden vor egen tid. Allerede byzantinerne "bribed courtiers; they stimulated and financed rebellions; they encouraged opposition parties; they intervened in the most subversive ways in the internal affairs of the countries to which they were accredited; they lied, they spied, they stole", skriver Nicolson<sup>3)</sup>.

Måske er "indblanding i andre landes indre anliggender uden om og imod regeringen", fordi den er så rummelig, til syvende og sidst den mest dækkende definition af begrebet subversion. Generelt vil mulighederne for at anvende denne metode med held naturligvis være afhængige af, hvilken tilslutning det regime eller den regering, den rettes imod, har hos magteliter og befolkning.

Det var bl.a. mangel på integration, der gav europæerne muligheder for at anvende subversion over for en række samfund under deres oversøiske ekspansion. Også her brugtes en kombination af propaganda, økonomiske midler og organisation. De kristne missionærer søgte at udbrede den europæiske ideologi. Økonomiske midler anvendtes til at vinde visse personer og grupper, som spilledes ud mod andre, og eksisterende modsætningsforhold mellem forskellige stammer og folkeslag udnyttedes til at organisere "femte kolonner", der efterhånden kunne anvendes til at etablere kontrolforhold, som repræsenterede forskellige grader af afhængighed. Det engelske rige i Indien var en broget struktur af kolonier og fyrstendømmer, som havde forskellig status. Den militære magt opbyggedes af bestemte folk som sikh'erne og gurkha'erne, der kunne anvendes mod andre og var "indrammet" af engelske officerer. Administrationspersonalet bestod i hovedsagen af indere, men "infiltreret" af engelske embedsmænd på de højere poster. I det franske kolonirige indgik både et inkorporeret område som Algeriet, et protektorat som Tunesien og et kontrolleret kongedømme som Marokko. Indokina kontrolleredes før 1940 af ca. 5.000 franske administratorer.<sup>4)</sup>

---

1) Se f.eks. Artur London, L'avau, Paris 1968.

2) Hilsman, Strategic Intelligence, ss. 31 ff.

3) Nicolson, Diplomacy, ss. 43 f.

4) John T. McAlister, Viet Nam: The Origins of Revolution, London 1969, ss. 262.

I Europa brugtes efter den store franske revolution både nationale og ideologiske grupper til at gennemføre subversion og etablere afhængighedsforhold. Den franske republik og Napoleon omgav sig med en gruppe af lydstater, der først styredes gennem revolutionære grupper, som sympatiserede med revolutionens idéer, senere af "statholdere", der indsattes fra Paris. Som senere Sovjetunionen blev også Napoleon stillet over for det problem, at folk, der oprindelig var indsatte med hans støtte som loyale, begyndte at identificere sig med de politiske enheder, de skulle kontrollere.

Det russiske kejserrige udnyttede trosfæller i det osmanniske rige til subversion mod Konstantinopels herredømme og støttede dem i oprørs- og løsrivelsesbestræbelser. Nationale mindretal anvendtes på samme måde mod deres "herbergstater" og påvirkede omvendt deres "moderlandes" politik ved deres solidaritetskrav. Det nazistiske Tyskland gennemførte sin subversion ved hjælp af både ideologiske femte kolonner og mindretal, grupper, der naturligvis ofte, men ikke altid var identiske. I Danmark fandtes både et tysk mindretal, der identificerede sig med Hitlers Tyskland, hjemmetyskere, der var modstandere af nazismen, og danskere, der var tilhængere af den.

## Slutning.

Den foregående fremstilling har først og fremmest haft til formål at præsentere en række af de synsmåder og problemer, der mødes inden for det brogede fag, som søges etableret under betegnelsen international politik. Hvilken synsvinkel, der lægges vægt på, skifter fra universitet til universitet, fra institut til institut, fra forsker til forsker. Der åbnes så mange forskningsfelter, at man må forudse, at de efterhånden vil etablere sig i forskellige underdiscipliner, efter de analytiske niveauer, der anlægges, og de teorier, som søges efterprøvet. Fælles er dog den type politiske systemer, opmærksomheden er rettet mod. Denne systembetragtning, suppleret med illustrerende eksempler, der bevidst er hentet fra vidt forskellige perioder og egne for at understrege strukturelle fællestræk, kan dog let overskygge de konkrete situationers, perioders og landes særpræg. For at undgå forenkling kan det derfor være ønskværdigt at anlægge en komplementær betragtning, der har opmærksomheden henvendt på de enkelte landes udenrigspolitik. På ny må målet for faget international politik som en sociologisk orienteret disciplin dog her være at søge de generelle træk i de enkelte landes særpræg for at finde den karakteristiske referenceramme, der danner baggrund for deres adfærd. Det begrebsapparat og de analytiske kategorier, der er udviklet i det foregående, skulle herunder kunne være nyttige redskaber. De internationale politiske systemer består ikke bare af stormagterne A, B og C og småstaterne a, b og c, som man ofte får indtryk af på teoridannelsens højeste abstraktionsniveau, men af USA, Sovjetunionen, Kina og Vietnam, Laos og Cambodia, stater med hver sin geografiske og historiske referenceramme, sit særpræg og sin karakteristiske problematik. Men de her udviklede analytiske kategorier skulle kunne tjene til at fordybe indsigten i den internationale politik ved at lette en sontring mellem, hvad der er generelt, og hvad der er specifikt. Dette er opgaven for fagets anden gren, der undertiden kaldes komparativ udenrigspolitik. I "udenrigspolitik" ligger, at opmærksomheden rettes mod de enkelte landes adfærd, i "komparativ", at man søger at studere denne under en ensartet synsvinkel, der forudsætter anvendelsen af ensartede begreber, kategorier og teorier. Derved bliver den systematiske introduktion til international politik forudsætningen for den komparative udenrigspolitik. Den sidste giver til gengæld mulighed for at bekræfte, afkræfte, modificere og nuancere teorier, der er formuleret på systemniveauet, og for at afsløre de foreslåede begrebers og kategoriers anvendelighed, relevans og hensigtsmæssighed.

## APPENDIXS

1. Richard C. Snyder, H.W. Bruch, and Burton Sapin: Foreign Policy Decision Making. New York 1962, p. 72.

State "X" as Actor in a Situation.

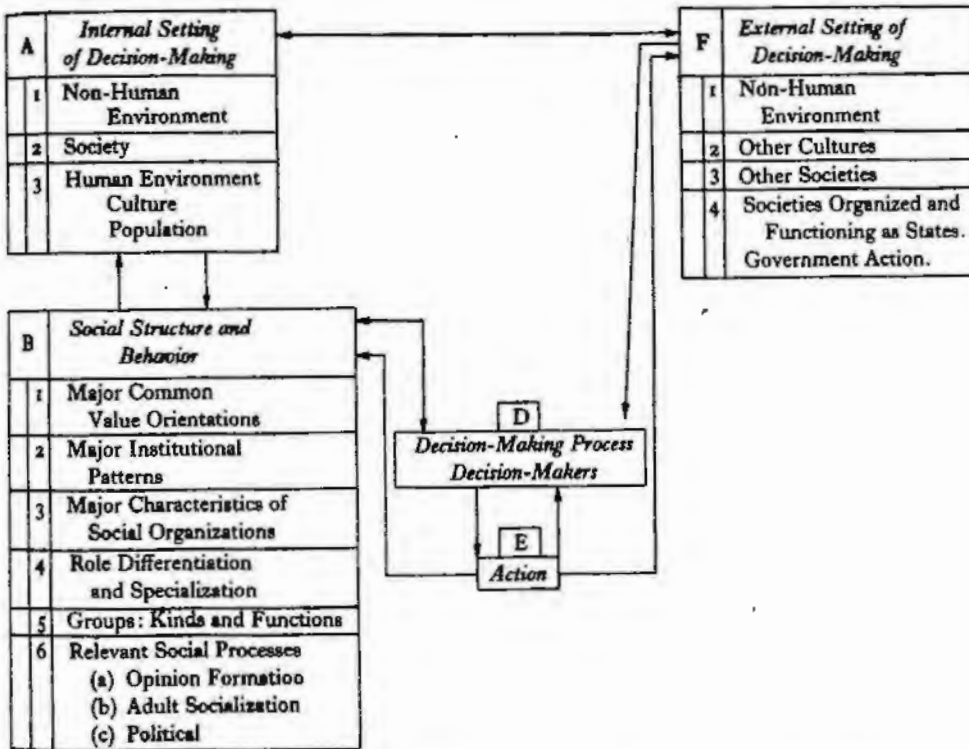


Figure 1. State "X" as Actor in a Situation\*

(Situation is comprised of a combination of selectively relevant factors in the external and internal setting as interpreted by the decision-makers.)

\* This diagram is designed only to be crudely suggestive. Detailed explanation must be deferred. The term non-human environment is construed to mean all physical factors (including those which result from human behavior) but not relationships between human beings or relationships between human beings and these physical factors. The latter relationships belong under society and culture.

2. James N. Rosenau: Public Opinion and Foreign Policy. New York 1961, p. 22.

The opinion-submitting Process.

