

ERLING BJØL FYLDER 100 ÅR 11. DECEMBER 2018

November 2018

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INTERNATIONAL POLITIK II, 1. 1967, 100 ss.

INTERNATIONAL POLITIK II, 2. 1967, 89 ss.

INTERNATIONAL POLITIK IV – Småstatsproblematik. 1968, 49 ss.

INTERNATIONALE POLITISKE SYSTEMER. 1969, 107 ss.

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

INTERNATIONAL POLITIK – ØKOLOGI. 1970, 122 ss.

INTERNATIONAL POLITIK IV – HANDLINGSANALYSE. 1971, 111 ss.

Henning P Duus

Tidligere lektor i statskundskab

ved

Hærens Officersskole

Cand. mag.

Samfundsfag og Idehistorie

INTERNATIONAL POLITIK
STATSADFÆRD

Erling Bjøl

INDHOLDSFORTEGNELSE.

13. Aktørerne	side	1
14. Statsadfærd	-	4
15. Magtteorier	-	10
16. Magt og indflydelse	-	17
17. Nationale interesser	-	22
18. Sikkerhed	-	28
19. Ekspansion og kontrol	-	33
20. Velfærdsinteresser	-	40
21. Prestige og renommé	-	44
22. Principper og idéer	-	49
23. Fred og samarbejde	-	53
24. Mål og magt	-	56
25. Magt og afmagt	-	59

Det er en meget interessant og vigtig opgave at se på de forskellige aspekter af magt og indflydelse i den internationale politik. Det er vigtigt at forstå, hvordan magt og indflydelse kan bruges til at opnå fred og samarbejde mellem nationer. Det er også vigtigt at forstå, hvordan magt og indflydelse kan bruges til at opnå sikkerhed og velfærd for befolkningen. Det er en meget kompleks opgave, men det er også en meget vigtig opgave.

13. Aktørerne.

Eftersom de internationale politiske systemer er blevet defineret ved deres hovedkomponenters, staternes karakteristika, er det mod dem, opmærksomheden først må rettes, når man stiller spørgsmålene: Hvorfra kommer de krav, som disse systemer behandler? Hvilke typer krav er der tale om? Hvordan bliver de formuleret?

Staten er en bekvem politisk enhed at operere med. Den er let at definere: Det er en politisk organisation, der omfatter et afgrænset territorium, en befolkning og en retligt suveræn regering ¹⁾. International politik bliver da de aspekter af staternes adfærd, som indgår i interaktionen med andre stater. Men selv om man herved har identificeret grundstrukturer, har denne beskrivelse ikke tilfredsstillet alle, der beskæftiger sig med international politik. Nogle har således foretrukket at tale om politik mellem nationer ²⁾. Man har herved, når nationer ikke simpelthen behandles som synonymer for stater, antydning, at man foretrækker at betegne gruppeaktørerne ved et sociologisk begreb snarere end et, hvori der indgår en retlig dimension. Man har samtidig åbnet mulighed for at betragte nationer, der ikke er artikulert i selvstændige stater, som aktører. I moderne amerikansk litteratur søger man ofte at springe over vanskeligheden ved at tale om "nation-states", et begreb, der også af enkelte forfattere er søgt indført på dansk som "nation-stater" ³⁾. Det er ikke umiddelbart indlysende, hvad man opnår herved. "Nation-state" er formentlig et ubehjælpsomt forsøg på at overføre det tyske, på dansk allerede importerede begreb "nationalstat" til engelsk, nødvendiggjort af, at ordet "national" på engelsk er dobbelttydigt, dækker dels "statslig", dels "national". Ordet "nationalstat" har, for så vidt det ikke simpelthen anvendes pleonastisk, den dyd, at det dækker over et nogenlunde klart begrebsindhold: en stat, hvori der er kongruens mellem stat og nation. Krav om at opnå en sådan kongruens har, som der vil blive anledning til at drøfte i anden sammenhæng, simpelthen været en af de vigtigste massepsykologiske kræfter i international politik. Men at anvende "nation-stater" eller "national-stater" som fællesbetegnelser for hovedaktørerne i international politik skaber mere forvirring end klarhed. Er multinationale stater ikke aktører? Hvis de er det, hvad opnår man da ved at tilføje "nation"? Det kan være forståeligt, at man i amerikansk sprogbrug, hvor "state" almindeligvis anvendes om ledstaterne i gængse begreber som "states' rights", "state line", "the War between the States", og hvor man tilmed kalder ledstaterne "sovereign states" ⁴⁾, kan føle et behov for at tale om "nation-states", når man mener staterne som aktører i international politik. Men da det gængse danske statsbegreb dækker netop denne type stater, mens "ledstater" er den kurante betegnelse for stater, der er dele af en fødera-

1) Se f.eks. drøftelsen af "statehood" i Joseph Frankel, International Relations, London 1964, ss. 10-15.

2) F.eks. Hans J. Morgenthau, der kalder sin lærebog Politics among Nations.

3) Se f.eks. Sven Henningsen, Det 20. århundrede, København 1965.

4) Se f.eks. Robert S. Allen, Our Sovereign State, New York 1949.

tion, vil stat i denne fremstilling blive anvendt som fællesbetegnelse for alle typer stater, der optræder som aktører i international politik.

Ved at adskille stats- fra nationsbegrebet, opnår man desuden en anvendelig betegnelse for en anden type gruppeaktører, den sociologiske gruppe, der betegnes som nationen, et begreb, der i øvrigt heller ikke anvendes entydigt. Ved en nation forstås snart en befolkning, der føler sig som en nation, snart en gruppe, der har visse iagttagelige træk som navnlig sprog og kultur til fælles. I de tilfælde, hvor der er kongruens mellem nation og stat, er sondringen vel for det meste set fra den internationale politiks synspunkt uden praktisk betydning. Men i andre tilfælde kan nationer eller nationale grupper uden egen statsorganisation optræde som selvstændige aktører i den internationale politik. f.eks. ved at kræve grænseændringer eller oprettelse af nye nationalstater, idet der i dette begreb i denne fremstilling lægges stater, der dannes efter det nationale kriterium i modsætning til stater, der artikuleres efter dynastiske eller transnationale ideologiske kriterier.

Man er hermed allerede inde på spørgsmålet om, hvorvidt staterne er en udtømmende betegnelse for gruppeaktørerne i de internationale politiske systemer, og det foregående antyder, at det ikke skønnes at være tilfældet. De er da også hidtil konsekvent blevet betegnet som hovedaktørerne.

Arnold Wolfers, som til dels vil blive fulgt på dette punkt, fremhæver, at "until quite recently, the states-as-the-sole-actors approach to international politics was so firmly entrenched that it may be called the traditional approach" ¹⁾. Han finder denne synsvinkel nyttig som en indledende arbejdsmodel, fordi "by establishing the "normal" actions and reactions of states in various international situations, the states-as-actors model sets a standard on which to base our expectations and deviations". Men, tilføjer han, "at the same time, a far more complex model is required if our expectations are to become sufficiently refined and realistic to take into account the predispositions of typical categories of decision-makers" ²⁾.

I forlængelse heraf opfordrer han først til en systematisk udforskning af, om staternes internationale adfærd kan typologiseres efter deres interne politiske systemer. Han kommer herved på linie med Aron, der vender sig skarpt imod tendensen til at behandle alle stater, som om de var ensartede enheder i deres adfærd. Aron skriver således:

A notre époque au lieu de répéter que tous les Etats, quelles que soient leurs institutions, ont "le même genre de politique extérieure", il faudrait insister sur la vérité plus complémentaire que contradictoire: nul ne comprend la diplomatie-stratégie d'un

1) Arnold Wolfers, The Actors in International Politics, op.cit., s. 3.

2) Ibid., s. 17.

Etat s'il n'en connaît le régime, s'il n'a étudié la philosophie de ceux qui le gouvernent. Poser en principe que les chefs du parti bolschévik conçoivent les intérêts nationaux de leur Etat comme n'importe quels gouvernants de la Russie, c'est se condamner à l'inintelligence de la pratique et des ambitions de l'Union soviétique. ¹⁾

Staternes adfærd i den internationale politik er dog endnu næppe tilstrækkeligt systematisk udforsket under denne synsvinkel til at muliggøre en typologisering efter regimekriterier, således at en videre opdeling af staterne som aktører foreløbig nok må begrænses til en sontring efter de meget primitive stratifikationskriterier.

Men Wolfers anvender også begrebet "subnational actors", "national" her øjensynligt at oversætte ved "statslig", idet han som eksempler anfører "the business community", fagforeningsledere, kristelige demokrater og amerikanske politiske partier ²⁾. Man kunne placere de allerede nævnte nationale grupper i den samme kategori af "underaktører", der dels er med til at formulere de krav, som staterne gennem deres regeringer afgiver til de internationale systemer, dels i den interne politik fremsætter krav, som får konsekvenser for forholdet til andre stater, dels i deres egne forbindelser med regeringer eller andre grupper i andre stater kan udvise en adfærd, som får konsekvenser for den internationale politik.

Det mest udtømmende forsøg på at udforme en dækkende aktørtypologi er vistnok gjort af Andrew M. Scott, der kommer til følgende resultat:

1. Stater og deres repræsentanter.
2. Internationale organisationer
3. Overstatslige aktører.
4. Alliancer og blokaktører.
5. Transnationale ikke-statslige organisationer og bevægelser (Røde kors, den katolske kirke, den zionistiske bevægelse).
6. Understatslige grupper (oprørsbevægelser, stater under dannelse, afhængige områder, pressionsgrupper, fagforeninger).
7. Enkeltpersoner, der optræder som aktører uden at kunne identificeres med nogen organiseret gruppe ³⁾.

Det er ikke klart, efter hvilke kriterier han sondrer mellem 2, 3 og 4. Internationale organisationer og alliancer består dels af stater og deres repræsentanter, dels af embedsmænd, der midlertidigt har fraskrevet sig statsloyaliteten. Disse kan i organisationer, hvis beslutninger har direkte retsvirkninger for staternes borgere, være overstatslige aktører. Men internationale em-

1) Paix et guerre, s. 587.

2) Ibid., s. 18.

3) Andrew M. Scott, The Functioning of the International Political System, New York 1967, s. 38.

bedsmænds muligheder for at optræde som selvstændige aktører i international politik er ikke bundet til deres organisationers overstatslige beføjelser. Det kan endog diskuteres, om de er bundet til organisationer. Det er klart, at FNs generalsekretær kan optræde som aktør i international politik i kraft af sit embede. Men homogene ad hoc grupper som f.eks. ambassadørkonferencen i London i 1913 kan optræde i samme funktion, skønt den formelt består af repræsentanter for staterne ¹⁾. I stedet for at definere "overstatslig" efter retsvirkningen er det måske mere hensigtsmæssigt at tale om overstatslige aktører, når det drejer sig om organisationer og personer, der er udgået af statsorganerne, men som er frigjorte fra loyalitetsbindingerne til dem. Deres funktion vil formentlig altid have en mæglerkarakter.

Ved transnationale gruppeaktører synes der derimod nogenlunde enighed om at forstå organisationer og bevægelser, der går på tværs af landegrænserne, men ikke primært er rekrutteret fra statsorganerne. Deres politiske relevans kan i øvrigt være højst forskellig, og i mange tilfælde vil de i deres funktion samtidig være understatslige aktører, der forsøger at påvirke deres hjemstats udenrigspolitik.

Formentlig vil man dog ikke kunne tale om international politik, medmindre i det mindste én regering præsenteres for krav, der har konsekvenser for dens forhold til andre lande. Måske kan det være hensigtsmæssigt at betragte andre aktører end staterne som dels "medaktører", dels "underaktører". Men under alle omstændigheder synes der enighed om at betragte staterne som den internationale politiks hovedaktører. Næste spørgsmål bliver derpå, om man kan sige noget om deres typiske adfærd og krav.

14. Statsadfærd.

I en vis forstand er det naturligvis en abstraktion at tale om staterne som hovedaktører i den internationale politik. Konkret er det mennesker, der handler på staternes vegne, de magthavende eller med det af Mosca og Pareto lancerede udtryk "magteliterne" ²⁾. Staterne som aktører er stenografi for disse eliter, i praksis først og fremmest regeringerne og de samfund, de

1) Viscount Grey of Fallodon, Twenty-five Years, 1898-1916, I, London 1925, s. 273.

2) Gaetano Mosca har kronologisk set det højeste parternitetskrav, da hans Sulla teoria dei governi e sul governo parlamentare udkom allerede i 1884, mens Pareto først udvikler begrebet med Les systèmes socialistes (1901-1902), hvori han forudsagde, at en socialistisk revolution ikke ville føre til proletarietets diktatur, men til et diktatur af dem, der tog magten i proletarietets navn. Skønt Pareto byggede på Moscass skrifter, nægtede han at anerkende sin gæld til ham (Raymond Aron, Les étapes de la pensée sociologique, ss. 463 & 491). En moderne engelsksproget udgave af Paretos eliteteori findes i Vilfredo Pareto, The Rise and Fall of the Elites, Ottawa 1968, en oversættelse af Un'applicazione di teorie sociologiche (1901).

repræsenterer og disponerer over. Når man placerer sig på det analytiske niveau, der kaldes staterne, menes hermed de aspekter af disse elitors politiske adfærd, som har relation til andre stater (taget i samme betydning). Wolfers mener, som nævnt, at man på dette analytiske niveau kan finde frem til "the "normal" actions and reactions of states in various international situations", "a standard on which to base our expectations of state behavior and deviations" ¹⁾. Han fremhæver videre, at dette forudsætter, at selve rollen som repræsentant for staterne i deres internationale samkvem skaber en vis ensartethed, som muliggør sammenligninger trods de konkrete menneskelige aktørers individuelle forskellighed. Kun hvis man kan sandsynliggøre, at en stats adfærd i det mindste i en række situationer ville være den samme, uanset hvilke beslutningstagere, der befinder sig i "systemrollen", er der strengt taget grundlag for at tale om statsadfærd og udvikle teorier om staternes "normale" eller typiske adfærd i den internationale politik. Wolfers selv skriver herom:

There can be no "state behavior" except as the term is used to describe the combined behavior of individual human beings organized into a state. Not only do men act differently when engaged in pursuing what they consider the goals of their "national selves", but they are able to act as they do only because of the power and influence generated by their nations organized as corporate bodies. Therefore, only when attention is focused on states, rather than on individuals, can light be thrown on the goals pursued and the means employed in the name of nations and on the relationships of conflict or co-operation, of power competition or alignment that characterize international politics. To abstract from these aspects of reality is as unrealistic as it is to abstract from the events occurring in the minds and hearts of the men who act in the name of the state. But because theory cannot proceed except by means of abstraction, it becomes necessary here to supplement one set of abstractions with another and thus keep in mind the double aspect of events that must be conceived of as emanating simultaneously from individuals and from corporate bodies. ²⁾

Som Erik Rasmussen har fremhævet i forbindelse med studiet af "forced motivation" i vælgeradfærd, er en forudsætning for al samfundsvidenskabelig forskning, at man kan iagttage visse deterministiske aspekter i den menneskelige adfærd, at den "ikke simpelthen er tilfældig eller vilkårlig men, i det mindste i en vis udstrækning, bestemmes af ydre faktorer" ³⁾. Der ligger heri hverken en formodning om, at al menneskelig adfærd lader sig reducere til en iagttagelig determinisme, eller at samfundsvidenskaberne kun kan beskæftige sig med adfærdaspekter, hvori determinismen er iagttagelig, men kun at disse aspekter har primær interesse for dens metode, der tilsigter at flytte grænsen for iagttagelige

1) Op.cit., s. 17.

2) Op.cit., ss. 8 f.

3) Erik Rasmussen, Komparativ Politik, II, København 1969, s. 79.

kausalsammenhænge mellem ensartede samfundsfænomener så langt frem som muligt, bl.a. for at kunne erkende grænsen mellem adfærdens deterministiske og ikkedeterministiske - eller ikke-iagttagelige deterministiske aspekter.

Hvis man anvender "forced motivation" synsvinklen på systemrollen i international politik, kan man konstatere, at en række forhold indgår med en vis konstans i beslutningstagerens rolle i det internationale system som tremmer i et bur. For det første indgår selve rollen i et system af selvstændige stater. Den mulighed for at træffe beslutninger "med gyldighed for hele samfundet", beslutningstageren har indadtil ved at overtage regeringsmagten, har han ikke udadtil. Men han overtager et sæt af aspirationer, som er karakteristiske for hans eget samfund, og måske forventninger om, at de bliver omsat i krav til andre stater eller til de internationale systemer. Han kan selv have opbygget slige forventninger som et led i sin kamp for at komme til magten, og/eller de kan være knyttet til det pågældende samfunds socio-økonomiske og politiske strukturer eller karakteristiske holdninger. Ved aspirationer forstås i denne fremstilling latente mål, der er karakteristiske for en gruppeaktør i modsætning til de handlingsmål, der udgør aktørens aktuelle krav til et internationalt system. Aspirationerne vil for en stor del være de samme uanset, hvem der har magten, men kan af forskellige grupper føles mere eller mindre presserende, ligesom metoderne til virkeliggørelse af dem kan variere betydeligt.

Aspirationerne vil ofte være knyttet til den pågældende stats geografiske parametre. Sammenhængende hermed er også den konstellation, staten befinder sig i, de strukturer, der præger forholdet til de for den relevante stater og mellem disse indbyrdes, de sikkerhedspolitiske og økonomiske systemer, hvori de indgår, de interessekonfigurationer, som dette skaber. Inden for disse konstellationer foregår der ganske vist mere kortfristede konjunktursvingninger, regimeskifter med deraf følgende ændringer i de pågældende landes udenrigspolitiske målsætning, ændringer i økonomiske konjunkturer. Men disse præsenteres påny udefra, kun delvis påvirkelige af egne krav, dog utvivlsomt med betydelige forskelle mellem småstater og stormagter. Konjunkturerne præsenterer staterne for situationer, der kræver beslutninger, men samtidig kan indeholde så begrænsede valgmuligheder, at det ene sæt beslutningstageres adfærd valg ikke vil adskille sig stærkt fra det andet.

Rolleparametrene omfatter endvidere tidligere indgåede forpligtelser, som en regering, skønt de er indgået af oppositionen, eller måske endog generationer tidligere, ikke kan ignorere, uden at det går ud over dens kapital af tillid, renommé og prestige, som igen er en del af dens aktionsmidler, dens midler til at påvirke den internationale politik i ønsket retning. Disse midler kan naturligvis til en vis grad ændres af et givet regime, men landets størrelse, beliggenhed, ressourcer og fortid sætter grænser for de ændringer, den

den enkelte regering kan gennemføre i dets aktionsmidler.

De kontinuitetselementer, der findes i aspirationer, geografiske parametre, forpligtelser, problematik og aktionsmidler, kan uden vanskelighed illustreres med historiske eksempler. Af geografien indicerede aspirationer kan gå på tværs af selv så vidtgående indre omvæltninger som den russiske revolution. Allerede under den første verdenskrig indgik det i carregimets krigsmål at inkorporere en del af Østpreussen, oprette en polsk lydstat omfattende Øst-Posen, Schlesien og Vestgalicien samt en tjekkoslovakisk stat under "russisk beskyttelse" ¹⁾. Omvendt skabte bolsjevikkernes fragåelse af cartidens internationale gældsforpligtelser betydelige problemer for Sovjetunionen i den internationale politik, da den dengang ansås for stridende mod internationale normer ²⁾.

Samtlige danske regeringer mellem 1864 og 1920 havde en aspiration i retning af en granserevision, men opfattelsen af mål og metoder skiftede med konstellationer og konjunkturer.

Friedrich Meinecke talte om en "überpersönliche Entelechie, die den Handelnden über sich selbst hinausführt" ³⁾.

Men også i situationen kan konstateres deterministiske aspekter. Wolfers anfører to typer af situationer, der fremkalder adfærdsvalg, som er forudsigelige med meget høj sandsynlighed, uanset personvariable. Den ene er en tvangs-, den anden en trangssituation. For at illustrere, hvad han mener, anfører han to eksempler fra ikke-politisk adfærd. Det første er en gruppe personer, der befinder sig i et hus, som rammes af ildsvåde. Man behøver ikke kende deres karakter og politiske anskuelser for at vide, at de vil prøve på at komme ud. Som eksempel på trangssituationen tager han tilskuerne på en væddeløbsbane, som, hvis der opstår et hul i rækkerne foran, vil forsøge at udnytte situationen til at komme banen nærmere. "Meget af, hvad der sker i international politik har en slående lighed med disse situationer", slutter han ⁴⁾.

Man kunne måske mere hensigtsmæssigt sondre mellem tvangssituationer og chancsituationer, idet netop reaktionerne på chancsituationer, når det drejer sig om politik, bliver noget mere komplicerede end på væddeløbsbanen.

Bismarck gav flere gange udtryk for, at netop udnyttelsen af chancsituationer var det væsentlige i statsmandskunsten:

1) Jean-Baptiste Duroselle, La Politique étrangère et ses fondements, Paris 1945, s. 231, A.J.P. Taylor, Politics in Wartime, London 1964, s. 8 og Ivo J. Lederer, Russian Foreign Policy, Yale 1962, s. 31.

2) Se herom f.eks. Jean-Baptiste Duroselle, Histoire diplomatique de 1919 à nos jours, Paris 1962, ss. 69 f. & 106.

3) Friedrich Meinecke, Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte, udg. München 1963, s. 12. (Entelechie *εντελεχεια* = eksistenskontinuitet, sjælens varighed).

4) Op.cit., ss. 13 f.

Der Staatsmann kann den Strom der Zeit nicht schaffen und nicht lenken, sondern nur auf ihn hinfahren und steuern mit mehr oder weniger Geschick... Politik ist, dass man Gottes Schritt durch die Weltgeschichte hört, dann zuspringt und versucht, einen Zipfel seines Mantels zu fassen. ¹⁾

Men også han, der må regnes til den aktive, planlæggende type af statsmænd, modsat den reaktive, fremhævede tvangssituationen, når han sagde: "Begivenhederne er stærkere end menneskelige planer" ²⁾. Denne opfattelse giver verdenspolitikens aktører gang på gang udtryk for. Grey taler i sine erindringer om "the persistent pressure of circumstances" og siger:

There is in great affairs so much more, as a rule, in the minds of events (if such an expression may be used) than in the minds of the chief actors. ³⁾

"Det er", sagde han, "begivenhederne, der skaber diplomatiet, ikke diplomatiet, der skaber begivenhederne" ⁴⁾.

Ikke overraskende hos en statsmand, der repræsenterer en magt, som er blevet anset for udpræget reaktiv. Men endnu en aktør af den aktive type giver udtryk for samme synspunkt: Napoleon om felttoget mod Rusland: ⁵⁾

La guerre avec la Russie s'est faite sans que personne la veuille... Volontiers je n'eusse pas fait la guerre; j'étais entouré, encombré de circonstances inopportunes, et tout ce que j'ai appris depuis, m'assure qu'Alexandre en avait bien moins envie encore.

Den Bethmann Hollweg alt andet end venligtsindede Bernard von Bülow giver følgende skildring af en samtale med rigskansleren få dage efter krigsudbruddet i 1914: ⁶⁾

Wir schwiegen beide. Dann frug ich ihn: "Nun sagen Sie mir bloss, wie ist dies alles gekommen?" Bethmann hob seine langen Armen gen Himmel dann antwortete er mit dumpfer Stimme: "Ja, wer das wüsste!"

Der vil i anden sammenhæng blive lejlighed til nærmere at komme ind på visse karakteristiske træk ved "utilsigtede krige". Det, der har interesse i denne forbindelse, er aktørernes udtryk for at være i omstændighedernes vold, som undertiden ligefrem tager form af en slags generel udenrigspolitisk teori, f.eks. hos Erik Scavenius, når han skriver: ⁷⁾

1) Otto Becker, Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung, Heidelberg 1958, ss. 44 & 41.

2) A.J.P. Taylor, Bismarck, the Man and the Statesman, London 1955, s. 60.

3) Op.cit., I, ss. 36 & 51.

4) Jean de Launay, Secrets diplomatiques 1939-45, Bruxelles 1963, s. 110.

5) General Bertrand, Cahiers de Sainte-Hélène 1816-1817, Paris 1951, s. 154 og Las Cases, Mémorial de Sainte-Hélène, Paris 1823, III, s. 123.

6) Bernhard von Bülow, Denkwürdigkeiten, Berlin 1931, III, s. 148.

7) Erik Scavenius, Forhandlingspolitikken under Besættelsen, København 1948, s. 9.

Det er en udbredt Opfattelse her i Landet, at Danmarks Udenrigspolitik bestemmes af den danske Regering og Rigsdag. Dette er dog kun forsaavidt rigtigt, som de formelle Beslutninger, hvorigennem denne Politik giver sig Udtryk, fremtræder som Beslutninger af disse Organer. I Realiteten bestemmes Danmarks Udenrigspolitik af Faktorer, paa hvilke den danske Regering og Rigsdag kun kan øve ringe Indflydelse. Dansk Udenrigspolitiks Hovedopgave bliver derfor at holde sig orienteret om disse Faktorer og deres Samspil og i Forbindelse hermed skønne over det rette Øjeblik til at sætte ind for at udnytte den til enhver Tid foreliggende Situation til Fremme af Danmarks Interesser.

Det kan bemærkes, at Scavenius samtidig med, at han fremhæver tvangssituationen, henviser til handlingsmulighederne i chancetituationer. I begge tilfælde understreges dog det situationsbestemte eller det "rollebestemte", der ovenfor anførtes som en af forudsætningerne for, at der kan være mening i at tale om statsadfærd.

To forbehold må imidlertid gøres. Aktørernes beskrivelse af deres egen situationsfornemmelse må ses i den sammenhæng, hvori den er fremsat. Den er for det første retrospektiv, for det andet ofte apologetisk. Bülow, der tilbageviser teorierne om den første verdenskrigs uundgåelighed, citerer - ironisk nok sammenholdt med kejserens udtalelser om Ruslandsfelttoget - Napoleon: "La fatalité, l'excuse des incapables et des maladroits" ¹⁾.

Eller som Joffre engang bemærkede: "Sejren har mange fædre. Nederlaget er forældreløst".

Men ikke alle aktørudsagn, der fremhæver tvangssituationen, har en klart apologetisk slagside. Om en politisk handling, der ellers må henregnes til den type, Duroselle har kaldt "skabende beslutninger" ²⁾, oprettelsen af Kul- og stålunionen, siger den franske kristelig-demokratiske politiker Jean Lecanuet: ³⁾

D'une nécessité, nous avons décidé de faire loi: Nous avons choisi de conduire les changements inéluctables vers les finalités de notre inspiration.

Men selv om man i dette tilfælde måske kan se bort fra det apologetiske, er udsagnet retrospektivt, og man må derfor tage højde for en anden type forvridning, som kan bero på et fundamentalt træk i selve den menneskelige erkendelsesevne og derfor være karakteristisk ikke bare for aktører, men også for observatører. Aron kommer ind på dette problem i sin drøftelse af Max Webers videnskabsteori. Han ser en tendens hos historikerne til på en gang at opfatte fortiden som "fatal" og fremtiden som "indéterminé". Han tilføjer: ⁴⁾

1) Cit. bind, s. 182.

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

3) Jean Lecanuet, La Paix passe par la volonté, Forces nouvelles, Paris 1954.

4) Raymond Aron, Les étapes de la pensée sociologique, Paris 1967, ss. 514-17.

Le temps n'est pas hétérogène. Ce qui est notre passé a été l'avenir d'autres hommes. Si l'avenir était en tant que tel indéterminé, il n'y aurait aucune explication déterministe dans l'histoire. En théorie, la possibilité d'explication causale est la même pour le passé et pour l'avenir. On ne peut connaître avec certitude l'avenir pour les raisons mêmes qui font que l'on ne peut parvenir à une explication nécessaire lorsqu'on procède à une analyse causale du passé. L'événement complexe a toujours été le résultat simultané d'un grand nombre de circonstances... A chaque moment, il y a des tendances fondamentales, mais qui laissent une marge de liberté d'action aux hommes...

Le rôle des personnes ou des accidents à l'origine d'événements historiques est une donnée première et immédiate, et c'est à ceux qui nient ce rôle de prouver qu'il s'agit d'une illusion.

Montrer comment des faits parcellaires peuvent déterminer un mouvement de portée considérable, ce n'est pas nier le déterminisme global des faits économiques ou démographiques, disons en termes abstraits des faits massifs, c'est restituer aux événements du passé la dimension d'incertitude ou de probabilité qui caractérise les événements tels que nous les vivons ou tels que n'importe quel homme d'action les conçoit.

Enfin, l'analyse de la causalité historique sera d'autant plus rigoureuse que l'historien disposera de plus de propositions générales qui permettent soit de construire les évolutions irréelles, soit de préciser la probabilité d'un certain événement en fonction de tel ou tel antécédent.

På de analytiske niveauer, hvor opmærksomheden rettes mod staten og de sociale kræfter, søges netop "tendances fondamentales" og "des faits massifs", der kan sammenfattes i "propositions générales". På det beslutningsanalytiske niveau vil man møde "la dimension d'incertitude" som noget karakteristisk for beslutningstagerrollen.

De to synsvinkler kan synes indbyrdes modstridende, men er snarere komplementære. En mand, der på en gang er aktør og historiker, general de Gaulle, har sammenfattet denne teoretiske diskussion i en aforisme: "Historien er mødet mellem en begivenhed og en vilje" ¹⁾.

15. Magtteorier.

De retninger, der har baseret deres analyser af international politik på "staten-som-aktør" niveauet, har, fremhæver Wolfers, postuleret et vist antal træk som karakteristiske og fælles for alle stater: "en vilje til at overleve og en vilje til magt; de lever i frygt for at miste deres besiddelser til andre og fristes af chancer for at erhverve nye besiddelser" ²⁾.

1) J.R. Tournoux: La Tragedie du Général de Gaulle, Paris 1967, s. 192.

2) Op.cit., s. 10.

Magtdriften, tendensen til at søge magtekspansion er blevet anført som det karakteristiske for staternes adfærd i forhold til hinanden, og magten som det væsentlige ved afgørelsen af deres indbyrdes konflikter. Det er grundsynspunkter for "den realistiske skole" i Amerika, hos hvis grundlæggere Frederick Schuman og Nicholas Spykman man finder formuleringer som: "Foreign policy is an expression of a State's will-to-power" (Schuman) og "International Society is a society without a central authority to preserve law and order, and without an official agency to protect its members in the enjoyment of their rights. The result is that states must make the preservation of and improvement of their power position a primary objective of their foreign policy" ¹⁾.

En af de mest prægnante formuleringer af det, man kan kalde magtteorien i international politik, findes hos Hans J. Morgenthau, der skriver: ²⁾

The main signpost that helps political realism to find its way through the landscape of international politics is the concept of interest defined in terms of power... We assume that statesmen think and act in terms of interest defined as power, and the evidence of history bears that assumption out...

International politics, like all politics, is a struggle for power. Whatever the ultimate aims of international politics, power is always the immediate aim. Statesmen and peoples may ultimately seek freedom, security, prosperity, or power itself. They may define their goals in terms of a religious, philosophic, economic or social ideal. They may hope that this ideal will materialize through its own inner force, through divine intervention, or through the natural development of human affairs. They may also try to further its realization through nonpolitical means, such as technical cooperation with other nations or international organizations. But whenever they strive to realize their goal by means of international politics, they do so by striving for power...

All politics, domestic and international reveals three basic patterns; that is, all political phenomena can be reduced to one of three basic types. A political policy seeks either to keep power, to increase power, or to demonstrate power.

To these three typical patterns of politics, three typical international policies correspond. A nation whose foreign policy tends toward keeping power and not toward changing the distribution of power in its favor pursues a policy of the status quo. A nation whose foreign policy aims at acquiring more power than it actually has, through a reversal of existing power relations - whose foreign policy, in other words, seeks a favorable change in power status - pursues a policy of imperialism. A nation whose foreign policy seeks to demonstrate the power it has, either for the purpose of maintaining or increasing it, pursues a policy of prestige.

Bortset fra den forbavsende definition af imperialism som en politik, der tilstræber "a favorable change in power status", hvilket strengt taget gør alle forsøg på at opnå ændringer af eksisterende forhold ved magtanvendelse til imperialism, er disse synspunkter lidet originale. Det er bl.a. derfor, de har

1) Cit. hos Harold and Margaret Sprout, Foundations of International Politics, Princeton 1962, s. 110.

2) Hans J. Morgenthau, Politics among Nations, udg. New York 1961, ss. 5, 27 & 39.

kunnet anføres som typiske for en vis retning. Men de er også uoriginale i den forstand, at de under en eller anden form findes formuleret gang på gang gennem tiderne. Allerede hos Thukydides argumenterer athenæerne i deres forhandlinger med den spartanske klientstat Melos, som om det er en alment anerkendt sandhed, at magt er det eneste afgørende i international politik: ¹⁾

I ved lige så vel som vi, at det retfærdige kun bliver udfaldet af forhandlinger mellem mennesker, når nødvendigheden er den samme på begge sider, og de, der har magt, kræver, hvad de kan, mens de svage bøjer sig, så langt de er nødt til.

Vi mødte hos Fenelon tendensen til magteksansion som et karakteristisk træk ved staternes adfærd og som hovedargumentet for opretholdelse af en magtbalance ved skabelse af "modmagt". Nøjagtig det samme synspunkt

findes hos den preussiske historiker Leopold Ranke, når han skriver: ²⁾

Die grossen Gewalten treiben sich durch ihren eignen Impuls so weit fort, bis sie Widerstand finden. (Preussische Geschichte).

Die Macht, die einmal gegründet, (muss) immerfort wachsen, weil sie die ihr entgegenstehende Feindseligkeit nicht ermessen kann. (Weltgeschichte).

Gustav Droysen formulerer magtdriften som en social lov, der har samme gyldighed i politikken som tyngdekraften i fysikken: ³⁾

Im Leben des Staates unter den Staaten ist die Macht so das wesentliche, wie im Bereich der Familie die Liebe, im Bereich der Kirche der Glaube, im Bereich der Kunst das Schöne usw. In der politischen Welt gilt das Gesetz der Macht wie in der Körperwelt das der Schwere. (1857).

Og hos Heinrich von Treitschke hedder det: ⁴⁾

Das Wesen des Staates ist zum ersten Macht, zum zweiten Macht und zum dritten nochmals Macht. (Bundestaat und Einheitsstaat).

Det er dog for det 19. århundredes preussiske magtteoretikere ikke nok at postulere magtdriften som en social lov, men, som Friedrich Meinecke fremhæver, tilstræber de også at lukke kløften mellem "etiske normer og politisk handling" ⁵⁾. Ranke lukker den ved hjælp af "nødvendigheden". "Nicht freie Wahl, sondern die Notwendigkeit der Dinge", hersker i staternes adfærd. Hos Hegel er staten "die Wirklichkeit der sittlichen Idee - der sittliche Geist als der offenbare, sich selbst deutliche, substantielle Wille, der sich denkt und weiss und das, was er weiss und insofern er es weiss, vollführt" ⁶⁾. Droysen gør staten

1) V bog, § 89.

2) Citeret hos Friedrich Meinecke, op.cit., s. 453.

3) Johann Gustav Droysen, Historik, udg. R. Hübner, München 1958, .

4) Meinecke, op.cit., s. 468.

5) Ibid., s. 462.

6) Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, udg. Volk, Staat, Geschichte, Berlin 1942, s. 313.

moralsk ved at idealisere den som "beskytteren", indadtil og udadtil. Herved bliver selve magtstræbet moralsk:

So wenig ist der Begriff der Macht niedrig, roh, unsittlich dass er vielmehr in allen wahrhaft sittlichen Funktionen seine Nahrung und seine Bedingung findet.

Hos Treitschke bliver selvhævdelse statens moralske pligt: "Sich selbst zu behaupten, das ist für ihn absolut sittlich" ¹⁾.

Hos den polsk-østrigske sociolog Gumplowicz hedder det, at en "natur-nødvendighed"

jedes staatliche Gemeinwesen über kurz oder lang dazu unwiderstehlich drängt über seine Grenzen hinauszustreben und andere Gemeinwesen anzugreifen, um dieselben auszubeuten - ein Vorgang, ohne den es keine "Weltgeschichte" gäbe.

Aus dem obersten Gesetze aller Staatenentwicklung, dem Streben nach Machtvergrößerung, ergibt sich das sekundäre Gesetz, dass jeder Staat die Machtvergrößerung eines Nachbarstaates zu hintertreiben sucht - dass er das "politische" Gleichgewicht zu erhalten trachtet und es zu seinem Nachteil nicht alterieren lässt, so lange er kann. ²⁾

Hos hans noget yngre tyske kollega Max Weber findes lignende tanker: Nationerne befinder sig i en permanent kappestrid. Magt er på en gang et middel og et mål for nationen. Kun den garanterer sikkerheden. Den bidrager til kulturspredningen. Men magt tilstræbes for sin egen skyld som et udtryk for menneskelig storhed ³⁾. Mens Treitschke trods sine bombastiske formuleringer var mådeholden i sin egen politiske målsætning og dermed i nogen grad undergravede sine egne teoris holdbarhed - i 1870-71 krævede han således sproggrænsen til Frankrig ⁴⁾ - var Weber "imperialist", der, skønt han var kritisk over for kejser Wilhelm II, gik ind for en "verdenspolitisk" målsætning ⁵⁾. Han byggede videre på broen over kløften mellem moral og politisk adfærd ved sin sondring mellem "sindelagsetik" og "ansvarsetik" ⁶⁾.

Ligesom der hos Pareto findes meget, den italienske fascisme kunne tage til indtægt, findes der hos Weber adskilligt, som kunne udnyttes af nazismen ⁷⁾. Dermed er dog ikke sagt, at Pareto i det lange løb og Weber overhovedet ville have støttet disse bevægelser. Deres død har gjort den tidvis lidenskabe-

1) Meinecke, op.cit., s. 478.

2) Ludwig Gumplowicz, Soziologische Essays: Soziologie und Politik, udg. Innsbruck 1928, ss. 225-228. (Gumplowicz, 1838-1909, professor i Graz 1893-1908).

3) Raymond Aron, Les étapes de la pensée sociologique, Paris 1967, s. 567.

4) Otto Becker, op.cit., s. 828.

5) Aron, loc.cit.

6) Max Weber, Der Beruf zur Politik, udg. Soziologie, Weltgeschichtliche Analysen, Politik, Stuttgart 1956, ss. 167-185.

7) Se f.eks. Aron, op.cit., loc.cit. og s. 581.

lige debat herom ørkesløs.

Det er imidlertid værd at bemærke for det første, at "magtteori-erne" udvikles som "videnskabelige teorier" i en stormagt, der befinder sig i en ekspansiv fase af sin politik, og at grænsen mellem værdi- og kausalteori er helt flydende. Hermed er ikke sagt, at tyske historikere, filosoffer og sociologer bevidst udvikler en "videnskabelig" retfærdiggørelse af den førte udenrigspolitik, eller at en teori om magtekspansion som karakteristisk for staternes adfærd er videnskabeligt uholdbar. Ligesom under drøftelsen af magtbalance-systemer kan man konstatere, at en magtekspansionsteori bliver en holdbar kausalteori i og med, at den findes som værditeori hos visse magteliter, og det er muligt, at dens formulering som kausalteori bidrager til, at den hos magteliterne knæsesættes som værditeori. Men selv om man erkender en sådan vekselvirkning, ligger der heri ikke stort mere end en næsten tautologisk konstatering af, at magtekspansion er karakteristisk for stater, hvis magteliter har en ekspansionistisk målsætning - samt en påmindelse om, hvor let samfundsvidenskaben kan misbruges, og hvor stærkt videnskabelig teoridannelse kan være domineret af værdipræmisser.

Vil man gå ud over den tautologiske konstatering og ophøje magtekspansionsteorien til en generel teori om staternes karakteristiske adfærd i international politik, kommer man på langt mere gyngende grund. Aron har som nævnt simpelthen afvist at tale om en videnskabelig teori i denne forbindelse og taler i stedet om en doktrin. Han motiverer dette med, at en teori om "power as the unique and highest goal of individuals, parties, or nations" "is not a proposition that can be proven false; thus it cannot even be considered a scientific hypothesis" ¹⁾.

Men hvorfor ikke? Aron henviser til, at magt, hvis man følger Webers definition som "the ability of agent A to get agent B to submit to his will" til en vis grad er et karakteristisk træk ved al social adfærd. Men hvis man postulerer den som enedeterminant, er man ude over, hvad der kan efterprøves. Han uddyber ikke nærmere hvorfor. Men det er nærliggende at betragte magtteorien som en motivationsteori, og at anse motiver for at være for komplicerede og utilgængelige til at muliggøre en kontrol, der kan bekræfte en generel teori. Morgenthau er selv den første til at afvise en motivationsteori som anvendelig i international politik: ²⁾

1) Raymond Aron, What is a Theory of International Relations, Farrell & Smith, op.cit., s. 6.

2) Hans J. Morgenthau, Another 'Great Debate': The National Interest of the United States, American Political Science Review, 1952, s. 961 f.

To search for the clue to foreign policy exclusively in the motives of statesmen is both futile and deceptive. It is futile because motives are the most illusive of psychological data, distorted as they are, frequently beyond recognition, by the interests and emotions of actor and observer alike. Do we really know what our own motives are? And what do we know of the motives of others?

Efter disse linier må man tro, at Morgenthau selv mener at have baseret sin teori om international politik på iagttagelig adfærd og målsætning, hvilket han da også bekræfter med sin flotte bemærkning om, at "the evidence of history bears that assumption out" (at "statesmen think and act in terms of interest defined as power"). Man kunne i denne forbindelse minde om den franske filosof Paul Valéry's bemærkning: "L'Histoire justifie ce que l'on veut. Elle n'enseigne rigoureusement rien, car elle contient tout, et donne des exemples de tout" ¹⁾. Men en åndrigthed er ikke nødvendigvis en sandhed. Tog man Valéry for pålydende, ville ingen samfundsvidenskabelig forskning være mulig. Om historien lærer noget, må blive et spørgsmål om metodisk stringens. Og det er nok nærmest her, Morgenthau forsynder sig, enten ved at give magtbegrebet så vid en definition, at det bliver for sløvt et analytisk redskab, eller, hvis der gives det mere koncise indhold ekspansionstrang, ved kun at se det i historien, der bekræfter, hvad han vil se.

Men spørgsmålet er desuden, om han i virkeligheden ikke selv bygger hele sin teori om staternes karakteristiske adfærd på en meget generel teori om menneskelige motivationer. Et andet sted hævder han, at det, der er grundlaget for "den realistiske skole", er, at den betragter verden som "the result of forces which are inherent in human nature" ²⁾. Men selv om man vil følge Alfred Adler i, at selvhævdelsestrangen er den mest fundamentale menneskelige drift, rejser det med henblik på statsadfærden i international politik en hel række problemer: For det første viser Adlers eget materiale, at magtkamp og viljekonfrontation ikke er noget bare for politik karakteristisk, for det andet, at selvhævdelsestrangen kan give sig rigt varierende udslag i adfærden, inklusive i "selvfornægtende adfærd", for det tredje, sammenhængende hermed, er der, som senere skal vises, ingen nødvendig korrelation mellem magtdriftens funktion i et internt politisk system og en ekspansiv udenrigspolitisk adfærd, for det fjerde er det et spørgsmål, om formodninger om "forces inherent in human nature" er et særlig frugtbart grundlag for teoridannelse om sociale systemer med højst specifikke træk som de internationale politiske systemer ³⁾. Det kunne jo tænkes, at det mest interessante var, hvordan rollen i disse systemer påvirker "forces inherent in human nature" - hvad de så er.

1) Paul Valéry, De l'Histoire, Regards sur le monde actuel, udg. Paris 1964, s. 40.

2) Hans J. Morgenthau, Another 'Great Debate': The National Interest of the United States, American Political Science Review, 1952, s. 961 f.

3) Se f.eks. Alfred Adler, Menschenkenntnis, udg. Hamburg 1966.

Dette er dog i det mindste også, hvad Spykman forsøger ved at aflede magtmaksimeringen som et generelt og fundamentalt udenrigspolitisk mål af selve det internationale politiske systems anarkiske karakter. Men for det første kan man spørge, i hvilket omfang denne karakteristik gælder for andet end konfrontationssystemer og stormagter (jvf. Ranke), for det andet, om der hermed er sagt andet om international politik, end der allerede ligger i definitionen af selve begrebet politik, det ene eller det andet spørgsmål efter det anvendte begrebsindhold. Aron har fremhævet, at begrebet "magtpolitik" ikke kan anvendes på fransk, fordi det føles som en pleonasme ¹⁾. Selv om ikke al magtkamp er politik - jvf. Adler, indgår der i al politik magtkamp, dersom begrebet defineres tilstrækkelig vidt. Men gør det det, bliver dets analytiske værdi tvivlsom.

Der kan være grund til et øjeblik at dvæle ved begrebet "magtpolitik", fordi det spiller en vis rolle i den realistiske skoles historiske udvikling. Det er blevet anvendt navnlig til beskrivelse af tysk udenrigspolitik, i klar pejorativ betydning som dækkende en hensynsløs ekspansionspolitik, i øvrigt med tvivlsom historisk berettigelse. Også Bismarck udtalte sig kritisk om magtpolitik: ²⁾

Jede Grossmacht, die ausserhalb ihrer Interessensphäre auf die Politik der anderen Länder zu drücken und einzuwirken und die Dinge zu lenken sucht, die periklitirt ausserhalb des Gebietes, welches Gott ihr angewiesen hat, die treibt Machtpolitik und nicht Interessepolitik, die wirtschaftet auf Prestige hin. (1888).

Skønt Bismarcks grænsedragning mellem magtpolitik og interessepolitik - hvad Vorherre har anvist - ikke er videre eksakt, kan man formode, at hans efterfølgeres politik efter hans målestok var magtpolitik. Denne politik fører til kollisionen med de angelsaksiske magter, og netop i denne fase bliver "power politics" noget meget umoralsk, for ikke at sige kriminelt, der må straffes ³⁾. Målet for angelsaksisk og navnlig for Wilsons udenrigspolitik bliver en international retsorden bygget på Folkeforbundet. Denne politiks skuffelser er baggrunden for den realistiske skoles udvikling: international politik afgøres ikke gennem retsinstitutioner, men ud fra magthensyn. Magt er derfor ikke noget syndigt, men selve forudsætningen for at begå sig i international politik, som dennes væsen nu en gang er. Fra det beskrivende til det foreskrivende er kun et skridt, og man kan i øvrigt diskutere, hvad der kommer først. Når verden er, som den er, må USA øge sin magt.

Men en legitimering af ens eget lands magtforøgelse er kun den ene konklusion, der kan drages af, at magten forvandles fra noget "syndigt" til noget "naturligt". Den anden er, at også andre stater, inklusive modstanderne

1) Paix et guerre, s. 58.

2) Leonhardt von Muralt, Bismarcks Verantwortlichkeit, Göttingen 1965, s. 203.

3) Se herom Wolfers, op.cit., kap. 15.

har legitime magtinteresser.

I konsekvens heraf finder man da også fremtrædende talsmænd for den realistiske skole som Morgenthau, George Kennan og Walter Lippmann på en gang anbefale en styrkelse af Amerikas magt i form af militær styrke og fasthed og en rimelig hensyntagen til modstanderens legitime magtinteresser.

At udviklingen af magtteorierne her er bragt ind i en bestemt politisk sammenhæng betyder ikke nødvendigvis, at de er uden videnskabelig interesse. For det første er det et fænomen, der i sig selv kunne fortjene udforskning, at der i forskermiljøerne i både Tyskland og USA udvikler sig magtteoretiske skoler i faser, hvori de to lande går ind i en "verdenspolitisk rolle". Det er i sig selv en delvis bekræftelse af teorien om magtmaksimering som en karakteristisk målsætning i det mindste for visse stater i visse situationer. Dernæst giver den stærke understregning af dette aspekt i statsadfærden i det mindste en impuls, der vel ikke har været særlig påagtet, men som måske videnskabeligt set er den mest frugtbare, en impuls til at interessere sig for netop magthensynene i statsadfærden i en periode, hvor der har været visse tendenser til at ville reducere denne til økonomiske determinanter og negligere magtkategorier som sikkerheds-, ligevægts- og prestige-hensyn eller afskrækkelse, udfordring og troværdiggørelse af viljestyrken.

Endelig kan man sige, at det er magtteoretikernes - måske util-sigtede - fortjeneste, at de ved deres egen uklarhed og svingen mellem værdi- og kausalteori fremtvinger et forsøg på nærmere at definere, hvad man egentlig vil forstå ved magt i international politik, og undersøge, hvor langt holdbarheden af en sådan definition rækker.

16. Magt og indflydelse

Mens man formentlig kan påvise en påvirkning fra den Newton'ske fysik på det 18. århundredes magtbalanceteori, og fra darwinismen på det 19. århundredes magtteorier, har magtbegrebets placering i moderne amerikansk statskundskab nok en vis sammenhæng med påvirkninger fra økonomisk teori. Den økonomiske teoris stringens, dens eksakte databehandling, den anseelse, den har erhvervet ved at anvise farbare løsninger på store praktiske problemer, har utvivlsomt skabt en vis trang hos specialister i international politik til at efterligne økonomerne, samtidig med at en del økonomer, fra Hobson og Schumpeter til Thomas Schelling og Kenneth Boulding, - med vekslende held - har forsøgt sig som international-politiske teoretikere i bestræbelser på at tilføre dette flimrende felt noget af den præcision, de kendte fra økonomien. Der er naturligvis en nærliggende analogi mellem det store praktiske problem arbejdsløshedskrisen, som den økonomiske videnskab har bidraget til at løse,

og det endnu større krigen, som faget international politik ikke har kunnet løse.

Magtbegrebet har en besnærende lighed med rigdom, magtmaksimering med profitmaksimering. Det muliggør skabelsen af en teoretisk homonculus homo politicus svarende til den homo oeconomicus, der har tjent den klassiske økonomiske teori så vel. Ligesom profitmaksimeringen skulle være den rationelle normaladfærd, hvormed afvigelser kunne måles, skulle magtmaksimeringen være politikens normaladfærd. Ligesom rigdom er både et middel, hvormed man kan tilbytte sig de værdier, man ønsker, og et mål i sig selv, er magten både et middel til at opnå andre værdier og et mål i sig selv; ligesom rigdommen i form af penge er den ombyttelig. Parallellen drages direkte af Paul Nitze: ¹⁾

The main point about power is that it is fungible, that it can be directed to achieving any one of a number of ends including particular ends which are not foreseen in advance. It is this aspect of power, its fungibility, which justifies the analogy which is sometimes drawn between the role of power in theory of international politics and wealth in economic theory.

Because of its fungible character, an increase in power tends to become the end upon which statesmen and others dealing with foreign policy focus when the more general aims of foreign policy become confused and doubtful. It is possible, therefore, to construct a theory of international relations which assumes that power is in fact the ultimate aim of national foreign policies and to find that the analysis which flows from such a theory gives certain valuable insights into the real world of international politics.

Nitze minder videre om Clausewitz' allerede nævnte "rene" krigsteori gående ud på, at selve krigens begreb indeholder en logisk optrapning til den yderste voldsanvendelse, og hans tilføjelse om, at dette ikke sker i virkelighedens verden. Politisk teori har i sin behandling af magt et problem svarende til Clausewitz', mener Nitze. Magtmaksimeringen skulle med andre ord være politikens "rene" teori.

Men hvad er magt? Morgenthau definerer det som et psykologisk kontrolforhold: ²⁾

When we speak of power, we mean man's control over the minds and actions of other men...

Political power is a psychological relation between those who exercise it and those over whom it is exercised. It gives the former control over certain actions of the latter through the influence which the former exert over the latter's minds. That influence derives from three sources: the expectation of benefits, the fear of disadvantages, the respect or love for men or institutions.

Morgenthaus definition er her først og fremmest møntet på intern politik, og begrebet fysisk styrke spiller ingen fremtrædende rolle i det. Magt er enhver form for indflydelse, der påvirker den enes adfærd i overensstemmelse med den

1) Paul Nitze, Necessary and Sufficient Elements of a General Theory of International Relations, William T.R. Fox o.a., Theoretical Aspects of International Relations, Notre Dame 1959, ss. 7 f.

2) Politics among Nations, ss. 28 f.

andens ønsker, og han er ikke den eneste, der anvender dette magtbegreb. Andre har foretrukket at bruge magtbegrebet om evnen til at påtvinge andre sine ønsker, således Aron, der definerer magten som "la capacité d'une unité politique d'imposer (fremhævet her) sa volonté aux autres unités" ¹⁾. På linie hermed definerer Duroselle magt i international politik som "l'aptitude à imposer sa volonté en dehors des limites de la souveraineté" ²⁾. De er her i overensstemmelse med Max Weber, der beskriver "magten udadtil" som

Bereithalten von Gewalt zwecks Erwerbs der politischen Gewalt über andere Gebiete und Gemeinschaften, sei es in Form von Einverleibung oder von Abhängigkeit. ³⁾

Voldsmidlerne, den fysiske styrke får hermed en central placering i det internationale magtbegreb, hvilket er i overensstemmelse med en udbredt sprogbrug, der ofte, når talen er om international politik, anvender magten synonymt med styrke. Dette har sin naturlige baggrund i, at magten indadtil, som man har fremhævet, primært beror på efterrettelighedsvaner (habits of compliance) ⁴⁾. Vel har regeringerne monopol på legitim magtanvendelse for at gennemtvinge deres beslutninger. Men forudsætningen for det politiske systems eksistens er, at den kun sjældent tages i brug. Det samme kan ganske vist siges om magten i international politik. Også den har for det meste en potentiel karakter. På visse sprog understreges dette tydeligt af selve ordet for magt. På fransk betyder "pouvoir" både "magt" og "kunne". Men mens efterrettelighedsvaner er selve betingelsen for et internt politisk systems funktion, er brug af eller trusler om vold det internationale system i den grad iboende, at alternativet ofte vil være, at problemer lades uløste.

Alligevel er det næppe voldsmidlernes funktion i og for sig, der mest afgørende adskiller magt udadtil fra magt indadtil, men forudsætningerne for denne funktion, der, som Aron fremhæver, er magtens absolutte karakter i det suveræne politiske system ⁵⁾. Den er en kommandopost, hvorfra der kan træffes beslutninger med gyldighed for hele samfundet, mens magten i international politik er noget relativt, begrænset af tilstedeværelsen af andre suveræne politiske enheder. Man kan erobre magten i en stat ved valg, revolution, kup eller borgerkrig. At "tage magten" i international politik ville være ensbetydende med, at et internationalt politisk system forvandlede til et suverænt politisk system. Det er lejlighedsvis sket i regionale universalsystemer som det kinesiske i oldtiden eller Romerriget, og mindet om dette universalrige har virket i europæisk politik i

1) Paix et guerre, s. 58.

2) Renouvin et Duroselle, op.cit., s. 328.

3) Max Weber, Politische Gemeinschaften und Wirtschaft, cit. udg., s. 80.

4) Se f.eks. Karl Deutsch, Security Communities, James N. Rosenau, International Politics and Foreign Policy, New York 1961, s. 102.

5) Se Paix et guerre, s. 62.

århundreder efter dets sammenbrud. Den liberale katolske historiker Lord Acton så ligefrem i drømmen om universalriget, som den først søgtes realiseret i Karl V's hegemonipolitik og siden er blevet taget op af den ene europæiske magt efter den anden, den drivkraft, der i århundreder satte magtbalancens pendulsving i bevægelse i europæisk politik ¹⁾. Men den er aldrig blevet virkeliggjort.

Magten er da noget begrænset. Det forhindrer ikke, at den kan søges maksimeret i form af en øget kontrol med andre områder og samfund, med Webers formulering enten ved inkorporering eller ved afhængighed, eller at voldsmidler, anvendte eller som trussel, spiller en rolle i disse bestræbelser.

Som allerede Clausewitz fremhævede, indgår der i magten to komponenter, der er uadskillelige: "Die Grösse der vorhandenen Mittel und die Stärke der Willenskraft", og mens den første nogenlunde lader sig måle, kan viljestyrken kun tilnærmelsesvis bedømme "nach der Stärke des Motives" ²⁾. Med de vanskeligheder, motivbedømmelsen som nævnt rummer, er Clausewitz' anvisning ingen større hjælp. Det, man gang på gang kan iagttage i international politik, er da også, at viljestyrken eller beslutsomheden hos modparten fejlbedømmes. I 1914 fejlbedømte den tyske ledelse Englands beslutsomhed. Det samme gentog sig i 1939, hvor den tyske hærledelse i modsætning til 1914 ikke engang havde udarbejdet en felttogsplan for vestfronten ³⁾. Flere tegn tyder på, at man på samme måde fra kommunistisk side på forhånd fejl vurderede USAs beslutsomhed inden Koreakrigen i 1950 ⁴⁾. I alle disse tilfælde var der i modpartens forudgående adfærd grundlag for gennem en "rationel" slutning at komme til en fejlkonklusion.

Vanskelighederne ved en vurdering af beslutsomheden sammenlignet med "de forhåndenværende midler" - i vor terminologi styrken - har ført til, at man i militær terminologi har en tendens til simpelthen at sætte truslen = modstanderens fysiske styrke, hans "kapacitet", og denne ignoreren af en af Clausewitz' grundteser kan igen afføde fejlslutninger med vidtgående konsekvenser. Den mest dramatiske demonstration heraf har måske været den amerikanske fase i Vietnamkrigen, hvor Pentagon trods advarsler fra specialister i guerrilla søgte at vinde sejr ved massiv materielindsats ⁵⁾.

Det er ikke mindst denne konfrontation mellem verdens største industrimagt og et lille asiatisk uland, der har fremkaldt en debat om, hvad magt egentlig er. Det er herunder blevet gjort gældende, at der ligger i det mindste tre betydninger i magtbegrebet, som ikke uden videre er ombyttelige: evnen til

1) Lord Acton, Lectures on Modern History, udg. New York 1961, ss. 59 f.

2) Op.cit., I, kap. 1, § 5.

3) Se f.eks. Fritz Fischer, Griff nach der Weltmacht, Düsseldorf 1962, kap. 1 & 2, Pierre Renouvin, Histoire des relations internationales, Paris 1958, s. 190, Helge Knudsen, Advarslen om 9. april, Århus 1964, s. 93 og Saul Friedländer, Forecasting in International Relations, Futuribles II, Genève 1965, s. 58.

4) Se f.eks. Adam Ulam, op.cit., ss. 518-22.

5) Se herom f.eks. Roger Hilsman, To Move a Nation, New York 1967, kap. 28-34.

at få en anden til at gøre det, man ønsker, evnen til at forhindre en anden i at gøre noget, man ikke ønsker, og evnen til ikke at gøre det, som modparten vil have en til. Man har talt om henholdsvis offensiv, negativ og defensiv magt ¹⁾. Bortset fra, at offensiv har en vildledende militær klang, og at præventiv kan synes mere rammende end negativ, er det et spørgsmål, om man ikke opnår det samme begrebsindhold ved kontrol, afskrækkelse og modstandsevne.

Men kontrol ved hjælp af tvangsmidler er ikke den eneste vej til at opnå en ønsket adfærd af en anden. Aron sonder i overensstemmelse med sin skelnen mellem to typer for den internationale politik karakteristisk adfærd, soldatens og diplomatens, mellem l'art de contraindre og l'art de convaincre ²⁾. På linie hermed foretrækker flere teoretikere at sondre mellem magt og indflydelse ³⁾. Man kan hurtigt konstatere, at de to metoder til at fremme sine mål ofte flyder over i hinanden. Når det alligevel kan være hensigtsmæssigt at sondre, er det, fordi der i andre tilfælde tværtimod er en forskel, som er så klar, at anvendelse af tvangsmidler ligefrem forringer mulighederne for at nå mål ved overtalelse. Med anvendelse af Morgenthau's terminologi skulle magt da indebære evnen til at påtvinge andre sin vilje ved de tab, man kan påføre den pågældende, indflydelse på de resultater, der kan nås ved udsigt til gevinst og "charismatisk" påvirkning ⁴⁾.

I visse perioder som i det 18. århundrede og i byzantinsk udenrigspolitik har belønning i form af bestikkelser og subventioner været et meget betydningsfuldt redskab, mens tvangsmidlerne for en stor del bestod af lejetropper, der kun anvendtes sparsomt, og militære dyder nød ingen større anseelse ⁵⁾.

Anvendelsen af magt som et nøglebegreb i analysen af international politik er blevet kritiseret fra flere sider. Saul Friedländer vender sig mod analogiseringen med økonomisk teori: ⁶⁾

The division of labour has produced a quasi-organic relationship between the various actors in the economic sphere, which leaves very little scope to individual deviations from the pattern of behaviour before a process of penalisation sets in which can lead to the elimination of the "offender". Relations between states, on the other hand, and hence between actors representing states, lack any organic character, being established on a contractual basis. But contractual relationships do not involve any obligations in regard to behaviour, unless the contracting parties are subjected to a higher authority which is capable of ensuring respect for the terms of the contract. Hence, as long as international society is not subject to the rule of law, the actors will not necessarily behave in a certain way, so that, even though the aims of political action are as clearcut as

1) Karl Deutsch, Concepts of Politics and Power, Farrell & Smith, ss. 55-57 og Holsti, op.cit., s. 191-97.

2) Paix et guerre, ss. 17 & 37.

3) F.eks. Frankel i op.cit., ss. 98 f. og Holsti, op.cit. flere steder, om ikke konsekvent.

4) Om begrebet "charisma" græsk Xarís = nåde, se Max Weber, Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft, cit. udg. ss. 150-166.

5) Steven Runciman, Byzantine Civilization, udg. New York 1956, kap. 6.

6) Op.cit., s. 17.

those of economic action, the means at the disposal of homo economicus are closely circumscribed, in each particular case, by the behaviour of the other actors in the economic field; homo diplomaticus on the other hand, has more means at his disposal and is ultimately the sole judge of the methods which he will use, and has no fundamental relationship with other members of the international community.

Det kan diskuteres, hvor overbevisende denne kritik er. Hvis der med afvigende økonomisk adfærd menes tilsidesættelse af rentabilitetshensyn, som automatisk udløser en straf, kan man henvise til, at en vis type, tidligere beskrevet politisk adfærd kan udløse magtbalancerefleksen. Hvor analogien svigter bliver da nærmest derved, at det i det politiske system er den "normale" tendens, der medfører omkostninger, mens det i det økonomiske er afvigelser fra den.

Men nok så væsentlig er måske en anden kritik, der er blevet rettet mod magtbegrebets centrale placering - og det samme kunne siges om indflydelse - er, at det er et instrumentaltbegreb, der i sig selv er lidet oplysende. Stanley Hoffman skriver således: ¹⁾

It is dangerous to put in a key position a concept which is merely instrumental. Power is a means toward any of a large number of ends (including power itself). The quality and quantity of power used by men are determined by men's purposes. It would have been more logical to begin with a theory of ends rather than with the notion of power, which is here both ambiguous and abstracted from its ends. The "realist" theory neglects all the factors that influence or define purposes.

Wolfers følger samme linie: ²⁾

To treat the quest for power, positively or negatively, outside the context of ends and purposes which it is expected to serve ... robs it of any intelligible meaning and also makes it impossible to judge its appropriateness or excessiveness.

A very different picture develops... if one considers first the values and purposes for the sake of which policy-makers seek to accumulate or use national power.

17. Nationale interesser

I bestræbelserne på at beskrive staternes "normaladfærd" i den internationale politik har den realistiske skole ved siden af magtbegrebet anvendt det mere målorienterede "den nationale interesse" som et nøglebegreb. Hos Morgenthau flyder de to begreber for så vidt over i hinanden, som han bruger interesser defineret "in terms of power". Men set under denne synsvinkel skulle det karakteristiske for staternes adfærd da være, at de forfølger deres interesser. Ved første blik virker denne konstatering som en ren banalitet. Det forhindrer

1) Stanley Hoffmann, Contemporary Theory in International Relations, Englewood Cliffs, N.J. 1960, s. 31.

2) Op.cit., ss. 84 f.

ikke, at Morgenthau slutter en - udpræget foreskrivende - bog om amerikansk udenrigspolitik med følgende opfordring: ¹⁾

Above all, remember always that it is not only a political necessity but also a moral duty for a nation to follow in its dealings with other nations but one guiding star, one standard for thought, one rule for action: THE NATIONAL INTEREST.

Man kunne fristes til at spørge, hvilke retningslinier den ellers skulle følge. Men sagen er naturligvis, at der i begrebet nationale interesser lægges noget mere end det intetsigende nationens interesser. Ved nationale interesser forstås traditionelt statens interesser i modsætning til forskellige andre typer af interesser, der kan påvirke udenrigspolitikken, idet man øjensynlig går ud fra, at staten har visse klart erkendelige interesser, som indicerer den mest fordelagtige adfærd. På tysk og dansk vil man ligefrem ofte bedst kunne oversætte det engelske "national interests" med statsinteresser ²⁾.

Endnu en gang er Morgenthau ikke synderlig original. Nøjagtigt det samme synspunkt, at staten har visse interesser, som er den eneste rette ledetråd for dens udenrigspolitik, finder man mere end 300 år tidligere hos den franske protestant hertug Henri af Rohan, en af de første, der formulerer begrebet statsinteresser: ³⁾

Les Princes commandent aux peuples, & l'interest commande aux Princes...
Le Prince peut se tromper, son Conseil peut estre corrompu; mais
l'interest seul ne peut iamais manquer.

Allerede Rohan foretager en afgrænsning af statsinteressebegrebet, som med små sproglige modifikationer har bevaret sin aktualitet. Statsinteressen sættes i modsætning til religiøse (aktualiseret: ideologiske) hensyn og til personlige sympatier og antipatier (aktualiseret: gruppeinteresser og følelser) ⁴⁾. Et andet sted skriver Rohan udtrykkeligt, at politikken bør ledes af "nostre propre interest, guidé par la seule raison" ⁵⁾.

Men hvad er statens "rationelle" målsætning? Også her findes en betydelig historisk kontinuitet i opfattelsen. Ifølge Rohan har statsinteressen "toujours pour but l'acroissement, ou pour le moins la conseruation" ⁶⁾. Præcis den samme målsætning mødes hos en endnu ældre forfatter, der lancerer det beslægtede

1) Hans J. Morgenthau, In Defense of National Interest, her cit. efter den engelske udg. American Foreign Policy, London 1952, s. 242.

2) At de to udtryk føles i hvert fald som delvis synonyme ses af, at den tosprogede forfatter Richard Löwenthal i engelsksprogede afhandlinger skriver "national interest" og i tysksprogede "Staatsinteressen", se f.eks. Staatsräson und Ideologie in den sowjetisch-chinesischen Beziehungen, Gerhard Ritter, Faktoren der politischen Entscheidung, Berlin 1963 og Löwenthal o.a., The Sino-Soviet Dispute, London 1961.

3) Henri de Rohan, De l'Interest des Princes & Estats de la Chestienté, Paris 1639, s. 1.

4) Ibid., ss. 69 & 81 f.

5) Ibid., s. 30.

6) Ibid., s. 1.

tede begreb "statshensyn", raison d'Etat, Giovanni Botero, der definerer stats-hensyn som "forestillinger om midler, der er egnede til at grundlægge, bevare og udvide en stat" (fondare, conservare, ampliare)¹⁾.

Allerede hermed er antydnet, at begrebet nationale interesser ikke er så entydigt, at det har megen mening at opstille det som "ledestjernen" for et lands politik. Om man lægger bevarelse eller udvidelse af staten i det, kan gøre en ikke uvæsentlig forskel. Men dernæst er det værd at bemærke, hvordan begrebet anvendes snart foreskrivende, snart beskrivende. I Defense of National Interest argumenterer Morgenthau lidenskabeligt for, at USA skal lade sig lede af sine nationale interesser i sin udenrigspolitik, i Politics among Nations hævder han, at nationerne faktisk ("The evidence of history") i deres adfærd lader sig lede af deres interesser defineret "in terms of power". Hvis det sidste var rigtigt, måtte den første bog anses for overflødig, medmindre der menes noget andet med nationale interesser end med magtinteresser, hvilket ikke er indlysende.

Som om magtbegrebet gælder det om det nationale interessebegreb, at dets indhold er så udflydende og skiftende, at det uden nærmere præcision er et lidet anvendeligt analytisk redskab. Ofte bruges det simpelthen som udtryk for den politik, en aktør eller iagttager anser for rigtig. Til andre tider menes der den kurs, som for en retrospektiv betragtning havde været den mest hensigtsmæssige. Under alle omstændigheder bestemmes staternes adfærd konkret ikke af en eller anden "ontologisk" statsinteresse, men af, hvorledes de aktører, der i den givne situation repræsenterer staten, opfatter nationens interesser eller deres egne interesser. Viser det sig siden, som ikke sjældent sker, at denne opfattelse ikke har været særlig hensigtsmæssig for den pågældende stat, kan man retrospektivt tale om, at de ikke har handlet i overensstemmelse med de nationale interesser. Men med Kierkegaard kan man sige, at "det ontologiske er, men det er ikke til"²⁾.

Alligevel kan et ikke-fænomenologisk interessebegreb være et nyttigt analytisk redskab, når det bruges "possibilistisk" som betegnelsen for potentielle aspirationer og krav i forhold til internationale politiske systemer og andre stater, som indiceres af en stats geografiske forhold, en nations historiske referenceramme, et samfunds socio-økonomiske, politiske og kultursociologiske struk-

1) Federico Chabod, L'idea di nazione, Bari 1961, s. 154. Udtrykkene statsinteresser og statshensyn findes ikke hos Machiavelli.

2) Søren Kierkegaard, Stadier på Livets Vei, Sml. Værker, VI, København 1902, s. 443. En kritisk diskussion af begrebet "nationale interesser" findes i øvrigt hos en række forfattere, se f.eks. Richard Snyder o.a. Foreign Policy Decision-Making, New York 1962, s. 86, Stanley Hoffmann, Contemporary Theory in International Relations, Englewood Cliffs 1960, s. 33, Raymond Aron, Paix et guerre, ss. 290, 585 & 587 og Une Philosophie de la politique étrangère, Revue Française de science politique, Paris 1953, nr. 1, s. 8 samt Holsti, op.cit., ss. 124-128 og Renouvin & Duroselle, op.cit., kap. 10.

turer, uanset det øjeblikkelige regimes prioritering ¹⁾. F.eks. kan det anvendes ved en analyse af fremmede staters udenrigspolitiske målsætning. En systematisk interesseanalyse ville f.eks. i 30'erne have indiceret, at Nord-skandinavien efter tabet af Lothringen og koncentrationen af sværindustrien i Ruhr-distriktet havde fået en øget betydning for Tyskland i krigstilfælde, noget, som i det mindste de danske beslutningstagere ikke var opmærksomme på.

Men allerede dette eksempel viser også, at interessebegrebet for at blive systematisk anvendeligt må raffineres ved hjælp af en typologisering. Nogen almindeligt anerkendt interessetypologi findes ikke. Den følgende oversigt er derfor kun at betragte som et forslag, der ganske vist i praktisk forskning har vist sig at være af en vis nytte, men som dog utvivlsomt vil kunne nuanceres yderligere ad empirisk vej:

1. Sikkerhed
2. Ekspansion
3. Indflydelse
4. Grænseproblematik
5. Velfærd
6. Prestige
7. Renommé
8. Princip- og idémaal
9. Samarbejde
10. Fred
11. Beskyttelsesopgaver

Der kan rettes adskillige indvendinger mod denne systematik ²⁾. For det første er afgrænsningen mellem flere interessetyper flydende. For det andet er differentieringskriterierne ikke helt ensartede. For det tredje antydes der ved rækkefølgen en prioritering, som ikke er holdbar, fordi prioriteringen skifter med omstændighederne. For det fjerde vil ikke alle aspekter være til stede i alle landes politik. For det femte kan man inden for de enkelte aspekter udskille underkategorier, der måske kunne have været opført som selvstændige aspekter, og omvendt kunne man have slået flere sammen. Men måske vil det blive klarere, hvorfor den anvendte typologi er valgt, når man ser nærmere på, hvilket begrebsindhold, der tillægges de enkelte udtryk.

Ved sikkerhedspolitik forstås den statsadfærd, der tilsigter at bevare selve statens eksistens som selvstændig politisk enhed.

Med ekspansionspolitik menes en politik, der tilstræber at udvide den pågældende enheds kontrolområde, enten ved udvidelse af statens territorium

1) Jvf. Erik Rasmussen, Komparativ Politik, I, ss. 118-22.

2) Holsti anvender en anden typologi, se op.cit., ss. 131-46. Han sonderer bl.a. mellem vitale og mindre vitale interesser og mellem mere eller mindre langfristede mål.

eller gennem kontrol med andre områder.

Ved indflydelsespolitik forstås bestræbelser på ved belønninger og propaganda at udvide et lands muligheder for at påvirke andre staters adfærd eller den interne udvikling i områder uden for dens territorium.

Med grænseproblematik menes den adfærd, som vedrører et lands grænseforhold.

Ved velfærdsinteresser forstås den udenrigspolitiske målsætning, der tilstræber de gunstigst mulige betingelser for et lands økonomiske trivsel.

Med princip- og idépolitik menes en adfærd, der søger uden for et lands grænser at fremme visse principper og ideer, som indgår i en nations værdisystem. Når der tales om både principper og ideer i stedet for f.eks. om ideologiske mål, er det, fordi visse magteliter repræsenterer et veludbygget idésystem med relevans for deres adfærd i international politik, mens man hos andre vanskeligt kan tale om mere end nogle fundamentale principper, som indgår i et mindre velartukuleret værdisystem. Denne interesselype synes fortrinsvis at måtte anvendes fænomenologisk.

Den anvendte sondring mellem prestige- og renommépolitik hænger sammen med den sondring, der er gjort mellem magt og indflydelse. Prestige opfattes som en magtkategori, renommé som en indflydelseskategori. Ofte vil de to begreber flyde over i hinanden. Men i andre tilfælde kan der være behov for at sondre, og det er med henblik på disse tilfælde, en systematik udformes. Man kunne også diskutere det hensigtsmæssige i at skelne mellem indflydelses- og renommépolitik. Men påny kan der være tilfælde, hvor begreberne ikke dækker hinanden. Bestikkelser kan forøge et lands indflydelse, men vil ikke nødvendigvis forbedre dets renommé, som derimod kan styrkes ved ordholdenhed, hvis primære formål dog måske ikke er at vinde indflydelse, men kun at bevare dets selvspekt eller respekten hos andre nationer.

Ved samarbejdsinteresser forstås her ønsket om at samarbejde med andre nationer. De kan være et middel til fremme af andre interesser: sikkerhed, velfærd f.eks. eller være udtryk for princip- og idépolitik. Men samarbejde kan også være en værdi, der søges for sin egen skyld, f.eks. i affinitetssystemer.

Det kan måske forekomme kunstigt at skelne mellem samarbejds- og fredsinteresser. Men for det første behøver samarbejde ikke at have fredens fremme til formål, for det andet kan en fredspolitik have det mere generelle mål at fremme tilstande i international politik, som muliggør fredelige løsninger af konflikter og forringer spændingen mellem antagonistiske magter. Man kunne også tale om afspændings- eller tillidsfremmende politik eller i visse tilfælde om mæglingsbestræbelser. Desuden forstås ved fredsinteresser interessen i at undgå et væbnet opgør i en krigssituation.

Ved beskyttelsespolitik forstås endelig staternes bestræbelser på at beskytte deres borgere i deres relationer til andre lande, økonomiske eller juridiske.

Det må påny understreges, at dette begrebsapparat har en foreløbig karakter. Der er endnu ikke gennemført nogen systematisk empirisk forskning, som giver tilstrækkeligt grundlag for at hævde, at det er enten udtømmende eller det mest hensigtsmæssige. Et vist empirisk fundament findes der dog i de enkelte landes udenrigsministerielle strukturer og de udsagn, som politiske aktører har fremsat om udenrigspolitikens opgaver. Man finder f.eks. hos Per Hækkerup en oversigt, der skønt mindre omfattende dækker over en del af de her anførte aspekter. Han sammenfatter dansk udenrigspolitisk målsætning i tre punkter: ¹⁾

1. Som det mest fundamentale: at sikre Danmarks fortsatte eksistens som en selvstændig demokratisk nation.
2. at varetage konkrete danske interesser - politiske, økonomiske og kulturelle - såvel for landet som helhed som for de enkelte borgere eller grupper af borgere.
3. at påvirke den internationale udvikling ud fra vore principper, bedømmelser og indstilling, som udspringer af vort demokratiske samfundssyn.

Hvor nyttig eller utilstrækkelig denne interessetypologi vil være, vil i øvrigt fremgå af de følgende kapitler, som vil følge den her skitserede systematik.

Men inden dette forsøges, kan der være grund til at indføre endnu et begreb, som ofte vil vise sig hensigtsmæssigt i den empiriske analyse: interesseintensitet. En situation vil sjældent være udtømmende beskrevet, og navnlig vil man næppe få fornemmelse af dens dynamik blot ved en identifikation af de interessetyper, der optræder i vekselvirkningen mellem staterne og i den enkelte stats udenrigspolitiske interesseaggregation ²⁾. Det vil vise sig påkrævet at undersøge, hvor stor vægt der lægges på en varetagelse af den ene eller den anden interessetype i den pågældende situation. Det er det, der forstås ved interesseintensitet: den grad af beslutsomhed, hvormed en aktør fremsætter og forfægter sine krav. Beklageligvis findes der endnu ikke pålidelige metoder til intensitetsmåling, omend problemet, som det vil ses under beslutningsanalysen, har været genstand for en vis opmærksomhed. I praktisk diplomati møder man ofte så primitive begreber som "vitale" og "marginale" interesser, når der tales om interesseintensitet.

1) Per Hækkerup, Danmarks udenrigspolitik, København 1965, s. 17.

2) Jvf. Erik Rasmussen, op.cit., I, København 1968, ss. 98 f.

18. Sikkerhed

Mens nogle teoretikere har villet anse magtmaksimeringen for den mest karakteristiske tendens i staternes internationale adfærd, har andre og nok flere gjort selvbevarelsen eller sikkerheden til udenrigspolitikens mest fundamentale mål ¹⁾. Overgangen mellem de to synsmåder kan naturligvis være flydende. Magtmaksimering kan have en sikkerhedspolitisk motivering. Men der ligger dog en ekspansiv tendens i magtmaksimeringen, som ikke nødvendigvis indgår i selvbevarelsen. Bismarck, der muligvis er ophavsmand til udtrykket sikkerhedspolitik, sondrede mellem magtpolitik og sikkerhedspolitik, idet han øjensynlig med magtpolitik mente en ekspansionspolitik ud over de områder, som "Vorherre har anvist" de enkelte stater. Han hævdede, at han selv førte sikkerhedspolitik, mens den russiske udenrigsminister Gorčakov førte magtpolitik ²⁾. Karakteristikken er fra 1874, altså et tidspunkt, hvor Bismarck havde nået de grænser, Vorherre efter hans mening havde sat for, hvad Europa ville tolerere af Tyskland. Den viser en fundamental tvetydighed i begrebet sikkerhedspolitik. For Bismarck var sikkerhedspolitik tydeligt nok at bevare, hvad han på det tidspunkt havde vundet. Men for andre stater som Frankrig, Danmark eller en nation uden stat som polakkerne førte Bismarck magtpolitik = ekspansionspolitik ved at bevare områder, som Vorherre efter deres opfattelse havde anvist dem. Hvad der er sikkerhedspolitik for den ene, er magtpolitik for den anden, og enhver stat vil formentlig have en tendens til at betegne og måske endda betragte sin egen politik som sikkerhedspolitik og naboens som magtpolitik, fordi selvbevarelsen føles som noget legitimt.

Ligesom sikkerheds- og ekspansionspolitik således glider over i hinanden, er det vanskeligt at skelne mellem sikkerheds- og grænsepolitik. Sikkerhedshensyn inspirerer krav om "strategiske grænser", der ignorerer etniske hensyn, som i grænsedragningen mellem Italien og Østrig eller mellem Tyskland og Tjekkoslaviet i 1919. Den sovjetiske fremskydning af grænserne mod vest i 1939-40 skildres lejlighedsvis i officielle sovjetiske fremstillinger som fordelagtig af sikkerhedsgrunde ³⁾, skønt den normalt retfærdiggøres med folkenes ønsker eller den socialistiske revolution på samme måde som den politiske kontrol med en række områder efter 1945, der til gengæld i vid udstrækning uden for den socialistiske lejr er blevet anset for legitim set fra et sovjetisk sikkerhedssynspunkt. På samme måde hævdes fra amerikansk side, at

1) Se f.eks. Holsti, op.cit., s. 126, Ernst B. Haas & Allen S. Whiting, Dynamics of International Relations, New York 1956, s. 53, Raymond Aron, Paix et guerre, s. 19, Quincy Wright, The Study of International Relations, s. 134 og Renouvin & Duroselle, op.cit., s. 326.

2) Renouvin & Duroselle, s. 327.

3) Se f.eks. A.Z. Manfred, Kratkaja vseмирnaja istorija, Moskva 1967, bind II, s. 245.

USAs sikkerhed kræver militære engagementer langt uden for USAs grænser. Robert S. McNamara skriver f.eks.: ¹⁾

One might argue that we could still renounce all our mutual defense treaties, pull back our military forces to our own soil, and build "Fortress America" so powerful as to deter virtually any enemy or combination of enemies from deliberately attacking our territory. Then we could deal with the rest of the world on a strictly arm's-length basis.

The crucial point to recognize is that it would be an entirely different world from the one we now live in - and an entirely different United States as well. Without dependable friends or allies we surely would have to maintain a larger military establishment than at present. We also would have to reorient our industry and commerce to achieve a maximum degree of economic self-sufficiency, with a lower standard of living for our people and considerably less economic freedom. Most important, we would be living in a far more uncertain and dangerous world, one in which our influence over the course of events would be greatly diminished. It would be a world in which the pressures for proliferation of nuclear weapons and the means of delivering them would be much stronger than they are today. In time we would find ourselves literally isolated, a "Fortress America" still relatively prosperous, but surrounded by a sea of struggling, envious and unfriendly nations - a situation hardly likely to strengthen our own state of peace and security.

I det mindste visse stormagter fører således en "fremskudt" sikkerhedspolitik, og det er et spørgsmål, om ikke selve denne type sikkerhedspolitik er et mere relevant kriterium ved definitionen af en stormagt end det traditionelle styrkepotentiel. Målt med dette har Japan siden anden verdenskrig og USA i tiden 1919-41 været førende stormagter; men ingen af dem har i disse perioder deltaget videre aktivt i den internationale politik, således at de i det mindste i disse faser må betegnes som passive stormagter.

McNamaras betragtninger viser endvidere, at der i den amerikanske sikkerhedspolitik indgår et mål om at opretholde venligtsindede regeringer i så mange lande som muligt. Trak USA sig tilbage til isolationismen, ville det blive omgivet af "a sea of struggling, envious and unfriendly nations", hævder han. I denne type sikkerhedspolitik indgår med andre ord en interesse i at opretholde den ene eller den anden regering i en række lande, måske i samtlige andre lande. På samme måde var et af Sovjetunionens hovedkrav til de allierede under den anden verdenskrig oprettelsen af "venligtsindede" regeringer i landene vest for Sovjetunionen ²⁾. Disse krav gør det overordentlig vanskeligt, når der er tale om stormagter, at skelne mellem sikkerheds- og magtpolitik, hvis man anvender kriteriet, om en stats politiske eller militære engagement i et andet land er i overensstemmelse med den pågældende befolknings ønsker eller ej. For den regering, der giver udtryk for disse ønsker, kan i sig selv være et produkt af den fremmede magts tilstedeværelse.

1) Robert S. McNamara, The Essence of Security, New York 1968, s. 7.

2) Se Herbert Feis, Churchill, Roosevelt, Stalin, Princeton 1957.

McNamaras argumentation viser videre, at sikkerhedspolitik efter hans opfattelse ikke bare tilsigter selvbevarelse, men også sikring af de bedst muligt økonomiske kår for befolkningen. Men ofte vil velfærds- og sikkerhedskravene i virkeligheden kolliderer, og det er måske endda et spørgsmål, om de ikke også gør det i det amerikanske tilfælde. Hvis det amerikanske engagement i Vietnam, som det ofte er blevet fremstillet fra officiel amerikansk side, er et led i amerikansk sikkerhedspolitik, kan man spørge, om ikke befolkningens økonomiske kår ville have været bedre tilgodeset ved en allokering af de pågældende midler til sociale formål. På samme måde ville levestandarden i Sovjetunionen utvivlsomt kunne forbedres, hvis forsvaret prioriteredes lavere.

Denne kollision mellem velfærds- og sikkerhedsinteresser er, når det gælder sikkerhedspolitikens forsvarspolitiske dimension, en hyppigt forekommende konflikt i den interne politik, omend der også findes en række eksempler på, at forsvarsinvesteringer som f.eks. i den britiske flåde på en gang har tilgodeset sikkerhedsinteresser og velfærdshensyn.

Men ofte opstår der en prioriteringskonflikt, hvis løsning vanskeliggøres af sikkerhedsproblemets imponderable karakter. Der synes på det teoretiske plan stort set enighed om, at sikkerhedsproblemet forstået som bevarelsen af en selvstændig politisk enheds eksistens er den mest vitale interesse, en "kerneverdi" (core value). Men hvad forstås der ved en stats, et folks, en nations selvstændighed? Og hvorledes kan truslen mod den måles?

Hvad er det, man vil bevare? Johan Jørgen Holst, som i de nordiske lande er en af de skribenter, der har viet sikkerhedsproblemet størst teoretisk opmærksomhed, svarer: ¹⁾

Begrepet nasjonal sikkerhet dekker statens muligheter til fortsatt eksistens i et visst område og til virkeliggjørelse av de verdier og aspirasjoner som anses for fundamentale i vedkommende stat.

Men, tilføjer han, "sikkerhet er i praksis bare relativt oppnåelig i internasjonal politikk. Absolut sikkerhet er ikke oppnåelig i et system med mange suverene stater med mindre den aktuelle staten kan garantere sin egen sikkerhet uavhengig av hva alle andre stater måtte foreta seg. Dette ville i realiteten innebære effektivt verdensherredømme". I dette relativitetsbegreb skjuler sig en hel skala af forskellige sikkerhedssituationer. Holst sonderer selv mellem ydre og indre sikkerhed, hvormed han mener henholdsvis "sikkerhed mod andre staters aktiviteter" og "evnen til å bevare et funksjondyktig samfunn". Det sidste må formentlig opfattes som det minimale og dermed det højest prioriterede sikkerhedskrav, med mindre man ville tilføje endnu et trin, som den moderne våbentekniske udvikling, skønt folkemord også har været kendt i tidligere faser, har aktualiseret, sikkerheden mod en befolknings fysiske udslet-

1) Johan Jørgen Holst, Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv, Oslo 1967, s. 23.

telse. Funktionsdygtigt kan et samfund i og for sig være, selv om det mister sin statslige eksistens ved inkorporering i en anden stat. Som et næste trin kan anføres bevarelsen af den statslige eksistens. Men herfra og til den indre handlefrihed, der gør det muligt for et folk på et givet territorium at indrette sit politiske system og foretage sin fordeling af sociale værdier uafhængigt af udlandet, er på en hel skala, som skal belyses nærmere i det følgende kapitel under behandlingen af ekspansionspolitik, idet sikkerhedspolitik kan defineres i forhold til ekspansionspolitik som en stats forsvarsreaktion på en ekspansionstrusel - reel eller indbildt - fra andre stater.

I den modsatte ende af skalaen kommer forskellige grader af handlefrihed udadtil. Men den indbyrdes prioritering er ikke uden videre indlysende. Et land kan foretrække at acceptere begrænsninger i den ydre handlefrihed for at bevare den størst mulige indre handlefrihed eller omvendt. Når Finland har pålagt sig selv en vis begrænsning af ytringsfriheden i form af "selvdisciplin" i presse og forlagsvirksomhed, må det opfattes som udtryk for, at bevarelsen af den ydre handlefrihed prioriteres højere end den indre på dette punkt. Det samme kan siges om dansk sikkerhedspolitik i 30'erne.

Der kunne opnås mere sikker viden om disse prioriteringsforhold ved systematiske analyser af staternes faktiske adfærd i disse spørgsmål og undersøgelser af befolkningernes og magteliternes holdninger til forskellige former for begrænsninger i handlefriheden. Men indtil disse foreligger, befinder man sig på usikker grund.

Sikkerhedsproblemets karakter er stærkt svingende med de enkelte landes geografiske forhold, den transport- og våbantekniske udvikling og "sikkerhedsmiljøets" - det for sikkerheden relevante ydre miljø - politiske konstellation. Men selv i et og samme land på et og samme tidspunkt vil opfattelsen af sikkerhedsproblemet ofte være meget forskellig fra gruppe til gruppe, bl.a. fordi selve erkendelsen af det, d.v.s. af den eksisterende trusel mod et lands eksistens og handlefrihed er behæftet med fundamentale vanskeligheder, som træder i relief, når man placerer sig på det beslutningsanalytiske niveau.

I overensstemmelse hermed er der forskellige meninger om den adfærd, som mest hensigtsmæssigt tilgodeser et lands sikkerhedsbehov. I et konfrontationssystem præget af høj mistillid er militære rustninger et vigtigt led i stormagternes sikkerhedspolitik. Nogle stater søger sikkerhed i en alliancepolitik, der tilsigter at skabe forventninger hos modstanderen om højere omkostninger. Andre følger tværtimod en alliancefri politik, som forventes at reducere risikoen for at blive inddraget i væbnede opgør mellem antagonistiske statsgrupper og måske generelt at reducere risikoen for væbnede opgør ved en mindselse af spændingerne i et internationalt system, som formodes forøget ved blokdannelse.

Sikkerhedspolitikens primære sigte er at afholde en stat, der opfattes som truende, fra fjendtlige aktioner. Det tilstræbes ved afskrækkelse baseret på evnen til at tilføje modstanderen uacceptable tab enten ved egen styrke eller ved en troværdig optrapningsrisiko gennem internationalisering af en eventuel konflikt. At gøre garantier og beslutsomhed troværdig er et hyppigt forekommende led i staternes sikkerhedsadfærd. Hvilke metoder der anvendes hertil, skal drøftes i anden sammenhæng. Men sikkerheden søges ikke bare øget ved at skabe forventninger om omkostninger hos modparten, men også ved bestræbelser på at formindske den truende magts formodede interesser i ens område (jvf. dansk forsvarsdebat 1880-1940) at reducere fjendtligheden gennem tillidvækkende adfærd som imødekommenhed over for fremsatte krav og måske i endnu højere grad formodede ønsker, da det første ofte befrygtes at forringe indtrykket af modstandsvilje, mens det sidste ikke behøver at have denne bivirkning. En uprovokerende adfærd i forhold til Sovjetunionen spiller ved siden af alliancepolitikken en ikke uvæsentlig rolle i dansk og norsk sikkerhedspolitik¹⁾. Undertiden kan en tilpasningspolitik eller "lodsfiskpolitik" ligefrem blive det væsentligste træk i sikkerhedspolitikken som for Danmarks vedkommende i 30'erne og Finlands siden 1944.

Der kan indgå sikkerhedspolitiske hensyn i en række andre udenrigspolitiske aspekter: velfærdspolitik, renommépolitik, prestigepolitik, fredspolitik o.s.v. Enkelte forfattere har villet se en sikkerhedspolitisk dimension i så at sige al udenrigspolitisk adfærd, og man har talt om "den totale sikkerhedspolitik"²⁾.

Det kan diskuteres, hvor hensigtsmæssig en sådan udvidelse af begrebet er. Den kan tilsløre det fundamentale forhold, at staterne i deres internationale adfærd har ikke en, men flere typer af interesser at varetage, og at disse kan være indbyrdes modstridende. Det er f.eks. blevet gjort gældende, at velfærdshensyn indicerer svensk medlemsskab af CEE, men at hensyn til sikkerhedspolitikens troværdighed samtidig vanskeliggør det³⁾. En "befrielse" af de østeuropæiske lande ville uden tvivl være på linie med fundamentale liberale principper, som søges håndhævet i amerikansk udenrigspolitik, men har samtidig være uforenelig med amerikanske sikkerhedsinteresser. Om sikkerhedshensynene gives den højeste prioritering, og hvilken løsning man vil søge på sikkerhedsproblemet, vil bero på, hvor relevant og akut det føles, og dette afhænger atter af geografiske, historiske og sociale forhold, som der senere vil blive lejlighed til nærmere at uddybe.

1) Se f.eks. Arne Olav Brundtland, Sikkerhetspolitisk omprøvning?, Oslo 1968, ss. 44, 79, 107 f., 111 & 116, og Internasjonal Politikk, Oslo 1966.

2) Nils Andrén, Den totala säkerhetspolitiken, Strategisk Bulletin, Stockholm.

3) Nils Andrén & Åke Landqvist, Svensk utrikespolitik efter 1945, Stockholm 1965, s. 70.

19. Ekspansion og kontrol

Allerede under behandlingen af sikkerhedspolitikken kunne det konstateres, at man kun på et meget højt abstraktionsniveau, selvbevarelsen som mål, kan tale om en ensartet adfærd for alle stater. Staternes eksistensinteresser søges varetaget ved en række forskellige typer politik, der går fra fremskudt sikkerhedspolitik, som til forveksling kan ligne ekspansionspolitik til en tilpasningspolitik, der accepterer begrænsninger i egen handlefrihed for at tilgode-se de mest vitale eksistensinteresser.

Endnu tydeligere bliver det måske, når man vender sig til det ekspansionspolitiske aspekt, at staterne ikke alle har samme type adfærd i forhold til hinanden. Selv teoretikere, der som Morgenthau forsøger at reducere den internationale politik til en "klassisk" magtmodel, finder det påkrævet at sondre mellem status quo magter og "imperialistiske" magter, der ønsker ændringer i de bestående tilstande. Som nævnt forekommer imperialismen ikke nogen hensigtsmæssig betegnelse for stater, der ønsker ændringer i bestående forhold. Både Indien og Pakistan ønsker en anden løsning på Kashmir-problemet. Er de dermed imperialistiske? Eller hvem af dem er det? Andre har skelnet mellem "saturerede" (mætte) og "rastløse" stater ¹⁾. De sidste betegnes også undertiden som "irredentistiske", når det drejer sig om stater, der gør krav på territorier under en anden stats herredømme, som de ifølge etniske eller historiske kriterier mener retmæssigt tilkommer dem. Irredenta (it. = ikke befriede områder) har givet anledning til mange internationale konflikter af den simple grund, at nabostater ofte mener at have ret til de samme områder. Det er et af grænsepolitikens centrale problemer. Irredentisme er en type ekspansionspolitik, når der herved forstås bestræbelser på at udvide en stats kontrolområde enten ved inkorporering af nye territorier eller ved etablering af direkte eller indirekte kontrol med andre territorier, uden at dette medfører en grænseflytning. I det sidste tilfælde kunne det forekomme hensigtsmæssigt at tale om imperialismen. Ordets sproglige afledning af imperium skulle gøre det til et anvendeligt fællesbegreb for enhver form for politik, som tilstræber kontrol med områder uden for et givet territorium i strid med befolkningens ønsker i det efterstræbte område. Men heller ikke i denne betydning har ordet noget alment accepteret begrebsindhold ²⁾. Dels anvendes det som betegnelse for en bestemt fase i den europæiske ekspansionspolitik, perioden 1870-1914, dels bruges det fra visse sider i al almindelighed om den udenrigspolitik, de kapitalistiske stater fører. Det kan måske derfor være mere hensigtsmæssigt at bruge ekspansionspolitik som et fællesbegreb, der dækker både irredentistisk og strategisk motiveret grænsepolitik, kolonipolitik og erhvervelse af kontrol med

1) Jvf. Wolfers, op.cit., s. 85.

2) Se f.eks. Raymond Aron, Nationalisme og Imperialisme, København 1962 og Tom Kemp, Theories of Imperialism, London 1967.

andre stater gennem "kontrolpartier", direkte administration eller dynastiske kombinationer.

Det, der lægges i begrebet ekspansionspolitik, er da først og fremmest oprettelsen af et kontrolforhold til områder uden for en stats territorium ved hjælp af magtmidler. Den dækker både den "klassiske imperialism" i tiden 1870-1914 og de tidligere perioder af europæisk ekspansion i andre verdensdele, Habsburgernes og Ludvig XIVs dynastiske politik, såvel som den tyske politik under første og anden verdenskrig og den sovjetiske under og efter den anden. Der sondres mellem ekspansionspolitik og hegemonipolitik, idet der ved den første forstås opnåelse af kontrol med ydre områder, ved det andet dels opnåelse af kontrol med et helt system af stater, dels bevarelse af denne kontrol.

Inden det nærmere drøftes, hvilken karakter de kontrolforhold, der tilstræbes i ekspansionspolitikken, har, skal det nævnes, at ekspansionskrav ikke er den eneste form for krav om forandringer, "rastløse" stater kan stille til andre stater. Der kan være tale om krav om større handlefrihed, som kan gå fra ophævelse af pålagte begrænsninger i handlefriheden som f.eks. Versailles-traktatens bestemmelser om rustningsbegrænsninger til krav fra nationale grupper om oprettelse af nye stater.

I folkeretlig teori er staterne suveræne og lige. I faktisk politik nærmer begge begreber sig ofte tomme fiktioner. Et sådant kontrolforhold kan være etableret mellem to stater, at den ene trods bevarelsen af sin formelle suverænitet, territoriale integritet og egne institutioner er en ren lydstat, der i både ydre adfærd og indre politik helt følger direktiverne fra kontrolstaten. Men ved siden af påtvungne afhængighedsforhold eksisterer der "klientforhold", som medfører en betydelig "efterrettelighed" over for beskytterstaten, men som er selvvalgt på grundlag af et interessefællesskab - omend der i klientbegrebet, der stammer fra romertiden, oprindeligt ligger et afhængighedsforhold, som er om ikke påtvunget så nødtvungent. Stater kan som skibe sejle i konvoj, fordi de er blevet opbragt, eller fordi de har fælles interesser. I begge tilfælde følger de konvojlederen. Man bevæger sig her i det uklare grænseområde mellem magt og indflydelse. En stat A kan på grund af et fælles modsætningsforhold til staten B bringe sig selv i et klientforhold til staten C, som til forveksling ligner et lydstatsforhold, der er påtvunget i kraft af Ds magt over E, uden at der eksisterer et fælles modsætningsforhold til en trediemagt. Hvis man anfører Polen som eksempel på en sovjetisk lydstat, kan det samtidig betragtes som en klientstat på grund af et fælles modsætningsforhold til Tyskland, der skaber en polsk interesse i beskyttelse. For Ungarns vedkommende kan man på samme måde konstatere et fælles på grænsepolitiske problemer baseret modsætningsforhold til Rumænien, hvorimod det er vanskeligt at øjne noget fælles modsætningsforhold til trediemagt mellem Sovjetunionen og Rumænien, hvilket måske er en af

de dybere årsager til, at Rumænien har forsøgt at frigøre sig for afhængighedsforholdet til Sovjetunionen.

Svarende til sondringen mellem klientstater og lydstater kan det måske være hensigtsmæssigt at skelne mellem formynderstater og beskytterstater. Når der i klient-beskytterforholdet tales om indflydelse, er det, fordi klientforholdet vælges ud fra et gevinstsynspunkt. Den gevinst, der opnås, kan være større sikkerhed. Styrke og beslutsomhed har således ikke bare en magtfunktion i den forstand, at de kan påtvinge en anden en ønsket adfærd, men også en indflydelsesfunktion.

Hvor flydende overgangen er mellem magt og indflydelse, understreges af, at hvad der i en sammenhæng har været en sanktion - f.eks. besættelsen af et land - i en anden - rømning - bliver en belønning; omvendt bliver en gevinst som økonomisk bistand sanktion, når den indstilles. Men hvilken interesse har beskytterstaten i at etablere et forhold, der indebærer omkostninger i form af garantier, måske også i form af økonomisk bistand, våbenleverancer etc.? Her gør rivaliseringsmomentet i forhold til tredje magt sig gældende. Rivaliseringen kan vel i sidste instans og navnlig ved en rationalisering få en sikkerhedspolitisk dimension. Men rivaliseringen om indflydelse kan formentlig også være et spørgsmål om indflydelse for indflydelsens egen skyld, om prestige eller om økonomiske gevinster. Navnlig i den marxistisk-leninistiske teori om international politik har rivaliseringen om økonomiske gevinster i form af markeder, råvareforekomster og investeringsmuligheder en helt central placering.

Kontrolforhold har så mange forskellige former og grader, at det kan være hensigtsmæssigt at forsøge at opstille en skala, der går fra "fjernkontrol" over indirekte kontrol og direkte kontrol til indlemmelse. Ved fjernkontrol forstås, at en stats adfærd påvirkes af en anden stat ved "foregrebet reaktion" på dens formodede ønsker. Ved indirekte kontrol, at den styres gennem "venligtsindede" regeringer. Ved direkte kontrol, at den administreres af borgere fra formynderstaten, og ved indlemmelse, at den formelt underlægges formynderstatens suverænitetssområde. Ikke blot er overgangen mellem disse kategorier dog flydende, men der er også en graduering inden for de enkelte kategorier. Indtil efteråret 1956 var den polske forsvarsminister marskal Konstantin Rokossovski, der ganske vist var polsk født, men havde gjort hele sin karriere i Sovjetunionen, og i alle polske politidistrikter sad sovjetiske "rådgivere". Indtil 1954 var departementscheferne i de marokkanske ministerier franske embedsmænd. Var Polen og Marokko under direkte eller indirekte kontrol?

Begrebet "venligtsindede regeringer" dækker over en hel skala af mulige kontrolforhold, fra det sovjetisk-finske til det sovjetisk-mongolske, fra forholdet mellem USA og Canada til forholdet mellem USA og Guatemala, eller i tidligere perioder dynastiske slægtskabsforhold.

Der kan være tale om lydregeringer, som påtvinges et land under anvendelse af eller trusel om sanktioner, eller om regeringer, der accepteres, mens der nedlægges veto mod andre, eller om regeringer, der er dannet på et foregrebet reaktionsgrundlag. Den følgende oversigt, der ikke prætenderer at være udtømmende eller endelig i den etablerede rækkefølge, da der heller ikke her endnu foreligger noget holdbart forskningsbaseret grundlag, kan måske i det mindste tjene som et heuristisk redskab ved nærmere studier af afhængighedsforhold mellem stater.

Den bygger på samme synsvinkel, som James Rosenau har skitseret med begrebet "the penetrated political system", at skillevæggen mellem interne og internationale politiske systemer til en vis grad er kunstig - og hermed også skellet mellem fagene komparativ og international politik¹⁾. Den indre politik påvirker staternes krav til det internationale system, og den internationale politik griber ind i den indre politik ad en hel række kanaler, der kan gøre fremmede stater til medaktører i et lands indre politik.

Begrænsninger i ydre handlefrihed:

Territorial ekspansion udelukket.

Emigration begrænses af andre landes indvandringslove.

Told- og importrestriktioner hæmmer eksport.

Skibsfartsindtægter begrænses af andre landes fragtregler.

Låntagning begrænses af andre landes kreditinstitutioner.

Embargo på visse varer af solidaritetshensyn.

Suverænitetssudøvelsen begrænses ved selvpålagte forsvarsreservationer med tillidvækkende formål.

Diplomatiske manøvrebegrænsninger af solidaritetshensyn: ikke-ankendelse af visse stater og grænser.

Verbal selvdisciplin af solidaritetshensyn (anticiperet reaktion i alliance-systemer) eller troværdighedshensyn (hos neutrale).

Afståen fra princippolitisk indiceret adfærd f.eks. ved FN-afstemninger af solidaritets- eller provokationshensyn.

Accept af allierede militære installationer på eget territorium.

Afståen fra ønsket politisk adfærd efter udtrykkelige advarsler fra a. regeringspresse, b. diplomatiske kanaler, c. offentlige politikerudtalelser, d. tilkendegivne økonomiske trusler, e. udtrykkelige sikkerhedstrusler.

Udførelse af handlinger, der er klart imod egne aspirationer ud fra a. anticiperet reaktion, b. udtrykkelige trusler: accept af uønskede garantierklæringer, uønskede tilbud om ikke-angrebspagt, der implicerer bistand mod trediemagt.

Accept af uønsket bistandspagt udtrykkeligt vendt mod trediemagt.

Påtvungne besejlingsregler for søterritoriet.

Uønskede fremmede basefaciliteter.

1) James N. Rosenau, Pre-theories and Theories of Foreign Policy, Barry Farrell, o.a., Approaches to Comparative and International Politics, Evanston 1966, ss. 65-71.

Uønsket tilslutning til militæralliancer.

Afståen fra al udenrigspolitisk adfærd, der forventes at ville mishage formyndermagten.

Al udenrigspolitisk adfærd domineret af anticiperet reaktion i forhold til formyndermagten.

Alle tvivlstilfælde afgøres ved sonderinger hos og direktiver fra formyndermagten.

Accept af fremmed besættelse.

Udefra påtvungne begrænsninger i intern handlefrihed, se skema s. 38 og 39.

Dette skema falder på visse punkter sammen med de "areas of action", der er blevet anvendt af William Riker ved måling af føderalisme og af Leon Lindberg til integrationsmåling¹⁾. Men kun til dels. Søgelyset er der rettet mod integration defineret som en proces, der tenderer mod en centralisering af beslutninger med gyldighed for det samlede system, her mod ekspansionspolitik, d.v.s. den ene stats forsøg på at etablere et kontrolforhold over en anden. Herved kommer forhold vedrørende de forskellige borgerlige frihedsrettigheder til at spille en større rolle. Skemaet kan efterprøves på en række forskellige empiriske kontrolforhold: de vesteuropæiske kolonimagters i forhold til de af dem afhængige oversøiske territorier, Tysklands kontrol med besatte lande under krigen, Sovjetunionens kontrol med de østeuropæiske lande.

Men skalaens øverste ende skulle desuden have en langt videre anvendelighed.

Det må endnu en gang understreges, at den kun har en rent foreløbig karakter. Kun empiriske undersøgelser kan vise, om rækkefølgen i de enkelte kolonner er sandsynlig, i hvilke tilfælde den er anderledes - noget der formentlig er stærkt afhængigt af kontrolmagtens eget politiske system, og i hvilket omfang den antydede horisontale synkronisering er holdbar.

Kontrolskalaen er tænkt som et målingsredskab. Den siger i og for sig ikke noget om folke- og statsretlige forhold. Forudsætningen er her nærmest, at det afhængige område bevarer sin formelle suverænitæt. Men det kan meget vel tænkes, at dette ændres på et eller andet trin, og at der indføres direkte administration, uden at det medfører begrænsninger i handlefriheden på en række andre områder. Om det vil ske, er formentlig afhængigt af, om der i det kontrollerede område findes en politisk elite, som lægger vægt på at bevare uafhængigheden, såvel som af kontrolstatselitens værdisystem.

Selv om skalaen muliggør en præcisering af, på hvilket trin en ekspansiv magt har etableret sit kontrolforhold, siger den heller ikke nødvendig-

1) Se William H. Riker, Federalism: Origin, Operation, Significance, Boston 1964 og Leon Lindberg, The European Community, Journal of Common Market Studies, Oxford 1966, bind V.

Udefra påtvungne begrænsninger i intern handlefrihed.

Ytringsfrihed	Regime- autonomi	Retsautonomi	Organisa- tionsfrihed	Personlig be- vægelsesfri- hed	Administra- tionsautonomi	Økonomisk autonomi	Undervis- ningsfrihed	Religions- udøvelse
Selvcensur hos regerings- medlemmer								
Selvkontrol i regeringspres- se, radio og TV								
Selvkontrol hos opposi- tionspolitikere								
Selvkontrol i hele pressen efter regerings- henstillinger						Udenrigshan- delen orien- teres efter forventet re- aktion		
Regerings- indgreb mod forlag	Visse politi- kere rege- ringsunfähige ved anticipe- ret reaktion							
Visse kommen- tatorer ude- lukkes fra TV og radio efter officiøse varsler	Hele partier udelukkes fra regeringsdel- tagelse efter officiøse varsler					Udenrigshan- delen oriente- res efter spe- cifikke krav: embargo		
Visse kommen- tatorer ude- lukkes efter officielle protester	Partier ude- lukkes fra re- geringen, poli- tikere fra par- lamentet efter officielle pro- tester							
Visse aviser forbydes efter officielle protester	Enkelte par- tier forby- des - love efter krav	Retssager mod enkeltperso- ner efter krav	Visse idéor- ganisationer forbydes ef- ter krav	Udrejsevisum indføres	Bestemte per- soner fjernes efter krav			Oprettelse af religiøse dæk- organisationer for kontrolpar- tiet

Begrænsning i mødefrihed	"Kontrolpartiet" koalitionspartner	Domsudmåling efter krav			Nyudnævnelser efter godkendelse	Visse produktionsgrene orienteres af krav ydre krav	Visse lærere fjernes efter krav	
	"Kontrolpartiet" overtager politiet, forswarets og udenrigstjennestens ministerposter, evt. gennem vasalparti	Administrativ frihedsberøvelse			Bestemte personer indsættes på kontrolposter efter krav		Visse præster advares udefra officielt	
Forhåndscensur	Fusion mellem kontrol- og vasalparti	Udrensning af domstole efter krav	Strejkeretten begrænses		Politiet infiltreres af kontrolpartiet	Prismekanismen under kontrol	Visse præster fjernes efter krav	
TV-radio under kontrolpartiets ledelse	Fusionspartiet får monopol på "ledende rolle" i regeringen	Undtagelseslove for "forbrydelser mod statens sikkerhed"	Fagbevægelsen under regeringskontrol	Grænsen spærres	Forsvaret under "kontrolpartiet" - udl. "rådgivere"	Regeringsfastsatte lønninger	Visse lærebøger fjernes	Religiøse organisationer under politisk kontrol
Udrensning af journalister	Udrensning af fusionspartiet	Indgreb mod kontrolmagtsfjendtlig "agitation" - standretter - udenl. rådgivere	Politisk kontrol med ikke-politiske organisationer		Udenrigstjennesten under kontrolpartiet	Produktionsplan efter kontrolmagtens ønsker	Stillinger besættes efter politisk pres i højere undervisning	Frihedsberøvelse af visse medlemmer af religiøse bevægelser
Total ensretning af pressen	Regering af pålidelige kollaboratører	Koncentrationslejre for politiske modstandere af kontrollen. Henrettelser, deportationer	Opløsning af marginalt kontrollerede organisationer		Udenlandske "rådgivere" i hele administrationen	Omstrukture-ring af økonomien efter kontrolmagtens krav	Udrensning af folkeskolen - nye lærebøger	
	Regeringsmedlemmer fra kontrolmagten				Departementschefer fra kontrolmagten - Forsvar og politi encadre-res af kontrolmagten		Lærere ansættes efter politiske kriterier	

vis ret meget om målsætning og motiveringer for ekspansionen. Den tillader først og fremmest en konstatering af, at og i hvilket omfang en stat fører ekspansionspolitik.

20. Velfærdsinteresser

Uden for krisetilstande og inden for visse integrationssystemer har økonomiske problemer en fremtrædende rolle i samkvæmmet med andre stater. Men igen må der sondres. Der findes stater, i hvis samlede økonomi udenrigshandelen har en meget fremtrædende placering, andre for hvem den spiller en ringe rolle. Endvidere ter den udenrigsøkonomiske problematik sig anderledes for højt industrialiserede lande end for udviklingslande, der baserer deres økonomi på enkelte eksportvarer. Der er atter forskel på, om et land baserer sin økonomiske velfærd på eksport af stærkt eftertragtede råvarer som olie eller af landbrugsvarer, hvis marked er i langsom udvikling, mens produktionen kan forøges mere eller mindre ad libitum.

Hvilken placering økonomiske interesser har i forhold til andre typer af interesser, som staten skal varetage udadtil, er endvidere naturligvis afhængigt af, hvor akutte andre problemer, navnlig sikkerhedsproblemet, føles. Oplagte eksempler på en forskel i prioritering er England og Frankrig i lange perioder af deres historie. Mens Frankrig har givet sikkerhedsproblemet en høj prioritering, har England, der på én gang har en stor udenrigshandel, en mindre autarkisk økonomi end den franske og et mindre akut sikkerhedsproblem, givet økonomiske interesser så høj en prioritering, at man i det mindste i visse perioder har kunnet anse dette aspekt for dominerende, idet der ved dominerende aspekt forstås et aspekt af udenrigspolitikken, der præger et lands adfærd inden for de andre aspektområder. Montesquieu erklærede, at mens andre nationer satte politiske interesser over handelsinteresser, var det omvendt i England ¹⁾. Det citeres bifaldende af William Strang, det britiske udenrigsministeriums direktør 1949-1953, men han giver dog selv andetsteds en anden aspektprioritering, idet han som den første opgave "since Tudor times" nævner "ensuring the peace and security of the realm", mens han giver handelsinteresser andenpladsen ²⁾. Dette udelukker dog ikke, at sikkerhedsproblemet i perioder har været følt som noget sekundært i forhold til handelsinteresserne.

I øvrigt er aspektprioriteringen naturligvis lettere at operere med på et teoretisk plan, end når det drejer sig om en empirisk analyse, hvor vekselvirkningen og kombinationen vil være det karakteristiske, og hvor det kan være såre vanskeligt at konstatere, hvilken interesselype der har været

1) Esprit des Lois, bog XX, kap. 7.

2) William Strang, Britain in World Affairs, New York 1961, s. 358 & 385.

den dominerende. Da Robert Schuman i 1950 lancerede planen om den europæiske kul- og stålunion, tilgodeså han på en gang økonomiske interesser og sikkerhedsinteresser, som han opfattede dem, men prioriteringen har han måske end ikke kunnet gøre sig selv klar. Frankrigs økonomiske interesser var at frigøre sig fra det manipulationsredskab, Tyskland havde over for fransk økonomi i Ruhrkullene, og som i mellemkrigstiden havde hæmmet den franske stålproduktion. Sikkerhedsinteressen bestod i at vanskeliggøre en fremtidig væbnet konflikt mellem Frankrig og Tyskland ved en sammensmeltning af sværindustrien og at afskære Tyskland fra påny at spille øst ud mod vest ved en politisk-økonomisk integration af de to lande ¹⁾.

Det kan i denne forbindelse noteres, at den førte politik mødte betydelig modstand hos de direkte berørte grupper, først og fremmest stålindustrien, men delvis også fra de nationaliserede kulminer ²⁾, fordi det kaster lys over forholdet mellem en stats opfattelse af de økonomiske interesser og de enkelte økonomiske gruppers opfattelse. Hvad man kan konstatere her som i en række andre tilfælde er, at statens adfærd er udtryk for en interesseaggregation, der tager hensyn til forskellige aspekter, som de opfattes af beslutningstageren.

Forholdet mellem økonomiske interesser og international politik kan betragtes under tre forskellige synsvinkler, som alle vil blive anlagt i de respektive sammenhænge, hvor de hører hjemme:

1. Økonomiske krav til internationale politiske systemer.
2. Økonomiske kræfters indflydelse på den internationale politik, herunder på formuleringen af staternes generelle udenrigspolitiske målsætning.
3. Anvendelse af økonomiske midler til fremme af staternes interesser i international politik.

Det er i første omgang punkt 1, opmærksomheden rettes mod.

Hvilket aspekt, der bliver dominerende i interesseaggregationen, vil naturligvis som nævnt variere uhyre meget fra tilfælde til tilfælde. Ved siden af eksistensen fremhæves gang på gang i den teoretiske litteratur såvel som i aktørernes udsagn opnåelse af de bedst mulige betingelser for et samfunds økonomiske trivsel som en fundamental national interesse. I praksis kan opnåelse af dette mål være ganske uafhængigt af andre udenrigspolitiske aspekter. Men det kan også være forbundet med sikkerhedshensyn eller søges tilgodeset ved forskellige former for ekspansionspolitik.

Hvilken vægt, der tillægges forskellige hensyn, skifter dels med den internationale sammenhæng, dels med problemernes karakter, dels med lande-

1) Nærmere dokumentation findes i Erling Bjøl, La France devant l'Europe, København 1966.

2) Ibid., kap. 12.

nes økonomiske strukturer og dels endelig med styreformernes beskaffenhed ¹⁾. Den prioritering, de økonomiske interesser gives, kan i et og samme land variere ikke blot med internationale sammenhænge, der kan gøre sikkerhedsproblemet mere eller mindre akut, betalings- og handelsbalancen mere eller mindre gunstig, men også med, hvilket regime der er ved magten. Prestigehensyn spillede f.eks. næppe samme rolle i forhold til økonomiske interesser i den fjerde republik som under general de Gaulle. På den anden side er det meget vel tænkeligt, at en stat, der giver de økonomiske interesser en lavere prioritering i forhold til andre stater, kan opnå større hensyntagen til sine krav på dette område ved at gøre sin beredvillighed til at acceptere tab på dette område mere troværdig.

Det konkrete indhold af de økonomiske krav kan være meget forskelligt, og også sammenhængende hermed vil hensyntagen til andre interessetyper være skiftende under 'aggregationen'. Det kan dreje sig om at forbedre eksportmulighederne ved at opnå lavere toldtariffer, større eksportkontingenter, bedre priser, mestbegunstigelse, monopol eller måske medlemskab i protektionistiske markedsdannelse. Det kan gælde opnåelse af bedre importbetingelser ved koncessioner og handelsaftaler. Der kan mere generelt være tale om at opnå bedre konkurrencebetingelser i forhold til andre lande ved forhindring af dumping eller måske noget så vidtgående som harmonisering af sociallovgivning, økonomisk politik og finanspolitik inden for en gruppe af stater, således som man navnlig inspireret af Frankrig tilstræber det inden for CEE.

I en række tilfælde søges disse krav opfyldt ved en "købslåen", der behandler de økonomiske problemer relativt isoleret fra andre interessetyper. I andre tilfælde er der et intimt samspil. Frankrig har kunnet spille på tyske eksistens- og renomméinteresser, når det ved oprettelsen af kul- og stålunionen og siden i CEE har bestræbt sig på at få sine økonomiske krav tilgode-set ²⁾.

Hvilken karakter dette samspil vil have, vil bl.a. være afhængigt af, om flere interessetyper optræder i forholdet til de lande, kravene stilles til, eller ej. Det sikkerhedspolitiske system kan sammenfalde med det relevante udenrigsøkonomiske system. Men det behøver langt fra være tilfældet. I 30'erne defineredes det danske sikkerhedsproblem i forhold til Tyskland. Det samme land havde en fremtrædende placering i den udenrigsøkonomiske problematik. Siden slutningen af 1940'erne er sikkerhedsproblemet blevet defineret i forhold til Sovjetunionen, hvis rolle i udenrigsøkonomien er uvæsentlig, til dels som følge af sikkerhedspolitikken, men i langt højere grad dog af rent økonomiske grunde. I forholdet mellem de nordiske lande indbyrdes spiller øko-

1) Jvf. Erik Rasmussen, Komparativ Politik, I, København 1968, ss. 92 f.

2) Se herom f.eks. F. Roy Willis, France, Germany and the New Europe 1945-1967, Ixford 1968.

nomiske problemer en betydelig rolle. I visse henseender løses de under hensyntagen til sikkerhedspolitiske aspekter, i andre ikke. En del af de udenrigsøkonomiske problemer findes i forhold til stater, der alene på grund af deres geografiske fjernhed er blottet for sikkerhedspolitisk relevans.

Selv den skarpeste sikkerhedskonfrontation behøver dog ikke at forhindre et betydeligt økonomisk samkvem. Det grelleste eksempel herpå er måske forholdet mellem DDR og Vesttyskland, hvor en "total konfrontation" markeret ved grænsespærring for personbevægelser og mangel på diplomatiske forbindelser ikke forhindrer en betydelig samhandel. Tilfældet er vel specifikt, fordi der er tale om to stater, der tidligere har udgjort én stat med høj økonomisk integration. Men lignende forhold eksisterer mellem Vesttyskland og Polen eller Japan og Kina.

Begrebet økonomiske interesser dækker over et vidt spektrum, der går fra vitale til marginale. Når det gælder økonomiske interesser, kan interesseintensiteten tilnærmelsesvis måles ved de konsekvenser, opfyldelse eller afvisning af det ene eller andet krav ville have for et lands samlede økonomi eller for de siddende regerings interne magtposition. Disse to indikatorer vil ikke altid være sammenfaldende. Man vil f.eks. i en række lande kunne iagttage en interesseintensitet, når det drejer sig om varetagelsen af landbrugsinteresser, der ikke synes at stå i forhold til kravenes konsekvenser for den samlede økonomi, men bliver forståelig på baggrund af landvælgerens placering i den politiske balance. Man rører her påny ved forholdet mellem gruppeinteresser og statsinteresser, og der kan i denne forbindelse være grund til at gøre opmærksom på, hvor flydende grænsen er mellem økonomiske interesser og beskyttelsesopgaver. Det hører også til statens opgaver i den internationale politik at varetage enkelte borgeres eller grupperes interesser i forholdet til udlandet. Det kan dreje sig om at sælge blå ost til USA eller hjælpe hashsmuglere mod en domstol i Tyrkiet. I hvilket omfang disse beskyttelsesopgaver vil blive anset for statsinteresser, afhænger dels af interessegruppernes indrepolitiske pressionsmuligheder, dels af det forhold, der eksisterer til den pågældende fremmede stat, dels af dens politiske system, dels af styrkeforholdene, dels endelig af den vægt, der lægges på prestige.

I visse tilfælde kan beskyttelsesopgaverne føre til styrkedemonstrationer, som da Halvdan Koht ville sende Olav Trygvesson til den biskayiske bugt under den spanske borgerkrig ¹⁾, i andre ligefrem til en ekspansionspolitik.

1) Nils Ørvik, Sikkerhetspolitikken 1920-1939, bind II, Oslo 1961, ss. 180 ff.

21. Prestige og renommé.

Både i den teoretiske litteratur om international politik og i den diplomatiske historie vil man gang på gang møde begrebet prestige. Morgenthau anfører prestige som en af sine tre grundtyper af statsadfærd i international politik ¹⁾. Aron foreslår fire interesselyster: sikkerhed, magt (= ekspansion), prestige (gloire) og idéer. Det er staternes "evige mål" til forskel fra de "historiske mål", d.v.s. de konkrete i en given situation eller periode. Han eksemplificerer med, at Clemenceau søgte sikkerhed, Napoleon magt og Ludvig XIV gloire ²⁾. Som eksempler på idémaal anfører han kommunismen og kristendommen.

I fremstillinger af den internationale politiks historie møder man også ofte henvisninger til prestigehensyn. Rusland led et prestigetab ved ikke at opnå nogen kompensation ved Østrigs anneksion af Bosnien og Herzegovina i 1908 og kunne derfor ikke tillade sig et nyt prestigetab under den østrigsk-serbiske krise i 1914. Wilhelm II følte løsningen af Balkan-krisen i 1913 som et prestigetab for Østriggog anbefalede derfor større fasthed i 1914 ³⁾. England kunne ikke af hensyn til sin prestige affinde sig med Tysklands krænkelse af Belgiens neutralitet. Nasser kunne i maj 1967 ikke af hensyn til sin prestige affinde sig med en israelsk ydmygelse af Syrien og foretog derfor en styrkedemonstration mod Israel ⁴⁾.

Men hvad er prestige? Man står her over for en interesselyster, der forekommer langt vanskeligere at måle end sikkerhed, ekspansion og økonomi, hvori der indgår konkrete forhold som territorier, fysisk styrke, iagttagelige grader af kontrolforhold, kvota, koncessioner, priser og toldtariffer. Aron forsøger at definere prestigen som den plads i den internationale rangskala, en nation indtager på grundlag af det nærmest foregående væbnede opgør ⁵⁾. Ligesom Morgenthau opfatter han altså klart prestige som en magtkategori. Men kan den defineres så håndfast som i forhold til det foregående væbnede opgør? Ruslands prestigetab i 1908 var vel til dels følgen af et væbnet opgør (den russisk-japanske krig), men skete ikke i et væbnet opgør. Det var - hvis man ser bort fra de historiske detaljer i Izvolskijs kludderdiplomati - resultatet af, at Rusland kom til kort i en viljekonfrontation under en international krise. Spørgsmålet er, om det ikke ville være mere dækkende indledningsvis at definere prestige som et sæt forventninger om, hvad en stat "vil finde sig i", og at anvende udfaldet af den nærmest foregående krise som afgørende. Vi skal så siden se, om det er dækkende.

1) Politics among Nations, s. 39.

2) Paix et guerre, 82-84.

3) Milza, op.cit., ss. 202, 221 & 226.

4) Se f.eks. Eric Rouleau, Le régime nassérien en question, Le Monde, Paris 1965, 27.12. & 28.12.

5) Paix et guerre, s. 39.

Men hvad vil "finde sig i" sige? Forventninger hos hvem? Og hvem er staten? I en række tilfælde vil "finde sig i" sige affinde sig med i en konfliktsituation uden modydelser og uden optrapning af konflikten til styrkedemonstration, krigsrisiko og måske væbnet konflikt. Men hvem er staten? Ved den viljekonfrontation, hvoraf prestigen bestemmes, er det naturligvis den eller de statsmænd, der har ansvaret for udenrigspolitikken, og de forventninger om beslutsomhed, der betinger prestigen, næres både af andre regeringer og folk og af ens egne magteliter og folk. Ofte vil en stats prestige hensyn ikke spille samme rolle for én statsmand som for en anden i samme stat, og ofte vil opnåelse eller tab af prestige i den internationale politik påvirke statsmandens magt indadtil.

Lejlighedsvis erklærer aktørerne udtrykkeligt, at det egentlige mål med en ydre prestige politik er indre hensyn. Det vil vel sjældent blive tilkendegivet, at disse indre hensyn er bevarelse af egen magt. Men der kan f.eks. henvises til nationens sammenhold, som når de Gaulle i de berømte indledende sætninger af sine krigserindringer skriver: ¹⁾

La France n'est réellement elle-même qu'au premier rang;... seules, de vastes entreprises sont susceptibles de compenser les ferments de dispersion qui son peuple porte en lui-même;... notre pays, tel qu'il est, parmi les autres, tels qu'ils sont, doit, sous peine de danger mortel, viser haut et se tenir droit.

"Sigte højt" og "holde sig rank". Med andre ord ikke give efter, ikke gå på kompromis? Hvis man lægger dette i en prestige politik, er dens indhold ikke så meget konkrete mål som en bestemt type adfærd i konfliktsituationer. Denne adfærd kan være en beslutsomhedsdemonstration ved at "holde sig rank", men også ved at "sigte højt" med "vastes entreprises", d.v.s. at tage dristige initiativer eller måske optræde udfordrende, som da Khrushchev forsøgte at installere mellemdistanceraketter på Cuba. Det synes derfor ikke tilstrækkeligt at måle prestige med, hvad en stat "vil finde sig i". Heri ligger kun dens svar på en udfordring. Selve udfordringen, at vise, "hvad man tør", kan også være prestige politik.

Men med Clausewitz ligger der i magt ikke bare beslutsomhed. Der indgår også målelige styrkekomponenter, "die Grösse der vorhandenen Mittel", og som prestigeskabende betragtes også, hvad man kunne kalde magttekniske præstationer. USAs og Sovjetunionens indbyrdes prestige har svinget med deres rumpræstationer, noget der f.eks. har kunnet aflæses på de internationale opinionsundersøgelseres barometre ²⁾.

I prestige indgår med andre ord også forventninger om, hvad et land "er i stand til", og dette måles øjensynlig ved en hel skala af styrke-

1) Charles de Gaulle, L'Appel, Paris 1954, s. 1.

2) Se f.eks. Sondages, Paris 1958, nr. 1.

demonstrationer, der går fra måneraketter over militærparader på den røde plads til de rent muskulære præstationer på de internationale sportspladser.

Men i sidste instans er prestigen den mands prestige, der befinder sig i "statsrepræsentantrollen", og legeringen af personlige prestige-hensyn og "identifikationsprestige" turde være uopløselig. Det russiske prestigetab i 1908 var en personlig ydmygelse for udenrigsminister Izvolskij, der kan have bidraget til, at han siden i Paris arbejdede for "æresoprejsning" - for Rusland eller for sig selv - og dermed kom til at medvirke til krigsudbruddet i 1914¹⁾. Skønt præsident Kennedy under løsningen af Cuba-krisen i 1962 var fuldt opmærksom på betydningen af at give Kruščëv mulighed for "ansigtsredning", som en prestigereddende adfærd efter et kinesisk udtryk kaldes, ved sit løfte om ikke at antaste Fidel Castro, synes udfaldet af raketkrisen at have bidraget til at underminere hans magtstilling i Sovjetunionen, som han omvendt i de foregående måneder synes at have følt så meget styrket ved sit dristige Cuba-initiativ, at han kunne lancere en ny runde i sin liberaliseringspolitik trods den stalinistiske modstand²⁾.

Det er sjældent både i teoretisk og praktisk sprogbrug, at der skelnes mellem prestige, som til syvende og sidst er en målestok på troværdigheden i et lands trusler i en krisesituation, og den form for anseelse, der giver et land mulighed for at vinde større indflydelse over andre staters adfærd, enten ved den tillid, som denne anseelse inspirerer, eller ved den mønstervirkning, den kan have. Men enkelte forfattere har dog været opmærksomme på, at den form for anseelse, som i denne fremstilling vil blive kaldt renommé (reputation), er en særlig værdi³⁾. Den polsk-australske professor George Modelski skriver således:⁴⁾

Finally, there is the case of bad reputation. Such reputation is usually the result of past behavior - for instance, behavior that throws doubt on the state's reliability as an ally, on its willingness to keep promises, or that evidences contempt for decency and humanity in international relations. The past is not easy to live down, for nations do not easily forget...

Many of the difficulties experienced by the German Federal Republic when it first entered the international scene were due to its being the successor to Hitler's Germany...

1) Se f.eks. Georges Michon, L'Alliance franco-russe, Paris 1927, kap. XI & XII og Joseph Caillaux, Mes Mémoires, Paris 1947.

2) Se Theodore Sorensen, Kennedy, udg. New York 1966, ss. 768 & 783, Michel Tatu, Le Pouvoir en URSS, Paris 1967, ss. 241-368, Inozemcev, op.cit., III, s. 673 og Holsti, op.cit., s. 363.

3) Når "reputation" her oversættes ved "renommé", er det, fordi "anseelse" skønnes mere hensigtsmæssigt at kunne anvendes som fællesbetegnelse for "prestige" og "reputation", og både "ry" og "rygte" af forskellige grunde virker akavede.

4) George Modelski, A Theory of Foreign Policy, London 1962, ss. 57, 54 & 36.

One reason why the British declaration on the guarantee to the European Defense Community was received with particular satisfaction in Western Germany was due, as the German official spokesman put it, to the way Britain had honored her guarantees to Belgium in 1914, and to Poland in 1939. Such reputation is invaluable in the daily dealings of diplomacy for it can remove the hard rocks of distrust on which many conferences, any series of negotiations may founder.

Modelski er dog ikke helt stringent i sin anvendelse af begrebet, da han umiddelbart efter går over til at tale om "a reputation for power", hvilket efter den her gennemførte sontring skulle betyde prestige. Derimod er det, der lægges i renommé-begrebet i de citerede linier først og fremmest en stats rygte for pålidelighed og ordholdenhed. Man er tilbage ved spørgsmålet om tillids- og mistillidsvækkende adfærd. I visse tilfælde er det naturligtvis umuligt at skelne mellem kagtkategorien prestige og indflydelseskategorien renommé. Det af Modelski citerede eksempel, Englands adfærd i 1914, er allerede blevet anført som eksempel på prestige-hensyn, adfærd, der skaber forventninger om beslutsomhed. Men i andre tilfælde er ordholdenhed ikke knyttet til en styrkekonfrontation. Finland var det eneste europæiske land, der i mellemkrigstiden honorerede sine gældsforpligtelser til USA. Det var med til at give det et godt renommé i USA, der måske til syvende og sidst også blev et sikkerhedspolitisk aktiv i 1944.

Også blandt den internationale politiks aktører finder man lejlighedsvis udtryk for, at pålidelighed er en værdi, der bør fremmes. Man har husket Talleyrands karakteristik af traktater som "des compromis entre des arriere-pensées", men ved afslutningen af en lang diplomatisk karriere erklærer han: ¹⁾

Non, la diplomatie n'est point une science de ruse et 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.

Ordholdenhed er dog ikke den eneste adfærd, der opbygger den kapital af sympati, som indgår i renommé-begrebet, men ikke nødvendigvis i prestigebegrebet. Modelski nævner foragt for, men man kunne modsætningsvis sige respekt for "decency and humanity in international relations". For Tysklands vedkommende er dette ret oplagt, og det lader sig let dokumentere, at netop hensynet til det dårlige rygte, som Tyskland havde fået i nazitiden, har påvirket forbundsrepublikkens udenrigspolitiske adfærd. Den franske Tysklands-specialist Alfred Grosser skriver således: ²⁾

¹⁾ Charles de Chambrun, A l'école d'un diplomate, Vergennes, Paris 1944, ss. 328 f. Se også Nicolson, Diplomacy, London 1963.

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

Die Schuld der Vergangenheit abzutragen, hat... unaufhörlich eine Rolle gespielt. Immer wieder wurden Formulierungen gebraucht wie "Die im Ausland vervorgerufene Wirkung wäre verherend", oder "Unser Ruf würde darunter leiden", oder bedauerlicherweise sogar: "Sicher, Sie haben recht, aber ich kann nicht sprechen und handeln, wie ich möchte, denn sonst würde man im Ausland wieder sagen..."

Grosser citerer i denne forbindelse også forbundskansler Adenauers forsvar for erstatningsaftalen med Israel: "Es gibt höhere Ziele als das gute Geschäft" ¹⁾. Ikke mindst i Tysklands mellemøstlige politik lader det sig formentlig påvise, hvordan renomméhensyn har fortrængt økonomiske i interesseaggregationen.

Men ikke blot respekten for visse normer i international politik betinger renomméet, også de interne forhold i en stat turde være af betydning. I det mindste lægger staterne vægt på i det billede, de prøver at give af sig selv gennem deres udadrettede propagandavirksomhed, at fremstille sig selv som socialt fremskridtsvenlige, kulturelt højtstående retssamfund med et styre, der har bred folkelig tilslutning o.s.v. Et lands renommé synes også at afhænge af, om det er eller er i stand til at fremstille sig selv som forkæmper for de transnationale idealer, der præger en given epoke. I vor egen tid, hvor f.eks. kolonifrigørelse, social lighed, racelighed og økonomisk vækst er fremtrædende transnationale idealer, synes visse stater således at have været i stand til ved at opnå identifikation med disse at bevare et betydeligt renommé som foregangslande trods ringe respekt for andre transnationale normer, der som respekt for de individuelle frihedsrettigheder kan have spillet en større rolle for tidligere perioders magteliter. Man tangerer her spørgsmålet om den indflydelse, som staterne kan opnå ved social spredning gennem efterligning, og dermed idé- og principinteresser, der skal behandles i det følgende.

Afslutningsvis kan endelig anføres, at ikke bare prestige- og renomméhensyn kan komme i indbyrdes konflikt, men også forskellige typer af renomméinteresser. Analyserer man de forskellige interesser, som lader sig identificere i den sovjetiske besættelse af Tjekkoslovakiet i august 1968, kan man formode, at Dubček-regimets uafhængige kurs føltes som en trusel mod sovjetisk prestige forstået som forventningerne til sovjetregimets evne og vilje til at bevare sit hegemoni over Østeuropa. Besættelsen forringede på den anden side Sovjetunionens renommé forstået som dens mulighed for at øve indflydelse uden for sine grænser i kraft af den identifikation, der i manges bevidsthed er skabt mellem den sovjetiske stat og de transnationale værdier, som indgår i den kommunistiske ideologi. På den anden side truedes dette renommé også af

1) Loc.cit. .

den tjekkoslovakiske udvikling ved de afsløringer, som ytringsfriheden i Tjekkoslovakiet medførte om tilstandene i et samfund, der i tyve år havde været under kommunistisk styre, og om forholdene mellem kommunistiske stater ¹⁾.

22. Principper og idéer.

Der er stærkt afvigende opfattelser af, hvilken vægt, om nogen, der skal tillægges principper og idéer som udenrigspolitiske mål. Nogle er tilbøjelige til heri kun at se en maskering af magtinteresser, "magtbryndens draperier" med et udtryk af general de Gaulle ²⁾. Efter andres opfattelse er der tale om selvstændige interessetyper, som der må tages hensyn til, hvis man vil forstå staternes adfærd i international politik. I overensstemmelse med sin definition af politik som "recherche de l'ordre équitable en même temps que luttres entre les individus et les groupes pour l'accession aux postes de commande et pour le partage de bien rares", skriver Raymond Aron således: ³⁾

On tenterait vainement de définir univoquement les objectifs des Etats par référence soit à la puissance soit à la sécurité soit à l'une et à l'autre...

L'Union soviétique n'a jamais porté à Stamboul l'intérêt que la Russie des tsars, héritiers de Byzance, portait à Constantinoble. Selon les régimes, les Etats n'évaluent pas de même façon l'importance d'une ville ou d'une province...

L'intérêt national n'est plus définissable, pour la plupart des nations du monde, en faisant abstraction des préférences idéologiques....

Les objectifs concrets que se fixent les unités politiques n'évoluent pas seulement avec les techniques de combat et de production, ils évoluent aussi avec les idées historiques que président à l'organisation et au gouvernement des collectivités. A la longue, un Etat n'applique pas deux philosophies, l'une au-dedans, l'autre au-dehors.

Det, Aron lægger vægt på, er da dels, at regimerne har visse værdisystemer, som er karakteristiske for dem, dels at disse værdisystemer påvirker deres fortolkning af andre interessetyper og den intensitet, hvormed konkrete mål forfølges. Men idéer og principper har en dobbeltfunktion. Foruden at påvirke formuleringen og prioriteringen af udenrigspolitiske mål af andre typer, kan de være måldannende i sig selv. Man kan påvise tilfælde i staternes adfærd,

1) Se f.eks. det tjekkiske kommunistpartis aktionsprogram fra foråret 1968, Artur London, L'aveu, Paris 1968 og Ota Sik, La vérité sur l'économie tchécoslovaque, Paris 1969.

2) Tale i Bar-le-Duc, 28.7.1946.

3) Paix et guerre, ss. 61, 585 & 290, Une philosophie de la politique étrangère, Revue française de science politique, Paris 1953, nr. 1, s. 8 og Paix et guerre, s. 92.

hvor rene princip- eller idémaal forfølges, eller hvor i det mindste principperne synes at være det primære i interesseaggregationen. Man kunne som eksempel anføre de nordiske landes og Hollands initiativ til at indklage Grækenland for den europæiske menneskerettighedskommission for brud på menneskerettighedskonventionen efter militærkuppet i 1967. Her er tale om et mål, som må anbringes i den kategori af interessetyper, Per Hækkerup beskrev som "at påvirke den internationale udvikling ud fra vore principper, bedømmelser og indstilling, som udspringer fra vort demokratiske samfundssyn".

"International udvikling" vil i dette tilfælde i virkeligheden sige den interne udvikling i andre lande, og ofte vil det være det, der er tale om, når det gælder princip- og idémaal. For hvad vil "principper, bedømmelser og indstilling, som udspringer fra vort demokratiske samfundssyn" sige? Til syvende og sidst menes vel hermed værdier, som indgår i et givet regimes legitimationsgrundlag, og princip- og idépolitik dækker over bestræbelser på at maksimere disse værdier i de internationale systemer, enten i forholdet mellem landene eller ved, hvad der ofte vil sige støtte til beslægtede regimer eller politiske tendenser i de enkelte lande.

Hvorfor sondringen mellem idéer og principper? I grunden er den af samme art som Erik Rasmussens sondring mellem idékomplekser og idésystemer ¹⁾. Principperne er noget mere enkelt end idéerne. Hvad der menes med princippolitik kan måske bedst illustreres med et eksempel, der har den fordel at berøre noget helt centralt i international politik: den nationale selvbestemmelsesret. Der er her tale om et princip for artikulering af internationale systemer. Undertiden tales også om nationalitetsprincippet. Forskellen er, selv om sprogbrugen ikke er konsekvent, at selvbestemmelsesretten i det mindste i liberal terminologi implicerer, at kriteriet i sidste instans er en folkeafstemning, mens nationalitetsprincippet i og for sig godt kan anvendes på grupper, der ikke har haft lejlighed til at give deres standpunkt til kende, ja måske ligefrem imod deres ønsker, hvis man anlægger det "objektive nationalitetskriterium". Den nationale selvbestemmelsesret er, har man sagt, simpelthen anvendelsen af den liberale styreforms ideologiske legitimationsgrundlag på international politik ²⁾. Men heri ligger samtidig, at en maksimering af denne styreforms værdisystem ikke standser ved suverænitetsgrænsen, men også tilstræber påvirkning af de interne forhold i andre lande. De liberale principper kræver både en artikulation af statssystemet i overensstemmelse med befolkningens ønsker udtrykt gennem afstemning og en intern styreform baseret på frie valg; national selvbestemmelsesret og folkesuveræ-

1) Erik Rasmussen, Ideologi og politik, København 1969, s. 14.

2) Jvf. Federico Chabod, L'idea di Nazione, Bari 1967, s. 70.

nitet hænger nøje sammen. De liberale principper indicerer dermed en "indblanding i andre landes indre anliggender" - som f.eks. gennem klagen over Grækenland til menneskerettighedskommissionen - og kommer dermed i strid med det folkeretlige suverænitetsprincip, der går tilbage til en periode, hvor dynastiske principper var ledende for artikuleringen af de internationale systemer. Sammenhængen undgik i overgangsperioden naturligvis ikke "dynastikernes" opmærksomhed. På London-konferencen i 1864 protesterede den russiske delegerede mod det preussiske forslag om at lade det slesvigske spørgsmål afgøre ved folkeafstemning: Det var meningsløst at lade "bønder" afgøre Slesvigs skæbne. "Med samme ret kunne man spørge undersåtter, om de ville afsætte deres hersker" ¹⁾.

De liberale principper om national og intern selvbestemmelsesret, der navnlig har haft en fremtrædende placering i amerikansk princippolitik ²⁾, kolliderer ikke bare med det dynastiske princip, men også med den revolutionære, marxistisk-leninistiske ideologi, ifølge hvilken de må vige for hensynet til den socialistiske revolution. Lenin noterede således i 1918:

Ingen marxist kan uden at bryde med sine grundsætninger og socialismen overhovedet bestride, at socialismens interesser står højere end folkenes selvbestemmelsesret.

På partikongressen i 1923 erklærede Stalin:

Ved siden af folkenes selvbestemmelsesret består arbejderklassens ret til at befæste sin magt, og den første er den sidste underordnet. Hvis der opstår modsætninger mellem disse krav, må man - det må siges ganske åbent, må folkenes selvbestemmelsesret aldrig være en hindring for arbejderklassens ret til at udøve proletariatets diktatur. ³⁾

Efter marxistisk-leninistisk opfattelse er de liberale principper kun et dække, der skal tilsløre kapitalisternes faktiske herredømme i et samfund.

Netop kollisionen mellem disse to principper med henblik på Georgiens skæbne blev en af anledningerne til det definitive brud mellem 2. og 3. Internationale i 1922 ⁴⁾.

Brydningen mellem disse forskellige principper træder påny tydeligt frem i slutningen af den anden verdenskrig og i de første efterkrigsår i konfrontationen mellem USA og Sovjetunionen. Samtidig har denne konfrontation naturligvis karakter ikke bare af en principkonflikt, men også af en ri-

1) Erik Møller, Helstatens fald, II, København 1958, s. 140.

2) Se f.eks. Wolfers, op.cit., s. 68 og Harry Truman, Year of Decision, udg. New York 1965, ss. 589 f.

3) Se herom f.eks. Kurt Rahl, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, München 1963, ss. 95 f. og Hélène Corrère d'Encausse, Communisme et nationalisme, Revue Française de Science Politique, Paris 1965, nr. 3.

4) Jacques Droz, Le socialisme démocratique 1864-1960, Paris 1966, s. 181.

valisering om kontrol og indflydelse. Imidlertid kan man spørge, om konfrontationen havde fået samme karakter, hvis der f.eks. havde været tale om regimer med et andet legitimationsgrundlag og dermed sammenhængende andre principper for international politik som f.eks. dynastiske med deres accept af magtbalancehensyn og indflydelsessfærer. Imidlertid forekommer den augsburgske religionsfreds "cujus regio, ejus religio"-princip udformet i en dynastisk periode, vanskeligt eksplicit acceptabelt for regimer, hvis legitimationsideologi har en universel karakter, d.v.s. af magteliterne opfattes som havende almen gyldighed med henblik på det retfærdige samfund.

Hvad der er primært i interesseaggregationen, principperne eller kontrol- og indflydelsesmål, kan naturligvis være svært at afgøre, al den stund fremme af egne principper og idéer kan være ensbetydende med øget indflydelse eller kontrol.

Det modsatte behøver dog ikke at være tilfældet. Det er ikke sikkert, at den sovjetiske kontrol med Tjekkoslovakiet faktisk har fremmet de kommunistiske idéers indplantning i landet, eller at den amerikanske kontrol med Sydvietnam har skabt øget tilslutning til forestillingerne om de liberale statstanker som vejen til "det retfærdige samfund".

I visse tilfælde kan prioriteringen dog konstateres. Det virker ikke overbevisende at betragte de nordiske landes Grækenlandsinitiativ som led i bestræbelser på at etablere kontrol med eller bare skaffe sig øget indflydelse over Athen. Zambia giver racelighedsprincippet en højere prioritering i sin udenrigspolitik end de økonomiske fordele, der kunne opnås ved et samarbejde med Rhodesia og Sydafrika ¹⁾.

Når man analyserer de forskellige medlemsstaters stillingtagen i FN, vil man ofte have vanskeligt ved at konstatere andre interessetyper end de principper og idéer, som magteliterne i de enkelte stater identificerer sig med.

I visse tilfælde vil principhensyn ligefrem gå frem for kontrolinteresser. Afkoloniseringsprocessen blev med Labours magtovertagelse fremskyndet af kolonimagts hensyntagen til den nationale selvbestemmelsesrets princip, der har en central placering i dens eget værdisystem. Med Arons formulering: (En stat) "ne conserve pas indéfiniment sous ses ordres des citoyens et des sujets. S'il veut garder des sujets au-dehors, il finira par dégrader ses propres citoyens en sujets" ²⁾. Det er naturligvis ikke den eneste forklaring på afkoloniseringen. Der indgår også styrkehensyn og en ændret opfattelse af de økonomiske interesser. Men denne opfattelse kan i sig selv siges at være en del af de herskende idésystemer, in casu økonomisk teori.

1) Richard Hall, The High Price of Principles, London 1969.

2) Paix et guerre, s. 92.

23. Fred og samarbejde.

I teoretiske analyser af international politik møder man ofte det dikotomiske begrebspar konflikt og samarbejde. Men er det i virkeligheden ensartede begreber? Konflikt er en situation, hvor mindst to parter søger at realisere indbyrdes uforenelige mål. Samarbejde er en metode til at overvinde konflikter ved kompromisser. Men er det da forsvarligt at behandle en metode som en interessetype, der kan anføres side om side med de ovenfor anførte kategorier?

Selv om man kan hævde, at samarbejde er en interesse i sin egen ret, der kan sidestilles med den interesse, der i det interne politiske system findes i at overholde systemets "spilleregler", og som er en af forudsætningerne for, at politiske afgørelser respekteres selv af folk, der in casu er modstandere af dem, kan samarbejdsinteresse utvivlsomt i mange tilfælde - som i det interne system - opløses i andre interessetyper, sikkerhedspolitiske eller økonomiske interesser, renomméhensyn, "fredsinteressen" i at undgå en væbnet konflikts omkostninger. I virkeligheden indeholder samarbejdsbegrebet måske i den yderste analyse ikke andet end en prioritering i den udenrigspolitiske interesseaggregation, der går ud på, at en kompromisløsning foretrækkes for omkostninger, der skønnes uacceptable. Men måske kan det også være værd at minde om Raymond Arons definition af politik som værende ikke blot en kamp om fordeling af sociale værdier og kommandoposter, men også for den ene eller anden forestilling om "det retfærdige samfund". Hvis man tager dette som udgangsgrundlag, kan man i samarbejdsinteresser lægge aspirationer i og for sig i at fremme et internationalt system med andre konfliktløsningsmetoder end magthensyn. Samarbejdsinteresser kan ganske vist således forstået betragtes som en underkategori af princip- og idéinteresser. Berettigelsen i at udskille dem skulle ligge i, at de mere specifikt går på den internationale politik og snarere dækker en forestilling om visse metoder end principper og idéer. Endvidere vil de vel oftest være mindre artikulerede udtryk for følelser end de kategorier, der her er blevet anført som principper og idéer.

Hvad er f.eks. indholdet af de nordiske samarbejdsaspirationer? Er det sikkerhedsmæssige fordele? Ekspansionspolitiske? Økonomiske fordele? Fremme af visse principper og idéer? Grænsepolitiske fordele? Maksimering af indflydelse? Man vil formentlig ved en argumentationsanalyse kunne finde noget at fylde i alle disse kategorier. Men tilbage bliver måske dog et residuum af noget så uartikuleret som samhørighedsfølelse, og i hvilket omfang andre argumenter har karakter af efterrationalisering ud fra en sådan følelse, lader sig næppe bestemme.

Man kunne anstille lignende betragtninger over det britiske Commonwealth eller en del af det. Man kunne ligeledes tale om samarbejdsinteresser,

når andre transnationale affinitetshensyn optræder som politiske determinanter: hos kommunister, socialdemokrater eller kristelige demokrater. Samarbejdsinteresser er således en etikette, der dækker over et nok så heterogent indhold. Men i den enkelte situation kan begrebet være et anvendeligt analytisk redskab, selv om og måske netop fordi det er vanskeligt nærmere at indholdsbestemme. Man kan konstatere, at samarbejdshensyn optræder som en determinant, selv om det ofte vil være umuligt mere præcist at fastslå, hvad der i sidste instans ligger i dem.

I det europæiske samarbejde kan man gang på gang se, hvordan det ene eller andet medlemsland i CEE ofrer umiddelbare nationale fordele af økonomisk karakter, så vidt man kan skønne af hensyn til bevarelse og udvikling af selve samarbejdssystemet. En nærmere analyse kan vise, at der kan være tale om at ofre kortfristede økonomiske interesser for langfristede eller prioritere den ene gruppes interesser højere end en anden. Men i visse tilfælde kan det være svært at bortanalysere en interesse i og for sig i at bevare og udvikle samarbejdsorganer og et klima af tillid.

Den afvejen af forskellige hensyn, der kan konstateres her, er af samme art som i de interne politiske systemer. Men det er ikke blot i integrationssystemer, der finder et samarbejde sted. Sovjetunionen og USA samarbejdede om at fremtvinge en engelsk-fransk rømning af Suez i 1956, om gennemførelse af prøvestoptraktaten i 1963, om atomspredningstraktaten i 1967-68. I alle disse tilfælde kan man dog konstatere sammenfaldende interesser. I 1956 havde begge interesse i at øge deres indflydelse i den tredje verden ved at optræde som beskyttere for et uengageret land mod "imperialisterne". Ved atomtraktaterne havde de en fælles interesse i at forhindre spredning af atombevæbning til endnu flere lande. Det er et spørgsmål, om sammenfaldende interesser er ensbetydende med samarbejdsinteresser.

Endvidere kan man i det mindste i Suez-affæren 1956 og endnu tydeligere under seksdageskrigen i 1967 øjne en fælles interesse i at undgå en optrapning af konfliktniveauet. Den kunne konstateres derved, at den direkte fjernskriverlinie mellem Kreml og Det hvide Hus etableret i 1963 for første gang toges i brug til udveksling af oplysninger om egne hensigter i en krisesituation. Det, der her er tale om, er en interesse i at undgå krig eller positivt udtrykt i at opretholde freden, det, der i denne fremstilling betegnes som en fredsinteresse. Men hvad er forskellen mellem samarbejds- og fredsinteresser? I dette tilfælde kan den være svær at konstatere. I andre og navnlig inden for integrations-systemer, hvor krigsrisikoen er elimineret, er det mere indlysende, at der i samarbejdsinteresser lægges noget politivt, udvikling af en særlig type af international vekselvirkning, i fredsinteresser noget negativt undgåelse af et væbnet opgørs omkostninger. Thomas Schelling har fremhævet, hvorledes denne interesse gør sig gældende i selv og måske især i stærkt risikofyldte internationale kriser.

I The Strategy of Conflict formaliserer han vekselvirkningen mellem antagonistiske magter i, hvad han kalder en "mixed-motive" eller "ikke-nulsum" spilmodel ¹⁾. I en given konfliktsituation opvejes værdien af at opnå nationale mål mod risikoen for de omkostninger, et væbnet opgør ville medføre. En konfrontation er derfor ikke et nul-sum spil, hvori den enes gevinst er den andens tab, men der findes ved siden af de rivaliserende interesser en sammenfaldende interesse i at undgå omkostninger, der ikke giver gevinst for nogen af parterne. En række forfattere har fundet den fællesinteresse i at undgå omkostninger, der mødes i talrige konfliktsituationer fra arbejdsmarkedet til international politik, særlig udtalt i konfrontationer mellem atommagter.

Talcott Parsons skriver således: ²⁾

The nuclear stalemate... creates a situation in which, in highly dramatic form, there seems to be an element of mutual two-sided interest in the stability of the system.

Men "fredsinteressen" kan naturligvis konstateres i den udenrigspolitiske interesseaggregation længe inden atomalderen og i talrige typer af konflikter. Imod tendensen til udelukkende at betragte politik som en kamp om fordeling af værdier skriver Charles Boason: ³⁾

Politics seem to me to be more than the organizing of oppositions as for a final trial of strength. Often it seems rather the organized avoidance of such a trial, whether by accomodation or by shifting the onus of choice to a recognized authority.

Mangelen på "anerkendt autoritet" er naturligvis netop noget af det karakteristiske for international politik og bestræbelserne på at skabe et sådant system det karakteristiske for samarbejdsinteresserne. For så vidt kan samarbejds- og fredsinteresser anses for sammenfaldende. Men det er ikke altid tilfældet, og det er grunden til, at det anses for hensigtsmæssigt at arbejde med begge kategorier. De kan være indbyrdes modstridende. Oprettelsen af Folkeforbundet kan anses for udslag af samarbejdsinteresser. Men da dette samarbejdssystem skulle stå sin prøve i 30'erne, kom medlemslandenes interesse i at undgå væbnede opgør i konflikt med deres ønsker om at skabe et internationalt rets- og sikkerhedssystem. Om den ene eller anden interesselype skulle prioriteres højest, var genstand for en livlig debat i en række lande, måske først og fremmest i England.

Hensynet til bevarelse af freden vil ofte i interesseaggregationen blive prioriteret højere end andre interesseltyper: renommé, prestige, principper og idéer, ja selv sikkerhedsinteresser. Den engelsk-franske politik i 30'erne over for Tyskland var i det mindste for en retrospektiv betragtning udtryk for en tilsidesættelse af sikkerhedsinteresser for fredsinteresser. Men det er i denne

1) Thomas Schelling, The Strategy of Conflict, New York 1963, kap. II.

2) Talcott Parsons, Order and Community in the International Social System, James Rosenau, International Politics and Foreign Policy, Glencoe 1961, s. 126.

3) Boason, Approaches to the Study of International Relations, Assen 1963, s. 78.

sammenhæng værd at bemærke, at en retrospektiv betragtning ofte vil adskille sig så væsentligt fra den samtidige, at den bliver anakronistisk. Aktørernes opfattelse af både freds- og sikkerhedsinteresser præges af deres forestillinger om et væbnet opgørs konsekvenser og den formodede trusels karakter. Hvorfor de ofte vil afvige stærkt fra eftertidens opfattelse, skal undersøges nærmere under beslutningsanalysen.

Inden dette forsøg på en interessetypologisering afsluttes, kan der måske endelig være grund til at anføre en sontring, som Wolfers anvender. Han skelner mellem "besiddelsesmål" og "miljømål", idet han fremhæver, at visse mål kun kan opnås på andre enheders bekostning, mens den ene gevinst for andres vedkommende ikke er den andens tab. Han skriver videre: ¹⁾

If it were not for the existence of such goals, peace could never become an objective of national policy. By its very nature, peace cannot be the possession of any one nation; it takes at least two to make and have peace. Similarly, efforts to promote international law or to establish international organizations, undertaken consistently by many nations, are addressed to the milieu in which nations operate.

24. Mål og magt

En nærmere analyse af, hvilke interesser staterne søger at varetage i den internationale politik, viser, at begreber som magteksansion og nationale interesser er af ringe værdi som analytiske redskaber. Men typologiseringen oplyser i sig selv ikke meget om staternes holdninger, hensigter og adfærd. Typologien kan være en støtte ved en undersøgelse af, hvilke typer interesser der gør sig gældende i en given situation. Men den siger ikke noget om den indbyrdes prioritering under interesseaggregationen eller sammenhængende hermed om, med hvilken intensitet den ene eller anden type mål forfølges.

Er det overhovedet muligt at sige noget generelt om dette problem? Meget hurtigt støder man i den empiriske analyse på specifikke forhold, som kun lader sig kategorisere på et meget højt abstraktionsniveau som geografiske hensyn, opinionen, indgåede forpligtelser, historiske aspirationer, interessegruppeindflydelse etc. Der vil under beslutningsanalysen blive lejlighed til at gå nærmere ind herpå. Imidlertid kan der i denne sammenhæng, hvor opmærksomheden er rettet mod generelle træk i staternes adfærd i den internationale politik snarere end mod udenrigspolitikens indre kilder, være grund til påny at rette søgelyset mod fænomenet magt og dets forhold til målprioriteringen.

I hvilket omfang præges interesseaggregationen af internationale magthensyn, d.v.s. af muligheden for eller aktørernes bedømmelse af muligheden for at virkeliggøre en given målsætning? I hvilket omfang præges den af interne magthen-

1) Op.cit., s. 74.

syn, d.v.s. af aktørernes bedømmelse af, hvorledes fremsættelse og forfølgelse af det ene eller andet krav vil påvirke deres egen magtposition i det interne politiske system?

Det første spørgsmål er allerede kort blevet berørt i drøftelsen af "statsadfærd". Der er blevet anført eksempler på, hvordan statsmænd har fremhævet lejligheden, chancen som noget centralt for virkeliggørelsen af aspirationer. Ofte tales også om sansen for "det rette øjeblik" og om udenrigspolitikens karakter af "løbende improvisation". Duroselle forsøger i sin ikke videre overbevisende aktørtypologi at sondre mellem "den doktrinære" og "opportunisten", idet han finder det karakteristisk for den første type, at han på forhånd har lagt et aktionsprogram, som derpå følges, at med andre ord midlerne tilvejebringes for at virkeliggøre en bestemt målsætning, for den anden, at målene affødes af situationen: ¹⁾

Les doctrinaires - pour Lasswell, les "théoriciens" - sont ceux qui se sont fixé un système de pensée cohérent et qui essaient le plus souvent possible d'harmoniser leurs décisions à ce système. Les opportunistes ou empiristes ne s'attachent à aucun système précis et règlent leur conduites sur les circonstances.

Han synes at være af den opfattelse, at den doktrinære eller pragmatiske holdning har sin rod i aktørernes psykologi. Men selv om sondringen kun anvendes til beskrivelse af den iagttagelige adfærd, viser hans eksemplificering, på hvor gyngende grund man befinder sig. Som "un des meilleurs exemples de doctrinaires" anfører han Hitler. Han finder et slående bevis på denne påstand i sammenfaldet mellem programmet i Mein Kampf og Hitlers udenrigspolitiske adfærd. Han henregner Lenin og Stalin til samme type, citerer Bertrand Russells bedømmelse af Lenin: "Han virker som en pedant ved sit ønske om at få en til at forstå sin tese, ved den arrigskab, han viser over for dem, der har svært ved at forstå den, eller som er uenige med ham" og mener, at Roosevelts fejlvurdering af Stalin skyldtes, at han bagatelliserede georgierens "esprit doctrinaire" ²⁾.

Men hvor holdbare er disse fortolkninger? A.J.P. Taylor anlægger en helt anden vurdering på Hitler: ³⁾

Hitler, far from transcending his respectable predecessors, was actually being more moderate than they when he sought only Lebensraum in the east and repudiated, in Mein Kampf, gains in the west. Hitler merely repeated the ordinary chatter of Rightwing circles. Like all demagogues, Hitler appealed to the masses...

The abstract speculator turned out to be also a statesman on the make who did not consider beforehand what he would make or how. He got as far as he did because others did not know what to do with him...

He exploited events far more than he followed precise coherent plans.

1) Renouvin & Duroselle, Introduction à l'histoire des relations internationales, ss. 294 ff.

2) Ibid., s. 295.

3) A.J.P. Taylor, The Origins of the Second World War, London 1963, ss. 15 f. og 4.

Var Lenin mere doktrinar? Brest-Litovsk-freden er et eksempel på en stor taktisk tilpasningsevne og fremholdes som forbillede herpå i vor egen tids sovjetiske litteratur ¹⁾. Eller Stalin? Havde han i 1939-45 et fast program for, hvor langt den sovjetiske kontrolzone skulle udvides? Snarere synes den sovjetiske målsætning at have været nøje afpasset efter, hvad den internationale magtsituation ville tillade, hvilken modstand ekspansionen ville møde. Det samme kan siges om både Hitler og Lenin, repræsenterende to ekstremer: På den ene side Hitler, der søger at opbygge et tysk hegemonisystem, som omfatter hele Kontinentaleuropa i en periode, hvor de tyske våben har fremgang. På den anden side Lenin, der er parat til at give afkald på 200 års russiske erobringer. Men i begge situationer kan man konstatere et andet magthensyn end tilpasningen til den eksisterende internationale magtsituation. Der er også en sammenhæng mellem udenrigspolitisk adfærd og interne magthensyn. Både ved målformuleringen og magt-vurderingen bliver udenrigspolitikken til i et dobbelt interaktionssystem, det internationale og det interne. Under statsadfærdssynsvinkler er opmærksomheden primært rettet mod det første, under beslutningssynsvinklen mod det andet.

Hensynene til den internationale magtsituation under prioriteringen af de udenrigspolitiske mål er ikke bare noget, man træffer i stormagtspolitikken. Denne tendens træder måske endnu tydeligere i relief, når man beskæftiger sig med småstater. I efteråret 1918 var samtlige danske partier enige om, at Tysklands sammenbrud burde benyttes til en grænserevision. De var endvidere enige om, at kriteriet for grænsedragningen burde være folkenes selvbestemmelsesret. Men denne overensstemmelse mellem grænsepolitik og princippolitik går i de følgende måneder i opløsning. I løbet af 1919 og 1920 udvikles der hos visse grupper en ekspansiv målsætning, som, skønt den havde interne kilder, næppe lader sig forklare uden hensyntagen til den internationale magtsituation. Under indtryk af Tysklands sammenbrud omsattes aspirationer, der hidtil kun havde eksisteret i visse udenrigspolitiske pressionsgrupper inklusive måske kongehuset, i udenrigspolitiske handlingsmål.

Det er tvivlsomt, om det overhovedet er hensigtsmæssigt at forsøge at identificere en stats målsætning uden samtidig at inddrage dens muligheder for at virkeliggøre den. Dog kan magt, skønt den som tidligere berørt primært er et instrumentalt begreb, også være et mål i sig selv, ikke som i det interne politiske system i betydningen suveræne kontrolpositioner, men i forhold til andre politiske enheder. Ofte vil dog også magtmaksimering være et middel til at tilgodese en anden instrumental interesse, der måske burde betragtes som en selvstændig kategori, fordi den betragtes som en værdi i sig selv, handlefriheden. Gang på gang synes dette at holde de flest mulige valgmuligheder åbne, at

1) Zorin, Osnovy diplomatičeskoj sluzby, Moskva 1964.

være det vigtigste mål for en stats adfærd. Den kan arbejde for det ved en magt-maksimering.

Bevarelse af ydre handlefrihed indgår ved siden af den territoriale integritet og den interne handlefrihed i dens sikkerhedspolitik. Ofte søges den ydre handlefrihed bevaret ved at undgå præcise forpligtelser, hvorefter det ses, at bevarelse af handlefriheden ikke kan underordnes sikkerheds- og ekspansionskategorierne.

25. Magt og afmagt

Interesstetypologiseringen kan have en vis værdi som analytisk redskab, når man vender sig til et problem, som, skønt det i de senere år har været viet stigende opmærksomhed, endnu ikke har været genstand for udtømmende systematisk behandling i den teoretiske litteratur, forholdet mellem stormagter og småstater ¹⁾. Enkelte forfattere er dog blevet slået af, at småstater ofte i den internationale politik har en handlefrihed, selv i forhold til stormagter, som ikke kan måles ud fra styrkeforholdet. Wolfers taler om "the power of the weak" og anfører som eksempler Cubas adfærd over for USA og Albaniens over for Sovjetunionen ²⁾. Hvis der på engelsk fandtes et dækkende ord for afmagt, ville han måske mere rammende kunne have talt om "de stærkes afmagt". I ethvert magtforhold indgår mindst to, og følgelig kan det anskues fra to sider.

Ifølge Wolfers' opfattelse stammer denne "power of the weak" først og fremmest fra "the relationship among the great powers themselves". "Even for them power is a scarce commodity which they husband with care". Magtbalancen mellem antagonistiske stormagter giver med andre ord småstatens styrke en marginalværdi, som giver den langt større sikkerhed og handlefrihed, end hvis den befandt sig i en direkte konfrontation med stormagten. Det er ikke vanskeligt at finde situationer, der bekræfter denne tese. Man kunne anføre Sveriges stilling under den anden verdenskrig, hvor en tysk besættelse på grund af det svenske forsvars styrke ville have krævet en tysk ekstrainsats, som måske oversteg den marginalstyrke, Tyskland havde til rådighed, fordi dets hovedstyrke var engageret i konfrontationen med vestmagterne, således at "magt" var blevet "en mangelvare". Det er endog blevet hævdet, at magt i den grad var en mangelvare, at blot et "tilstrækkeligt samarbejde om efterretninger og mobilisering" mellem de nordiske lande ville have gjort operation Weserübung så risikabel, at den var

1) Det mest omfattende forsøg er David Vital, The Inequality of States, Oxford 1967. Men den er stærkt præget af, at kategorier fra stormagtsadfærd anvendes på småstatsproblematikken. Se i øvrigt Erling Bjøl, The Power of the Weak, Cooperation and Conflict, Oslo 1968, nr. 3, Jean-Pierre Derriennic, Relations interétatiques inégales et conflits, Revue française de science politique, Paris 1969, nr. 4.

2) Op.cit., s. 111.

blevet opgivet ¹⁾.

Man kan imidlertid også anlægge en interessesynsvinkel. Hvilke fordele ville Tyskland have opnået ved en besættelse af Sverige, som det ikke allerede havde vundet ved erobringen af Norge og den deraf følgende besættelse af Danmark? Tyskland havde to hovedinteresser i Norden: at skaffe sig operationsbaser for ubåde på den norske kyst og at sikre malmtilførslerne fra Sverige, der ansås for vitale for den tyske krigsførsel ²⁾. Begge hensyn var tilgodeset med felttoget i april 1940, og et angreb på Sverige ville med stor sandsynlighed have ført til indstilling af malmforsyningerne over en længere periode.

Spørgsmål om interesseintensitet og interesselyster vil ofte med udbytte kunne stilles i analysen af et stormagts-småstatsforhold som komplement til styrkebetragtningen. Om magt er en "mangelvare" i et sådant forhold, beror også på, hvilke interesser stormagten mener står på spil. Anser den det for vitale interesser, kan den nødvendige styrke ofte mobiliseres. Når Sovjetunionen i august 1944 opgav at gennemføre det oprindelig planlagte fremstød til Kymmene elv i Finland, kan det naturligvis, som man har gjort gældende fra finsk side, have været, fordi den finske modstand var sejgere end ventet ³⁾. Det er dog vanskeligt at acceptere, at den ikke kunne have fremskaffet midler til at bryde denne modstand, hvis man i Moskva havde ment, at vigtige interesser stod på spil. Men det er nærliggende at antage, at andre mål i denne fase prioriteredes højere end en total underkuelse af Finland: Set fra et strategisk synspunkt måtte Polen forekomme vigtigere. Bestræbelserne på at få politisk kontrol med Polen var inde i en kritisk fase og krævede en vis kapital af tillid hos de vestallierede, som kunne sættes over styr ved en al for hårdhændet fremgangsmåde over for Finland, der havde bevaret en vis goodwill i USA, hvad Roosevelt udtrykkeligt havde givet udtryk for på Teherankonferencen ⁴⁾.

Men selv de elementære magtbalancekategorier, Wolfers anvender, kræver uanset, om man vil anlægge interessesynsvinklen, en større nuancering. I hvilken grad magt er en mangelvare i forholdet stormagt-småstat, er ikke bare et spørgsmål om, hvorvidt der eksisterer et magtbalancesystem, men også om, hvilken type magtmidler der er til rådighed. Den tyske operation Weserübung var risikabel, fordi flådestyrker i særlig grad var en tysk mangelvare, i den grad, at muligheden for en invasion i England formentlig forskertsedes ved de tab, den tyske flåde led under felttoget i Norge. I forholdet Sovjetunionen-Albanien er det, skønt vi naturligvis ikke kender den sovjetiske motivering, lidet overbevisende, som Wolfers synes at gøre det, at betragte magtbalancen mellem USA og Sovjetunionen som den afgørende determinant i den sovjetiske adfærd. Dels er det mere nær-

1) Bjørn Svensson, Derfor gik det sådan den 9. april, København 1965, ss. 77 & 193.

2) Se Walter Hubatsch, Weserübung, Göttingen 1960, Carl-Axel Gemzell, Raeder, Hitler und Skandinavien, Lund 1965 og Svensson, op.cit.

3) Aimo Pajunen, Finlands säkerhetspolitik, Stockholm 1967, s. 31.

4) Adam Ulam, op.cit., s. 356, og Georges Kennan, Memoirs, s. 205.

liggende at henvise til Kina, dels kan man stille det spørgsmål, om Sovjetunionen på dette tidspunkt rådede over den type magtmidler, der var brug for til en operation mod Albanien, d.v.s. amfibiekapacitet. Spørgsmålet om typen af magtmidler hænger naturligvis igen nøje sammen med geografiske forhold. På samme måde ville en invasion på Cuba have krævet en indsats af en type magtmidler, der i 1962 var en mangelvare for USA selv i en direkte konfrontation med Cuba.

USA kunne dog utvivlsomt have mobiliseret de fornødne midler, og en analyse af dets adfærd bliver derfor ikke udtømmende uden hensyntagen til interesseaggregationen. USA havde og har interesser af forskellige typer at varetage i forhold til Cuba: sikkerhedsinteresser på forskellige niveauer. På det atomstrategiske niveau blev de anset for vitale og medførte en energisk reaktion, da de føltes truet. På et lavere niveau bestod de i den "smittefare", som Cuba kunne indebære i forhold til andre latinamerikanske lande, ved social spredning gennem efterligning eller underminerende virksomhed. CIA mente, at denne burde imødegås ved direkte intervention, mens præsidenten efter Svinebugtsaffæren anså indkapsling for tilstrækkelig. For USA havde også andet end sikkerhedsinteresser at varetage. Fidel Castros udfordring var vel en trusel mod USAs prestige på samme måde som Albaniens udfordring var en krænkelse af Sovjetunionens prestige. Men i begge tilfælde ville en intervention være i strid med de to stormagters renomméinteresser og ideologiske værdisystem.

Også Wolfers kommer ind på dette hensyn, når han skriver, at et af småstaternes aktiver er "the solidarity that usually prevails among the lesser countries and makes all of them sensitive to the "bullying" of any one of them". Ejendommeligt nok hævner han dog dette som et eksempel på et aktiv, der ikke er "lånt fra andre", skønt renomméhensyn i sidste instans er den opfattelse, aktørerne har af, hvordan andre vil bedømme deres adfærd i forhold til internationale normer.

Cuba viser også, at stormagtskonfrontationen giver småstaten øgede muligheder for at modstå pres af økonomisk karakter. Virkningen af den amerikanske boykot kunne afbødes ved den sovjetiske bistand.

I dette som i mange andre tilfælde er en konfrontation mellem stormagt og småstat i virkeligheden ikke bilateral, men multilateral, i det mindste set fra stormagts synspunkt. Dens adfærd i forhold til en småstat har virkninger for dens interesser i forhold til andre lande. Men det er ikke bare i så henseende, interesseaggregationen i stormagten er mangesidet. Forskellige interessetyper og de organisationer, der repræsenterer dem, rivaliserer ofte indbyrdes, selv hvor der er etableret et meget vidtgående bilateralt kontrolforhold. Det illustreres måske bedst ved et ekstremt tilfælde som forholdet mellem Danmark og Tyskland i perioden 1940-45. A.J.P. Taylor stiller netop med

Danmark som eksempel spørgsmålet: 1)

What can an army do when there is not another army to defeat? It can invade the disarmed country; but the national will of the invaded is unshaken. That will can be broken only by terror - the secret police, the torture chamber, the concentration camp. This method is hard to apply in peace-time. The Germans found it difficult to apply, even in war-time, with countries such as Denmark which they had overrun without fighting.

Svaret ligger i besættelsestidens historie: udbytte et land økonomisk, indføre censur, begrænse bevægelsesfriheden, opføre militære anlæg, sætte retsvæsenet ud af funktion, deportere og henrette politiske modstandere etc. Men det tysk-danske forhold viser også, at småstaten selv i så ekstrem en kontrolsituation i nogen grad er i stand til at forsvare sine interesser ved at spille på modsætningsforholdet mellem forskellige interessetyper i stormagten 2). Økonomiske interesser krævede, at Tyskland opnåede det maksimale økonomiske udbytte af Danmark. Sikkerhedsinteresser, at de militære styrker var mindst muligt optaget af interne gendarmeriopgaver. Begge disse interessetyper gik på tværs af ideologiske interesser i at få etableret en "Lösung Clausen", som Hitler egentlig helst havde set, og muliggjorde en vis varetagelse fra dansk side af beskyttelsesopgaver.

Man kan formode, at lignende hensyn har krydset hinanden i formuleringen af den sovjetiske politik i forhold til Tjekkosllovakiet. Prestige- og renomméinteresser har indiceret hver sin kurs. Interne magthensyn til den virkning, den tjekkiske udvikling kunne få på det sovjetiske regimes legitimationsgrundlag, den sovjetiske stats stabilitet og den sovjetiske kontrol med Østeuropa har måttet afvejes mod virkningerne på det sovjetiske kontrolforhold over for de vesteuropæiske kommunistpartier og mulighederne for at fremme en opløsning af det vestlige sammenhold.

Det amerikanske engagement i Vietnam er et andet eksempel på, hvorledes styrke ikke er uden videre omsættelig i magt.

Schelling har nærmet sig problemet den svages magt og den stærkes afmagt fra en anden synsvinkel, der har særlig relevans for forskellige typer af integrationssystemer, d.v.s. systemer, hvori den stærkere magt har en interesse i at bevare og udvikle samarbejdet: 3)

The government that cannot control its balance of payments, or collect taxes, or muster the political unity to defend itself, may enjoy assistance that would be denied if it could control its own resources.

Aron taler med henblik på den fjerde republiks udenrigspolitik om en "chantage à la faiblesse" 4). Det kan gang på gang konstateres i forhandlingerne

1) A.J.P. Taylor, The Origins of the Second World War, s. 101.

2) Se herom navnlig Jørgen Hæstrup, Til landets bedste, København 1966.

3) Thomas Schelling, The Strategy of Conflict, s. 23.

4) Aron, Paix et guerre, s. 462.

mellem Frankrig og dets vestlige partnere, at det franske diplomati kan opnå fordele ved at henvise til, at regeringen vil blive styrtet eller en traktat ikke ratificeret, hvis den ikke opnår denne eller hin indrømmelse. Men der behøver ikke, som Aron antyder, være tale om "chantage". Selve det forhold, at forhandlingspartnerne er klare over, at en regering sidder på et spinkelt parlamentarisk grundlag, kan være tilstrækkeligt til at gøre forhandlingspartneren mere imødekommende. Omvendt kan en regerings forhandlingsposition svækkes af dens parlamentariske styrke. Adenauer afviste Mendès Frances ændringsforslag til Europahærtraktaten under forhandlingerne i Bruxelles i august 1954 med bemærkningen: "Jeg har her i min lomme beviser for, at traktaten kan ratificeres, som den er" ¹⁾.

Men forudsætningen for denne svaghedens magt er naturligvis, at der hos modparten findes samarbejdsinteresser, som anses for vigtigere end de interesser, konfrontationen drejer sig om. Igen ligger den svages magt i sidste instans i den prioritering, der præger den stærkes interesseaggregation.

Har en stormagt engageret sin prestige stærkt, vil den svagere kunne "låne" styrke fra den, som kan begrænse den stærkes handlefrihed. Man kan illustrere dette forhold med de skranker, Saigon-regeringen har kunnet sætte for USAs handlefrihed. Findes der på den anden side ikke en stormagtsinteresse i et engagement, vil småstaten, som man f.eks. har påvist det for 30'ernes vedkommende ofte være henvist til at slå ind på en "lodsfiskkurs", der søger tilpasning til en truende stormagt. Man har også talt om småstaternes "anti-magt-balance" adfærd ²⁾. Dette turde dog kun gælde den type internationale systemer, hvor småstaten ikke kan "låne" magt fra en stormagt.

1) Personlig meddelelse fra Mendès France. Se i øvrigt La France devant l'Europe, s. 43.

2) Annette Baker Fox, The Power of Small States, Chicago 1959, s. 187 og Robert Rothstein, Alliances and Small Powers, New York 1968, s. 26 f.