

ERLING BJØL FYLDER 100 ÅR 11. DECEMBER 2018

November 2018

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INTERNATIONAL POLITIK II, 1. 1967, 100 ss.

INTERNATIONAL POLITIK II, 2. 1967, 89 ss.

INTERNATIONAL POLITIK IV – Småstatsproblematik. 1968, 49 ss.

INTERNATIONALE POLITISKE SYSTEMER. 1969, 107 ss.

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

INTERNATIONAL POLITIK – ØKOLOGI. 1970, 122 ss.

INTERNATIONAL POLITIK IV – HANDLINGSANALYSE. 1971, 111 ss.

Henning P Duus

Tidligere lektor i statskundskab

ved

Hærens Officersskole

Cand. mag.

Samfundsfag og Idehistorie

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

III

Je crois que le vice de la recherche de la simplicité est ce qui a le plus fait pour égarer la pensée dans l'ordre social et dans l'ordre politique.

Bertrand de Jouvenel

POLITIKKENS TILBLIVELSE

1. Indledning.

Det følgende er trediedel af en systematisk introduktion til den internationale politik, hvori første del er viet "procesfaktorer", anden del hovedtræk i en række enkeltstaters ydre adfærd. Emnet i det følgende bliver den internationale politiks tilblivelse med særligt henblik på teoretiske betragtninger vedrørende denne proces.

Ved teori forstås her udsagn, der postulerer regelmæssighed i iagttagne fænomener og en forklaring af sådan regelmæssighed. Teori er generalisering. Med Morton A. Kaplans formulering:

-if there are no generalizations to be made, there is no political science 1).

Med hvilken rækkevidde og funktion har disse generaliseringer?

Forskellige statskundskabsteoretikere har forskellige ambitioner. Horace V. Harrison erklærer:

-an acceptable theory of international relations should be capable of serving as a guide not only for understanding the present state of world affairs but also for preparing for and predicting the future....

-the real test of the usefulness of a theory is its capability of yielding predictions, its ability to provide guides in the solution of concrete problems....theories which are developed can hardly have much utility in either the study or the practice of international relations unless they can provide at least a rough idea of what can be expected to happen in a given set of circumstances 2).

-
- 1) Morton A. Kaplan, Problems of Theory Building and Theory confirmation in International Politics (s. 14) i World Politics, Princeton oct. 1961-juli 1962, et særnummer, der også er udgivet af Klaus Knorr og Sidney Verba som The International System, Theoretical Essays, Princeton 1961, fra nu af citeret som Knorr & Verba. Kaplan er professor ved University of Chicago og formand for dets Committee on International Relations, forfatter af et af den teoretiske litteraturs hovedværker System and Process in International Politics, New York 1957.
 - 2) Horace V. Harrison, The Role of Theory in International Relations, Princeton 1964, s. 13. Harrison er professor ved University of Maryland.

Han modificerer dog dette ambitiøse krav ved at tilføje:

Considering the many variables in the subject matter dealt with in this field, it would be unrealistic to expect international relations theory to serve as the basis of prediction with the same degree of accuracy which theory in the physical sciences is capable of providing, or perhaps even theory in the social sciences in general 1).

En lignende forsigtighed finder man hos de fleste statskundskabsforfattere, der har beskæftiget sig med teoridannelse i international politik. Quincy Wright erklærer ganske vist også, at kriteriet for, om man har "a valid science" er, om man kan sige: "Under these conditions this will happen" and whenever those conditions occur, it actually happens", men tilføjer:

The social sciences are no subject to the feedback of human understanding and purpose, and the unanalyzed contingencies of time and place, that their assumptions must continually change. Human relations are not susceptible to precise prediction, although some prediction of the tendency of things is possible, and certainly a discipline of international relations should assist in making rough predictions of what is likely to happen 2).

Professor Manning formulerer disciplinen international politiks muligheder således i sammenligning med andre videnskabelige discipliner:

In mathematics, demonstration...; in statistics, probability; in the natural sciences, verifiability; and in sociology, sometimes verifiability perhaps, but sometimes plausability only. International Relations, as a line in sociological reflection and inquiry, need make no apology when able to offer plausability and nothing more 3).

1) Sammesteds.

2) Quincy Wright, Development of a General Theory of International Relations i Harrison, op.cit. ss. 22f. Quincy Wright (University of Chicago) er en Nestor blandt de amerikanske political scientists, der har forsøgt at udforme statskundskabsdisciplinen i international politik, hvis felt han forsøger at definere i The Study of International Relations, New York 1955.

3) C.A.W. Manning, The Nature of International Society, London 1962, s. 125, et af de ikke særlig talrige engelske bidrag til den teoretiske litteratur.

Kaplan skriver videre om problematikken i teoridannelse inden for international politik:

Unlike the economist, the student of international politics cannot examine simultaneously operating firms and markets of different kinds, and make detailed comparative or statistical analyses in order to determine which factors probably produce which results. He is not even in as good a position as the student of comparative politics. His only comparisons are comparisons in time, and in this case not one but many factors are varying simultaneously. For this reason analogies are quite perilous 1).

Teoriens funktion er for Kaplan heuristisk. Men

although we may then recognize that our analyses are of a heuristic order - that is, that they permit us to order our experiences in a convincing but not highly demonstrable manner - they can still perform valuable functions. In addition, we may then be able to specify research designs that buttress the reasonable probability of our theoretical statements 2).

-our explanations or theories can never have the authority of theory in physics, or its explanatory or predictive power. The important problem is whether they can be stated in ways that permit additional analysis and investigation...The object is not to seek a certainty or precision that the subject matter does not allow, but to reject a dogmatism that the subject matter does not make necessary 3).

Stanley Hoffmann har givet en definition af begrebet teori i international politik, som udmærker sig ved at være rammende og udtømmende:

a theory is primarily a systematic effort at asking questions which will allow us to organize our knowledge, to orient our research, and to interpret our findings. Theory should help us order the data we have accumulated. It should identify the main factors or variables in the field and concentrate our attention and research on the most important problems 4).

Disse beskedne, primært heuristiske forsætter respekteres ikke altid. Man kan undertiden møde en tilbøjelighed til at tillægge formulerede påstande en lovgyldighed, hvor der kun er tale om iagttagne

1) Op. cit., s. 20.

2) Samme, s. 21.

3) Samme, s. 24

4) Stanley Hoffmann, Contemporary Theory in International Relations, Englewoods Cliffs, N.J., ss. 7f. Hoffmann er fransk-amerikaner og professor ved Harvard.

tendenser eller "grundtræk" 1).

Hans J. Morgenthau har gjort gældende, at politisk tænkning er "standortgebunden", tied to a particular social situation" 2). Han skriver om sin egen karriere som politisk teoretiker:

I had my first experience as a theoretician of international relations under the Truman-Acheson Administration of America's foreign policy. Theory then provided a theoretical justification for what the policy makers were doing, one may say, instinctively - what they were doing pragmatically on a mere day-by-day basis 3).

Denne forbavsende bekendelse synes at afskrive muligheden for, at politisk videnskab kan holdes adskilt fra praktisk politik, og visse skribenter har da også sat et spørgsmålstegn ved, om der overhovedet eksisterer teori i videnskabelig forstand vedrørende international politik.

Professor Martin Wight fra London School of Economics and Political Science kaldte i 1960 en afhandling "Why is There no International Theory?" 4) På den ene side siger Wight, er international politik blevet betragtet som "the untidy fringe of domestic politics", på den anden side er udviklingen af en i egentlig forstand international politisk teori blevet hæmmet af, at "the character of international politics is incompatible with progressivist theory. Thus international theory that remains true to diplomatic experience will be at a discount in an age when the belief in progress is prevalent."

-
- 1) Jean-Baptiste Duroselle understreger i L'élaboration de la politique étrangère française, Revue française de Science Politique, Paris 1956, nr. 3 s. 515, at statskundskaben indtil videre ikke kan formulere "love", men mere beskedent må søge des données fondamentales.
 - 2) Hans J. Morgenthau, The Intellectual and Political Functions of a Theory of International Relations i Harrison, op.cit., s. 112. Tysk-amerikaneren Morgenthau, professor ved University of Chicago er ophavsmand til en af de mest anvendte amerikanske lærebøger i international politik, Politics Among Nations, og en af de førende talsmænd for den såkaldte "realistiske skole" i amerikansk political science.
 - 3) Samme, s. 113.
 - 4) April 1960 nummeret af International Relations, udgivet af David Davies Memorial Institute of International Studies.

Han viser, hvad han mener, med et eksempel:

If Sir Thomas More or Henry IV, let us say, were to return to England and France in 1960, it is not beyond plausability that they would admit that their countries had moved domestically towards goals and along paths which they could approve. But if they contemplated the international scene, it is more likely that they would be struck by resemblances to what they remembered, International politics is the realm of recurrence and repetition.

Morgenthau gør herimod gældende, at det just er det forhold, at "international politics is the realm of recurrence and repetition", der gør det muligt at teoritisere om den:

It is this repetitive character of international politics.... that lends itself to theoretical systematization 1).

Mens der således fra akademisk side vises betydelig skepsis med henblik på teoridannelsemuligheder, handler de politiske aktører rask væk, som om der eksisterede teorier med lovmæssig gyldighed i international politik, siger Wolfers:

A statesman who decides in favor of a punitive peace treaty may act on the general notion that aggression will be repeated unless it is punished; another statesman who opposes such a treaty and pleads instead for a peace of reconciliation may be guided by the general notion that peace can be made enduring only if the enmities of yesterday are summoned in a spirit of generosity. Both sides conceive of the issue not as unique but as one of a category of analogous cases.

Often the underlying propositions and principles are only dimly perceived by the actor; they are part of his intellectual heritage and environment. As a result, a host of naive, oversimplified or patently false hypotheses become reflected in support of acts of intuition. The choice, then, is not between theory and no theory, but between relatively informed, sophisticated and objective theoretical propositions carefully formulated in the course of disciplined and dispassionate professional analysis, and crude hit-and-miss "theories" 2).

1) Op. cit., s. 104.

2) Arnold Wolfers, Discord and Collaboration, Baltimore 1962, s. XIV. Wolfers er direktør for Washington Center of Foreign Policy Research under Johns Hopkins University.

Ved teori skal med skyldigt hensyn til alle de ovenfor anførte forbehold i det følgende forstås generelle teser om den internationale politik - formuleret af statskundskabsteoretikere, historikere og aktører - der primært opfattes, som analytiske redskaber, som et begrebsapparat, der med Stanley Hoffmanns formulering kan anvendes til "organiseret stillen spørgsmål". Dette begrebsapparat er først og fremmest lånt fra sociologien, fordi "sociology attempts to explain in general what History has described in particular" 1). Det er statskundskabens opgave at søge det typiske i håb om at identificere den internationale politiks "topologiske aspekter" 2).

Den internationale politik vil herunder blive anskuet under de to synsvinkler, hvorunder man har forsøgt en teoridannelse, den "systematiske" og den "udenrigspolitiske". Under den første er opmærksomheden rettet mod det internationale system, og staterne opfattes som aktører. Under den anden er opmærksomheden vendt mod den enkelte stat og dens beslutningstagere. Man taler også om studiet af international politik kontra studiet af udenrigspolitik 3). De to synsvinkler anses her for komplementære; men de understreger aspekter, der kan virke dichotomiske. Under den første fremtræder den internationale politik under et mere deterministisk aspekt, som statsadfærd, end under den anden, der fremhæver indeterministiske aspekter. Under den første er hovedvægten på midlerne, under den anden på målene. I forskellige kombinationer optræder disse to kategorier i al teoretiseringen om international politik.

-
- 1) Ch. Boasson, Approaches to the Study of International Relations, Polemologische Studien, Assen 1963, s. 85.
 - 2) Thomas C, Schelling, Experimental Games and Bargaining Theory i Knorr & Verba, op. cit. s. 62.
 - 3) Om de to synsvinkler, den internationale politik og udenrigspolitikens se f.eks. Fred A. Sondermann, The Linkage between Foreign Policy and International Politics i James N. Rosenau, International Politics and Foreign Policy, New York 1961 og George Modelski, A Theory of Foreign Policy, London 1962.

I. DEN INTERNATIONALE POLITIK.

2. Systemet.

Nogle af de forfattere, der arbejder med systemsynsvinklen, har tilstræbt en teori, som dækker på en gang det statsligt organiserede samfund og det internationale system, ved at understrege analogierne mellem den internationale og den indre nationale politik. Ifølge Morgenthau's lærebog Politics Among Nations er

Domestic and international politics but two different manifestations of the same phenomenon: the struggle for power 1).

I en anden meget benyttet lærebog i international politik, Ernst B. Haas & Allen S. Whiting, The Dynamics of International Relations, (New York 1956, s. 49), hedder det:

International politics is often called a "Struggle for power" or "power politics", but in this regard it does not differ from domestic politics, all politics involves conflict. The essential difference is that domestic political conflicts are subject to restraints which are lacking in the world scene. In short, all politics is power politics, only international politics is "more so".

Der er altså ligheder, og der er forskelle. Spørgsmålet er, hvor det er mest givende at lægge hovedvægten. Visse forfattere advarer imod at koncentrere sig om lighederne. John Sanness skriver f.eks.:

De begreber og teorier som har vist seg fruktbare ved studiet av politikk innen for et organisert statssamfunn, behøver ikke å være fruktbare i studiet av internasjonal politikk - de kan endog være farlige når de halvt mekanisk overføres på forholdet mellom stater 2).

og J.W. Burton:

There is apparently an assumption of some continuity from tribal leadership and law, to the creation of the State, and finally to the establishment of an international order. There may be uses for an analogy between a State and the world order, but there are no grounds for believing that there is a continuum 3).

1) Politics Among Nations, udg. New York 1961, s. 38.

2) John Sanness, direktør for det norske udenrigspolitiske institut i Internasjonal Politikk, nr. 1, Oslo 1965, særnummer om teori.

3) John Wear Burton, International Relations, A General Theory, Cambridge 1965, s. 61. Burton er australler, lektor i international politik ved University College, London.

Det er ikke vanskeligt at påvise analogier mellem national og international politik. Det kan også være oplysende, når analogierne blot ikke tilslører de fundamentale forskelle mellem de to systemer. Stanley Hoffmann resumerer disse således:

Most theories of domestic politics start from the ideal-type of (1) a community - i.e. an unconditional consensus on cooperation, a belief in a common good (however vague) and in the precedence of this common good over particular interests; and (2) an organization, the State, which has created this community or was established by it, and is endowed with the monopoly of the legitimate use of force. The theory of international politics must start from the ideal-type of a milieu in which (1) the behavior of the members ranges from, at best, that of partners in a society (who cooperate on a limited number of issues, rarely unconditionally, and give primary allegiance to themselves, not the society) to that of accomplices in chaos: the social group made up of the states is always on the verge of being a fiction; and (2) there is no monopoly of power, over and above that possessed by the members. Thus, whereas procedures for cooperation, for the creation and expression of consent, exist both in domestic and in world politics, the permanent possibility of free and legitimate recourse to violence remains the mark of international relations 1)

Karakteristisk for det internationale system er da, sat på spidsen - Hoffmann understreger udtrykkeligt, at han taler om ideal-typer - at den enkelte enheds interesser går frem for samfundets vel, mens det i det statslige samfund er omvendt, at der ikke findes nogen fælles beslutnings- og sanktionsmyndighed. Verdenspolitik er "politics in the absence of government", har man også sagt ²⁾.

1) Stanley Hoffmann, International Systems and International Law, i Knorr og Verba, op. cit. s. 206.

2) William T. R. Fox, The Uses of International Theory, i Theoretical Aspects of International Relations, Notre Dame, 1959 Ind. s. 35.

Når man alligevel kan tale om et internationalt system, er det fordi relationerne mellem staterne, af den schweiziske historiker Walter Näf betegnet som en "Reziprozität von Egoismen", ved deres kontinuerlige vekselvirkning delvis synes at opfylde de betingelser, der indgår i definitionen af begrebet det politiske system, som den f.eks. er formuleret af den belgiske sociolog Stéphane Bernard:

-les systèmes sont des ensembles matériels dont les grandeurs constitutives se trouvent entre elles dans une relation telle que si l'une des variables du système varie, les autres variables du système tendent à varier d'une manière déterminée).

Bernard hævder, at man aldrig systematisk har forsøgt en formulering af sociologiens generelle principper, men mener at kunne sammenfatte de eksisterende teoriers grundlag i to hovedprincipper:

Un principe d'interdépendance globale des facteurs dans le contexte social et un principe de réciprocité des actions.

Han mener at burde udvide disse principper med to andre:

Un principe d'inégalité des actions et un principe de subordination de la réaction par rapport à l'action.

Faktorernes globale indbyrdes afhængighed betyder

que tout facteur sociologique se trouve, tout moment, sous l'influence potentielle de l'ensemble des facteurs formant le système dont il fait partie et que, réciproquement, ce système se trouve lui-même, à tout moment, sous l'influence potentielle de chacun de ses facteurs constitutifs 2).

-
- 1) Werner Näf, Das Überstaatliche in der Geschichte, Wiesbaden 1954, s. 7. Stéphane Bernard, Introduction méthodologique i konfliktforskningsstudiet Maroc 1943-1956, Bruxelles 1963, II, s. 20. Bernard henviser (I s. 23) til, at han har hentet begrebet det politiske system fra Jean Meynaud, Introduction à la science politique. Meynaud gør heri (udg. Paris 1961, s. 217) opmærksom på, at han har hentet begrebet fra Easton. Når Bernard citeres her, er det, fordi han i flere henseender uddyber og nuancerer begrebet i forhold til Easton.
 - 2) Bernard, op. cit. II, s. 34.

Det andet princip findes, som han fremhæver, allerede implicit i det første.

Ved aktionernes ulighed forstår han, at

les actions échangées par les facteurs sociologiques qui concourent à la production d'un phénomène donné ne sont pas, en règle générale, d'égale puissance.

Ved reaktionens afhængighed af aktionen forstås, at

dans la mesure où un facteur A agit sur un facteur B, la réaction exercée par B sur A apparaît comme une dépendance de l'action dont elle procède, tout se passant finalement comme si A agissait sur lui-même par l'intermédiaire de B 1).

Sociologiens principper gælder også for den politiske videnskab, hævder han:

Comme la science politique et la sociologie sont coextensives l'une à l'autre, ces quatre principes sociologiques se transforment automatiquement en principes de la science politique dès que l'on substitue aux facteurs sociologiques qui interviennent dans leur énoncé des facteurs politiques ou à vocation politique 2).

Den sociologiske approach til international politik implicerer en determinisme, der også kommer stærkt til udtryk i Bernards omfattende afhandling om den fransk-marokkanske konflikt. Men ved sit fjerde princip - om reaktionens afhængighed af aktionen - åbner Bernard dog en dør for indeterministiske faktorer og dermed for en synsvinkel, der kan komplementere den systemorienterede.

Udgangshypotesen for systembetragtningen er da, at alle staters adfærd påvirker hinanden indbyrdes, selvom "relevansskalaen" er meget stor, såvel som systemet, og formålet at udforske tendenserne i denne globale interaktion.

Men er staterne de eneste komponenter i dette verdensomspændende system af bestandige vekselvirkninger?

1) Samme, s. 35

2) Samme, s. 36.

3. Aktørerne.

De lettest identificerbare gruppeaktører eller "gruppepersoner" (Carr ¹⁾) i international politik er de suveræne stater. Suverænitet er blevet defineret som statens retlige uafhængighed af andre samfund og deraf flydende evne til inden for folkerettens grænser selv at bestemme sin kompetence. Det, der lægges ind i begrebet, er ifølge Max Sørensen

dels, at ingen stat skal kunne underkastes nogen forpligtelse; den ikke selv har påtaget sig, dels at visse anliggender er den enkelte stats indre anliggender, som andre stater ikke kan blande sig i 2).

Trods de uhyre forskelle mellem staternes størrelse og magt er de alle formelt suveræne og ligestillede. Men at definere international politik som politik mellem stater, giver en meget snæver ramme, der f.eks. ikke ville rumme en i efterkrigstiden så betydningsfuld proces som afkoloniseringen indtil den fase, hvor en gruppe har konstitueret en stat. Netop denne proces har ganske vist ført til, at antallet af suveræne stater er blevet stadig større, og at gruppeaktørerne i det internationale system mere og mere er blevet identiske med stater. Men dels er alle grupper af nordvesteuropæiske forbilleder inspirerede aspiration i retning af at organisere sig i nationalstater, der har været en af de "dybe kræfter" eller procesfaktorer i international politik, endnu ikke overalt blevet opfyldt, hvorfor det er påkrævet også at regne med nationale grupper som aktører i den internationale politik, dels optræder en række "underaktører" som politiske og økonomiske grupper eller indflydelsesorganisationer i den internationale politik uden at det nødvendigvis sker via staterne.

1) Edward Hallett Carr, The Twenty Years Crisis, 1919-1939, An Introduction to the Study of International Relations, udg. New York 1964, s. 149. Bogen, der først udsendtes i 1939, anses for et pionerarbejde i den teoretiske litteratur. Carr har iøvrigt navnlig gjort sig bemærket ved sit omfattende værk A History of Soviet Russia.

2) Max Sørensen, Suverænitetetsbegrebet under omdannelse, Aarhus Stiftstidende, Århus 11. & 12. september 1957.

Forbindelserne mellem staterne er ikke den eneste form for internationale kontakter af politisk karakter. Navnlige om polyarkiske samfund gælder det, at de har en række forskellige internationale kontaktflader og kommunikationskanaler på forskellige niveauer. Arnold Wolfers taler om "subnationale aktører" og anfører som eksempler forretningsfolk, fagforeningsledere, kristlige demokrater og de amerikanske politiske partier ¹⁾.

Fra en europæisk synsvinkel ville det være nærliggende yderligere at anføre transnationale bevægelser som socialdemokratierne og de kommunistiske partier. Ved siden af de politiske partier kan også nævnes transnationale pressionsgrupper som Moralsk Oprustning eller fredsbevægelserne.

Ikke mindst med efterkrigstidens udvikling af organisationsdiplomati er der også sket en udvidelse af staternes kontaktflader ved, at flere og flere ministerier og interesseorganisationer er blevet inddraget i internationale forhandlinger.

Staternes tilstrækkelighed som referenceramme for international politik begrænses yderligere af, at visse konflikter af international karakter udspiller sig inden for de enkelte staters geografiske område med forskellige grupper tilhørende samme nation som aktører. Konflikten i Vietnam er et eksempel herpå.

I engelsk og fransk sprogbrug tales ofte om "internationale relationer" i stedet for international politik, og Sprout giver en meget rummelig definition af dette studieområde:

All human behaviour that originates on one side of a national political boundary, and affects human behaviour on the other side of that boundary .

4. Statsadfærd.

Hovedaktørerne i det internationale system er stater. Staten er som aktør en abstraktion. De, der handler og beslutter, er mennesker, som agerer på statens vegne. Har det da en mening at tale om staternes adfærd i den internationale politik?

1) Arnold Wolfers, op. cit., s. 18.

Kun hvis man kan sandsynliggøre, at visse former for adfærd er bestemt af aktørernes rolle som repræsentanter for staten i en given situation, således at den ville være den samme uanset de menneskelige beslutningstagere, at med andre ord en given stats adfærd ville have været den samme uanset, hvem der var ved magten i den, vil det strengt taget være forsvarligt at tale om statsadfærd. ¹⁾

Flere forfattere og aktører har på forskellig måde sandsynliggjort, at statsadfærd i denne forstand forekommer. Arnold Wolfers belyser problemet fra forskellige synsvinkler. Han siger for det første:

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 and 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⁾.

1) Boasson skriver om henholdsvis den systemorienterede og den udenrigspolitiske synsvinkel:

It seems that the true believers in the decision-making approach overestimate the importance of their heroes and villains and that the true believers in the powers of a "system" overestimate the benefits, or the curses, which a "system" can bestow or the rigidity with which a "role" in a system is (necessarily as they think) acted. However, unpleasant it is for theorists to admit such wavering vagueness, it does not seem possible to say more than that there exists some relatedness between a political system and the roles to be acted by the representatives in such a system and that this relatedness cannot be defined with more than a rough approximation. (Op. cit., s. 79).

2) Op. cit. s. 8 f.

Her er altså tale om at betragte international politisk adfærd under to synsvinkler svarende til to aspekter: den adfærd, der er bestemt af de menneskelige aktørers rolle som repræsentanter for staten, og den adfærd, der har et individuelt præg.

Det første aspekt er i snæver forstand statsadfærd. Som repræsentant for staten overtager aktøren et sæt forventninger, hvori indgår visse aspirationer, som den pågældende stat har uanset, hvem der er ved magten, visse forpligtelser, som tidligere er indgået og kan stilles over for situationer, der kun levner snævre valgmuligheder, når en beslutning skal træffes.

Vi har f.eks. mødt visse geografisk betingede varige aspirationer i russisk udenrigspolitik som formuleres af både tsar-regeringen og sovjetregimet: I 1915, i 1939 og påny i 1946 tilstræber de russiske regeringer kontrol med de tyrkiske stræder. Allerede under den første verdenskrig ønsker tsar-regeringen inkorporering af en del af Østpreussen, oprettelse af en polsk lydstat omfattende Øst-Posen, Schlesien og Vestgalicien og en czekoslovakisk stat under "russisk beskyttelse" ¹⁾.

Samtlige danske regeringer i tiden 1864-1920 havde en etnisk betinget aspiration i retning af en grænseændring, skønt opfattelsen af mål og metoder til virkeliggørelse af denne aspiration skiftede med regeringerne og med situationen.

For statsadfærd er også situationsbestemt. Inden dette aspekt behandles, skal dog først det andet kontinuitetselement, der indgår som determinant i statsadfærd, de indgåede forpligtelser, berøres. Carr nævner som eksempel den engelske garantitraktat for Belgien af 1839. Spørgsmålet, om denne traktat i 1914 var bindende for England, kan kun, siger Carr:

be intelligently discussed....by assuming that the obligation rested neither personally on Palmerston who signed the treaty of 1839, not personally on Asquith and Grey who had to decide the issue in 1914, neither on all individual Englishmen alive in 1839, nor on all individual Englishmen alive in 1914, but on that fictitious group-person "Great Britain", which was regarded as capable of moral or immoral behaviour in honouring or dishonouring an obligation.

1) Jean-Baptiste Duroselle o.a., La Politique étrangère et ses fondements, Paris 1954, s. 231, A.J.P. Taylor, Politics in Wartime, London 1964, s. 8, Ivo J. Lederer o.a., Russian Foreign Policy, Yale, 1962, s. 31.

"Continuity" er, siger Carr, et element i samfundet, som gør "the fiction of the group-person indispensable"¹⁾.

Theodore C. Sorensen, fremhæver ligeledes indgåede forpligtelser som adfærdsbestemmende, uanset, at de er indgået af en beslutningstager fra et andet parti:

-even though they come from different political parties, a President will find that his predecessor's guarantee of some little nation's military security, for example, is not easily reversed, no matter how greatly the problem has changed ²⁾.

For det varige i staten, der præger de menneskelige aktørers adfærd og gør den til statsadfærd, har Friedrich Meinecke anvendt udtrykket entelechi. Han taler om en

"Staatsnotwendigkeit", die dem Herrschenden zuruft: Du must so handeln, um die in deinen Händen liegenden Macht des Staates zu erhalten, und du darfst so handeln, weil es keinen anderen Weg zum Ziel gibt. Es bildet sich also eine überpersönliche Entelechie, die den Handelnden über sich selbst hinausführt...³⁾.

Der ligger heri, at statsadfærd er produkt af en entelechi og en situation. I sin afhandling om "The actors in international politics", fremhæver Wolfers netop, at adfærdsvalg også er situationsbestemt. I deres rolle som repræsentanter for staten kommer beslutningstagerne ofte i situationer, hvori deres valgmuligheder er så stærkt begrænset af ydre eller indre tvang, at der opstår en ensartethed i adfærden, uanset personerne. For at illustrere dette anfører han to situationer fra dagliglivet:

The real question is whether internal and external pressures are strong enough everywhere and at all times to transform the actors into something like automats lacking all freedom of choice. Certainly, to the degree that these compulsions exist in the real world, the psychological peculiarities of the actors are deprived of the opportunity to express themselves and therefore can be discounted as irrelevant to an analysis of international politics.

1) Op. cit. ss. 150 & 149.

2) Theodore C. Sorensen, Decision-Making in the White House, New York 1963, s. 33. Sorensen var en af John Kennedys nærmeste politiske rådgivere både i senatet og det Hvide Hus; hans bog kaster et værdifuldt lys over den udenrigspolitiske beslutningsproces i USA.

3) Friedrich Meinecke: Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte, udg. München 1963, s. 12. Meineckes bog er en værdifuld behandling af begrebet "statshensyn" i historisk belysning. Første udg. er fra 1924. Han tilhørte "den indre emigration" under Hitler og havde tilknytning til kredsen omkring 20. juli sammensværgelsen. Entelechie er gr. entelecheia = eksistensvarighed, sjælens væsen.

From illustrations of the effects of compulsion in private life, one can evaluate the two basic methods of approach.

Imagine a number of individuals, varying widely in their pre-dispositions, who find themselves inside a house on fire. It would be perfectly realistic to expect that these individuals with rare exceptions, would feel compelled to run towards the exits..... Surely, therefore, for an explanation of the rush for the exits, there is no need to analyze the individual decisions that produced it.

Dette eksempel tjener til at illustrere, hvad der menes med, at aktørerne handler under "ydre tvang" - external compulsion.

A second illustration should serve to show what is meant by compulsive action arising not from external danger but from an opportunity for gain. Here, the corresponding internal pressure for action comes from appetite or temptation rather than from fear. Let us assume that several individuals were attending a horse race, where they found themselves unable to see the race clearly because of the crowds who had arrived before them. Suddenly an opening occurs in front of them, offering an opportunity to move up close to the track. Under these circumstances, it would be reasonable to expect and predict that a rush to fill the gap would ensue. Here again, even with no knowledge about the individuals in question, behavior could be explained or predicted by reference to a general trait of human nature (the desire for benefit or enjoyment) coupled with an external circumstance (the opening of the ranks).

Og Wolfers slutter:

Much of what happens in international politics show a striking resemblance to these cases from ordinary life just described 1).

Nicolaj II og Stalin havde samme aspirationer i Mellemeuropa. Men tilskuerne åbnede sig for Stalin, ikke for Nicolaj..

Til at karakterisere de to situationstyper, Wolfers beskriver, finder jeg det hensigtsmæssigt at anvende udtrykkene tvangskonjunkturer og lejlighedskonjunkturer ud fra den betragtning, at statsadfærd i den internationale politik er et svar på en given ydre konjunktur.

Den internationale politiks beslutningstagere har stundom givet udtryk for, at deres adfærd efter deres egen fornemmelse har været under konjunkturernes tvang. Viscount Grey of Fallodon, Englands udenrigsminister i 1914, skriver i sine erindringer "the persistent pressure of circumstances" og siger:

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

There is in great affairs so much more, as a rule, in the minds of the events (if such an expression may be used) than in the minds of the chief actors 1).

"det er", sagde han en gang, "begivenhederne, der skaber diplomatiet, ikke diplomatiet, der skaber begivenhederne 2).

Mens en statsmand fra et land med en udpræget reaktiv udenrigspolitik som England således har tilkendegivet, at han fornemmer den ydre konjunktur som en tvangskonjunktur, har Bismarck, der repræsenterer en udenrigspolitisk aktiv stat, flere gange understreget, at udenrigspolitik efter hans opfattelse var udnyttelse af konjunkturer, f.eks. i sin pittoreske maxime:

Politik ist, dass man Gottes Schritt durch die Weltgeschichte hört, dann zuspringt und versucht, einen Zipfel seines Mantels zu fassen.

Ved en anden lejlighed udtrykker han samme tankegang på en anden måde:

Der Staatsmann kann den Strom der Zeit nicht schaffen und nicht lenken, sondern nur auf ihn hinfahren und steuern mit mehr oder weniger Geschick 3).

"Begivenheder er stærkere end menneskelige planer", sagde han i 1856 4).

Selv udenrigspolitiske handlinger, der retrospektivt virker som planlagte, betegnes undertiden af aktørerne selv som fremsprunget af tvangskonjunkturer. Om Schuman-planen og den følgende franske politik i det europæiske spørgsmål siger Jean Lecanuet f.eks.:

D'une nécessité, nous avons décidé de faire loi: Nous avons choisi de conduire les changements inéluctables vers les finalités de notre inspiration. (Mine understregninger) 5).

-
- 1) Viscount Grey of Fallodon, Twenty-five Years 1892-1916, London 1925, ss. 36 og 51.
 - 2) cit. af Jacques de Launay i Secrets diplomatiques 1939-45, Bruxelles 1963, s. 110.
 - 3) Otto Becker, Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung, Heidelberg 1958, ss. 44 og 41.
 - 4) A.J.P. Taylor, Bismarck, the Man and the Statesman, London 1955, s. 60.
 - 5) Jean Lecanuet, La Paix passe par la volonté française de faire l'Europe, Forces Nouvelles, Paris juni 1954.

De ydre konjunkturers primat fremhæves ikke bare af repræsentanter for reaktive og aktive stormagter, men understreges også af aktører fra en tredje kategori af stater, småstaterne ¹⁾.

Skarpt formuleret findes dette synspunkt hos Erik Scavenius:

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 ved Faktorer, paa hvilke den danske Regering og Rigsdag kun kan øve ringe Indflydelse. Dansk Udenrigspolitik's 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.

Den afgørende blandt de Faktorer, hvis Samspil er bestemmende for dansk Udenrigspolitik, er de reale Magtforhold i den os omgivende Verden, derunder først og fremmest Magtbalancen mellem de os nærmest liggende Stormagter. Bestemmende for dansk Udenrigspolitik maa derfor, uanset vore Ønsker og Forhaabninger, nødvendigvis til ethvert Tidspunkt blive Danmarks Stilling mellem Stormagterne 2).

-
- 1) De tre kategorier: aktive og reaktive stormagter og småstater udmærker sig naturligvis ikke ved nogen præcision. Man har somme-tider villet definere en stormagt som en magt, der er i stand til at føre krig alene mod en anden stormagt, mens en småstat kun ville kunne kæmpe sin eksistens gennem en alliance. Definitionen er naturligvis ganske utilfredsstillende, da den abstraherer, har forskelle i tid og geografisk placering. Indtil 1918 betragtedes i reglen England, Frankrig, Tyskland, Rusland, Østrig-Ungarn, USA, Japan og stundom Italien som stormagter. Derefter forsvandt Østrig-Ungarn. Siden 1945 tales om to supermagter, USA og Sovjetunionen, og begrebet stormagter har dermed mistet noget af sin mening. I det bipolare system synes det mere hensigtsmæssigt at operere med førsterangsmagter, andenrangsmagter som England, Frankrig, Tyskland, Italien, Indien, Kina måske Brasilien og tredierangsmagter omfattende småstaterne, der dog igen kan inddeles i en rangfølge. (På wienerkongressen talte man ikke om småstater, men definerede dem mere høfligt som "stater med begrænsede interesser").
 - 2) Erik Scavenius, Forhandlingspolitikken under Besættelsen, København 1948, s. 9.

Man kan ikke se bort fra, at aktørerne i en række tilfælde har en taktisk interesse i at understrege, at deres valgmuligheder har været begrænsede. Men man finder dog tilsvarende synspunkter formuleret i en bog, der i mindre grad bærer præg af at være et defensorat, som Per Hækkerups Danmarks Udenrigspolitik:

Vort problem er overvejende at tilpasse os til en international situation - at sikre Danmark den bedst mulige placering i den storpolitiske udvikling. Det første spørgsmål er derfor: Hvordan er den internationale situation? Hvilke kræfter påvirker den, og i hvilken retning går den? 1).

Når man taler om "statsadfærd", som igen er det aspekt af den internationale politik, der ligger til grund for de systemorienterede teorier, kan man da referere til fire kategorier af faktorer:

1. Varige aspirationer
2. Indgåede forpligtelser
3. Tvangskonjunkturer
4. Lejlighedskonjunkturer.

5. Magtteorier.

Statsadfærd har været udgangsgrundlag for en vis teoridannelse vedrørende international politik. Blandt de teorier, der opererer med "staterne som aktører" i den amerikanske jargon (eks. Wolfers: "state-as-actor"), har "magtteorien", af sine tilhængere ofte betegnet som "den realistiske teori", de skarpeste konturer.

Den har spillet en betydelig rolle i amerikansk statskundskabs teoretiseringen om international politik i tiden siden den anden verdenskrig. Efter Sprouts opfattelse bragtes den på mode af den hollandske-amerikanske Yale-professor Nicholas Spykman, hvis bog America's Strategy in World Politics (1942) vandt betydelig udbredelse i politiske kredse i USA. Sprout siger herom:

A decade earlier, his book might have found its way to library shelves, to gather dust and be forgotten. Because of its timing and the mood of the moment, the book began to appear upon the desk of top-level Washington executives. Spykman was widely quoted in the press and in academic lecture halls and classrooms. "America's Strategy in World Politics" was probably read by more people in America during World War II than was any other book on international politics 2).

1) Op. cit. København 1965, s. 30.

2) Harold & Margaret Sprout, The Foundations of International Politics, Princeton 1962, s. 110.

Spykman definerede det, der må betragtes som udgangsgrundlaget i studiet af international politik, det internationale systems særegne karakter i sammenligning med det statslige ved kriterier: "international society is a society without a central authority to preserve law and order"¹⁾. Han drog af denne tilstand den dobbelt-slutning, at magtforøgelse var staternes primære målsætning i den internationale politik, og at følgelig "individual states must make the preservation and improvement of their power position a primary objective of their foreign policy"²⁾.

Magtteorien bragtes samtidig til torvs af en anden political science professor F. L. Schuman, i hvis lærebog i international politik, International Politics (1941), man finder følgende formulering af den: "Foreign policy is an expression of a State's will-to-power", (s. 265).

I efterkrigstidens amerikanske statskundskab er navnlig den tysk-amerikanske Chicago-professor Hans J. Morgenthau kommet til at stå som den toneangivende talsmand for "den realistiske skole", idet hans bog Politics among Nations har vundet en vid udbredelse som universitetslærebog, først i USA, og siden stedvis i Europa, hvorved magtteorien er kommet tilbage over Atlanten. For de hovedtanker, der forfægtes af magtteoretikerne i Amerika, er til dels foregrebet af europæiske skribenter og navnlig blevet udformet af tyske, specielt preussiske historikere i det 19. århundrede. Det forhold, at det af politiske grunde blev Tyskland, der i 30'erne afgav intellektuelle emigranter til USA, synes ikke at have været uden betydning for udviklingen i amerikansk statskundskabs behandling af international politik.

Ifølge Morgenthau er:

The main signpost that helps political realism to find its way through the landscape of international politics 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 ³⁾.

1) Ibid.

2) Ibid.

3) Hans J. Morgenthau, Politics among Nations, udg. New York 1961, s. 5.

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 cooperations 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 1).

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 2).

Schumans anvendelse af udtrykket "will-to-power" indicerer allerede magtteoriens tyske forlæg, og der er da heller ingen mangel på formuleringer, som foregriber den, hos det 19. århundredes tyske historikere. Ifølge Friedrich Meinecke opfattedes efter Leopold Ranke's forbillede magtpolitik af tyske historikere mere og mere som "organische Lebensfunktion der Staaten" ³⁾. Hos Ranke selv finder man følgende formuleringer af magtteorien:

-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 ermes-
sen kann. (Weltgeschichte).4).

1) Samme s. 27

2) Samme s. 39.

3) Friedrich Meinecke, op. cit. s. 464.

4) Meinecke, op. cit. s. 453.

Allerede Fichte hævdede, at "der mellem stater ikke findes anden lov og ret end den stærkestes ret" ¹⁾. Hos Johann Gustav Droysen bliver magtdriften en naturlov, der har samme gyldighed i politikens verden som tyngdekraften i fysikkens:

Im Leben des Staates under 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) ²⁾.

Hos kejsertidens førende repræsentant for den preussiske historieskrivning Heinrich von Treitschke er

das Wesen des Staates zum ersten Macht, zum zweiten Macht und zum dritten nochmals Macht. (Bundesstaat und Einheitsstaat) ³⁾.

I grunden kan magtteorien naturligtvis føres tilbage til Machiavelli, og allerede hos ham har den eller opfattes den i det mindste som havende de to aspekter, hvorunder den bestandig mødes senere, hos tyskerne som hos amerikanerne. Den er oprindeligt en empirisk teori til forklaring af, hvordan staterne og deres herskeres adfærd er. Men i samme øjeblik den formuleres som en kausalteori, får den en normativ funktion: Hvis politik er sådan, er det sådan man skal bære sig ad for at begå sig i politik ⁴⁾. Allerede Francis Bacon så denne dobbelthed hos Machiavelli. Machiavelli havde, skriver han i "De augmentis scientiarum", uden hykleri sagt, hvad menneskene plejer at gøre, ikke hvad de burde gøre" ⁵⁾. Men selvom Machiavelli ikke idealiserede magtdriften, havde hans bog jo et didaktisk sigte, der gjorde det naturligt, at hans kausalteori opfattedes normativt.

Heller ikke de moderne magtteoretikere standser ved det empiriske. Af det forhold, at magtmaksimeringen anses for staternes karakteristiske adfærd i den internationale politik, slutter f.eks. Spykman, at de enkelte stater "must make the preservation and improvement of their power position a primary objective of their foreign policy".

1) Cit. hos Harald Nicolson, Diplomacy, London 1963, s. 146.

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

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

4) Jvf. David Eastons behandling af "selvopfyldende profetier" i Political System, New York 1953.

5) Meinecke, op. cit. s. 463.

Interessant er Sprouts allerede citerede bemærkning om, at Spykmans bog et årti tidligere måske ville være endt på bibliotekshylderne for at samle støv og blive glemt, mens den på grund af "its timing and the mood of the moment" nu fik en stor succes. Det antydes her, at en politisk teori, der har en videnskabelig prætention, opnår sin politiske virkning af et politisk behov - hvilket ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at den er "standortgebunden". Noget tilsvarende kan iagttages i Tyskland. De preussiske historikers magtteorier opstår i en periode, hvor Preussen fører en aktiv og ekspansiv politik, og da deres ophavsmænd ydermere bestræber sig på at give den en etisk overbygning, får den en politisk funktion som alibi for den førte politik. Ifølge Meinecke var det noget særligt for de tyske skribenter, at de ikke kunne affinde sig med dualismen mellem "etiske normer og politisk handling", men søgte at komme ud over den ved en højere syntese¹⁾.

Hegel søgte at skabe denne syntese mellem politik og moral ved hjælp af sin lære om "die List der Vernunft" i Philosophie der Weltgeschichte:

(Die allgemeine Idee) hält sich unangegriffen und unbeschädigt im Hintergrund und schickt das Besondere der Leidenschaft in den Kampf, sich abzureiben. Man kann es die List der Vernunft nennen, dass sie die Leidenschaften für sich wirken lässt, wobei das, durch was sie sich in Existenz setzt, einbüsst und Schaden leidet 2).

En filosofi, der fik følgende bidende kommentar af Kierkegaard:

det gaaer de fleste Systematikere i Forhold til deres Systemer som naar en Mand bygger et uhyre Slot og selv boer ved Siden af i en Ladebygning: de leve ikke selv i den uhyre systematiske Bygning 3).

Både Hegel og Ranke søger at lukke kløften mellem politik og moral ved hjælp af nødvendigheden. "Nicht freie Wahl, sondern die Notwendigkeit der Dinge" hersker i staternes bevægelser, hedder det i Preussische Geschichte. Droysen gør staten moralsk ved at idealisere den som beskytteren, hvorved også magtstræbet bliver moralsk:

1) Samme, s. 462. På fransk føles denne kløft næppe på samme måde. Aron fremhæver, at udtrykket "politique de puissance" på fransk lyder, som om det var oversat fra et fremmed sprog. Det føles øjensynlig som en pleonasme. (Paix et guerre, s. 58).

2) Hegel, Philosophie der Weltgeschichte, udg. Volk, Staat, Geschichte, Berlin 1942, s. 462.

3) Søren Kierkegaards Dagbøger 1844-48, udg. Peter P. Rohde, København 1962, s. 107.

So wenig ist der Begriff der Macht niedrig, roh, unsittlich das er vielmehr in allen wahrhaft sittlichen Funktionen seine Nahrung und seine Bedingung findet 1).

Ikke bare indadtil er staten beskytteren, men også udadtil, og jo mere magten udvikles indadtil, jo mere opløses "die schroffe Geschlossenheit nach aussen, der eigentliche Begriff der Souveränität". Den velorganiserede magtstat bliver således vejen til det internationale retssamfund.

På samme måde hos Treitschke. Magtmaksimering bliver statens pligt:

Sich selbst zu behaupten, das ist für ihn absolut sittlich 2).

Også indenfor sociologien betragtes magtforøgelsen i denne periode som en "naturlov" i staternes liv. Ifølge Ludwig Gumplowicz er

Jene Kraft, die all diese Wunder der sozialen Entwicklung bewirkt...keine andere als das Streben nach Selbsterhaltung 3).

Alle...Bewegungen der Gruppen...vollziehen sich unter dem Drucke zwingender Naturgesetze; daraus ergibt sich ferner die Notwendigkeit und Naturgesetzmässigkeit alles historischen Geschehens...

Wenn den Stärkeren die wiederholten Plünderungs- und Raubzüge nicht mehr lohnend erscheinen, so müssen sie zur dauernden Unterjochung der benachbarten (oder überseeischen) Völkerschaften schreiten und dieselben zu intensiverer Bewirtschaftung der unterworfenen Gebiete anhalten. Damit ist die Staatenbildung und zugleich die kontinuierliche Gebietsvergrößerung der Siegerstaaten angebahnt.

Diese Vorgänge sind typisch. Wir finden sie zu allen Zeiten und in allen Weltteilen, weil sie aus natürlichen Zuständen der Naturnotwendigkeit folgen. Es ist aber eine einfache und natürliche Tatsache, welche 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...

1) Op. cit. ss. 455 & 261.

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

3) Ludwig Gumplowicz, Soziologische Essays Soziologie und Politik, Innsbruck 1928, s. 225. Gumplowicz (1838-1909), polsk-østriger, professor i Graz 1893-1908.

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 es kann. Ein zweites sekundäres Gesetz ist, dass jeder Staat nach der Richtung der grössten Machtmittel und der leichtesten Erwerbung derselben strebt - dass also jeder kontinentale Staat zum Meere gravitiert, als dem Mittel zur Unterhaltung einer Seemacht und Erwerbung alles dessen, was mit Seemacht erworben werden kann...

Und in all diesen Strebungen kann kein Staat sich je mässigen und eine selbstgewählte Schranke setzen. Denn in dem allgemeinen Gedränge heisst es immer vorwärtsdrängen oder zurückgedrängt werden. Da gibt es auch für den mächtigsten Monarchen keine Wahl - denn mitsamt seinen Staate steht er mitten drin im Überwältigenden Weltgedränge. Derselbe kategorische Imperativ des Naturgesetzes beherrscht auch all und jede soziale Entwicklung im inneren Staatsleben 1).

Privat skal Gumpłowicz have været et omgængeligt og elskeligt menneske. Men magtteorien findes her i renkultur. Magtforøgelsen er gjort til en "naturnødvendighed", et "kategorisk imperativ".

Wolfers har gjort gældende, at "nødvendigheden" - der forflygtiger det moralske ansvar - skulle være karakteristisk for kontinental-europæisk tankegang, mens "necessity of state and reason of state remained foreign to political philosophers of the English-speaking world" 2).

While the Continentals were arguing about the dilemma of statesmen faced by the irreconcilable demands of necessity and morality, English and American thinkers in turn were engaged in a debate about the best way of applying accepted principles of morality to the field of foreign policy. Here the assumption was that statesmen and nations enjoyed considerable freedom to choose the right path in their external conduct as they did in their internal policies 3).

Om determinisme og indeterminisme i den grad følger geografiske grænser er nok diskutabelt. Højest kan der vel være tale om, at visse tendenser er fremherskende i den kontinentale verden, andre i den maritime. Man vil således ikke have større besvær med at identificere deterministiske træk i den leninistiske marxisme med dens forestillinger om klassekampens uundgåelighed og de indre selvmodsigelser i den kapitalistiske verden. På den anden side finder man på

1) Samme, ss. 226-228. Det var Gumpłowicz ambition at nå til en "Erkenntnis der Gesetze des internationalen Lebens, also zur eigentlichen wissenschaftlichen Theorie der äusseren Politik.(223).

2) "Political Theory and International Relations" i op.cit. s. 244.

3) Samme ss. 244 f.

det filosofiske plan et opgør med determinismen også i Danmark, når Kierkegaard - som tro elev af sine eksistentialistiske, "ansvarsfilosofiske" læremestre Sibbern og Poul Møller - kritiserer Hegels systemfilosofi og erklærer, at "al Tilblivelse skeer ved Frihed, ikke af Nødvendighed" ¹⁾.

I Amerika trænger magtteorien igennem netop i reaktion mod den idealistiske skole, der ifølge Wolfers er optaget af "the best way of applying accepted principles of morality to the field of foreign policy", og hvis hovedskikkelse har været Wilson. Sprout tilskriver som nævnt Spykmans bog en afgørende indflydelse. Andre anser Reinhold Niebuhrs Moral Man and Immoral Society (1932) for pionerværket ²⁾.

Mens man hos det 19. århundredes magtteoretikere mærker indflydelse fra naturvidenskabens begrebsverden og da ganske særlig fra Darwinismen, spores i amerikansk political science inspiration fra en anden samfundsvidenskab, økonomien. Magtmaksimeringen får samme funktion i politisk teori som profitmaksimeringen i økonomisk. Paul Nitze skriver f.eks.

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 a 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 or 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.

2) Niebuhrs anseelse og dermed formentlig også hans indflydelse i politisk-akademiske kredse i USA synes at have været betydelig. Han har skrevet forordet til Wolfers' Discord and Collaboration.

1) Philosophiske Smuler, udg. Samlede Værker, IV, København 1902, s. 239.

Clausewitz in discussing military strategy starts off with an analysis of the "pure" theory of war. This "pure" theory assumes that no outside policy considerations will mitigate the natural tendency of war to degenerate to the utmost violence which the then state of military technology makes possible. But having analyzed this "pure" theory and drawn from it certain insights, he follows up by saying that no actual war has ever been fought according to the "pure" theory, that none ever will be so fought, and that it would be pointless and meaningless to do so...

Even though analogies are dangerous, I would suggest that political theory in its treatment of power has a problem analogous to that faced by Clausewitz 1).

I denne fortolkning bliver magtmaksimeringsteorien da den internationale politiks "rene" teori.

6. Magtbalanceteorien.

Mens det, der her er blevet kaldt magtteorier, i sin mest outrerede form går ud på, at staterne i den internationale politik "nødvendigt" tilstræber magtmaksimering, indtil de møder "modmagt", postulerer magtbalanceteorien, at det internationale system har en iboende tendens til at søge ligevægt mellem eksisterende stater og statsgrupper. Et rigtigt aspekt af denne tendens impliceres naturligvis af magtteoriens tese om, at en stat vil ekspandere indtil den støder på modstand. Men dels accepterer magtbalanceteorien, at en stat kan pålægge sig selv skranker for sin magtudvidelse for ikke at forstyrre den internationale ligevægt, dels er dens opmærksomhed ikke rettet mod den enkelte stat og dens formodede iboende tendenser, men mod hele det internationale system af stater. Den understreger derved magtens relative karakter i international politik.

Stanley Hoffmann, der anser magtbalancesystemet for noget karakteristisk for den præatomare tid, formulerer dets teori således:

a pattern of relations among states which through shifting alliances and the use of various diplomatic techniques tends to limit the ambitions of the main actors, to preserve a relative equilibrium among them, and to reduce the amount of violence among them. The ideal conditions for such a system are as follows:

1) Paul H. Nitze, Necessary and Sufficient Elements of a General Theory of International Relations, i "ox, op. cit. s. 7 f

(1) Conditions related to the structure of the world: a greater number of major states than two; a relative equilibrium of power among them; the existence of a frontier (i amerikansk forstand øjensynlig), a prerequisite of the kind of flexibility that a balancing system needs.

(2) Conditions related to transnational forces: technological stability; a common outlook among the leaders of the major states, provided either by a similarity of regimes, or by a common attitude toward religion, or by similar beliefs about the purpose of the state...

(3) A condition related to the domestic situation within the major actors: the existence of a political system in which the state exercises only limited control over its citizens' international loyalties and activities.

(4) The outcome of these conditions is a system in which the objectives of the major actors remain limited to moderate increases in power or prestige 1).

Magtbalanceteorien går da ud på, at det internationale system har en iboende tendens til at tilstræbe en vis ligevægt mellem hovedaktørerne, en tendens som kan være en mere eller mindre bevidst målsætning hos statsmændene, men som er så stærk, at den har en næsten automatisk karakter.

Magtbalanceteorien findes allerede hos Kautilya²⁾, men udtrykket "balance of power", optræder første gang i en engelsk bog fra 1579, hvor dedikationen til dronning Elisabeth indeholder følgende sætning:

God hath put into your hands the balance of power and justice, to apease and counterpoise at your will the actions and counsels of all the Christian Kingdoms of your times 3).

Udtrykkets anvendelse er dog, som ses af sammenhængen, temmelig uklar, og sædvanligvis tilskriver man David Hume æren for at have udformet begrebet i dets moderne forstand i sit essay "of the Balance of Power". Med udgangspunkt i Thukedid og Demosthenes mener Hume, at oprettelse af en magtbalance allerede findes som politisk

1) Op. cit. hos Knorr & Verba, ss. 209 f.

2) Kautilya's Arthasāstra, Mysore 1961,

3) Cit. af Sten Sparre Nilson i Om begrepet magtbalance, Internasjonal Politikk, Oslo 1965.

målsætning i Hellas, selvom selve betegnelsen "balance of power" er moderne. Han anbefaler den derefter som ledende princip for engelsk udenrigspolitik, og kritiserer sine landsmænd for, at de ikke har respekteret det ved de foregående store europæiske krige, men "have always been too far pushed from obstinacy and passion". Hvis det ikke havde været tilfældet, kunne Ryswick-freden fra 1697 allerede have været opnået i 1692, Utrecht-freden i 1708 i stedet for 1712, Aachen-freden i 1743 i stedet for i 1748. "we are such true combatants", klager han, "that when once engaged, we loose all concern for ourselves and our posterity, and consider only how we may best annoy the enemy".

Også hos hans samtidige, den skotske historiker William Robertson optræder magtbalancebegrebet, og det spiller en betydelig rolle i formuleringen af staternes udenrigspolitiske målsætning. I Utrecht-freden henvises direkte til det. Aachen-freden er blevet anført som et eksempel på, hvordan hensynet til ligevægten fører til en begrænsning i målsætningen. Frankrig giver afkald på landerhvervelser, skønt det har erobret Nederlandene, Nizza og Savoyen ¹⁾. Også Hubertusburg-freden (1763), der afsluttede syvårskrigen, er blevet nævnt som bevis for det 18. århundredes respekt for ligevægtsprincippet ²⁾.

Efter Napoleonstidens forstyrrelser af magtbalancen bliver ligevægtsprincippet påny dominerende på Wienerkongressen. Den europæiske ligevægt søges genoprettet ved hjælp af kompensationsmetoden, der spiller en betydelig rolle i den internationale politik helt frem til 1914. En "statistikkommission" skal konstatere, hvor meget de forskellige områder er "værd" i folketal - Talleyrands protest, at en polsk livegen umuligt kan være så meget værd som en indbygger på venstre Rhin-bred afvises - og man deler derefter Europa op efter ligevægtsprincippet. Frederik VI får Lauenburg som kompensation for Norge. Preussen får efter fransk forslag kompensationer i Vesttyskland for afståelser til Sachsen.

1) Nicolson, op. cit. s. 19 & Marcel Reinhard, Histoire de France, Paris 1954, II, s. 31 & 44. Ludvig XV's mådehold var ikke populært. Efter freden kaldte konerne i Paris' Haller hinanden "Bête comme la paix"!

2) Paul Sethe, Schicksalstunden der Weltgeschichte, Frankfurt 1952, s. 118.

Efterhånden som princippet om folkenes selvbestemmelsesret vinder frem, bliver det vanskeligere at anvende kompensationsprincippet i Europa. Det overflyttedes til kolonipolitikken, hvori den europæiske ligevægt søges overført til oversøiske områder. Endnu ved Østrig-Ungarns annektion af Bosnien og Herzegovina i 1908 forlanger Serbien dog "kompensation" for ændringen i status quo, og så sent som i 1939 tager Mussolini Albanien som "kompensation" for Hitlers indrykning i Prag ¹⁾.

Opretholdelsen af ligevægten tilstræbes i visse perioder ved en selvbeherskelse, der tyder på, at, hvis magtbalancen er automatisk, så er den i hvert fald ikke udslag af blind magtdrift.

Foruden ved compensationer søges ligevægten sikret ved alliancer. Man kender det fra fastlandsstaterne, hvor hensynet til ligevægten stundom fører til det, der i diplomatisk sprogbrug kaldes renversement des alliances ²⁾. Ellers har en sådan skiftende alliancepolitik været mest karakteristisk for England, hvis hele europæiske politik ofte er blevet opfattet som en magtbalancepolitik med det mål at forhindre en enkelt fastlandsstat i at sikre sig hegemoni over kontinentet og specielt kontrol med for England betydningsfulde havne og søveje.

I sit berømte memorandum fra 1907, hvori de principielle hovedlinier for engelsk politik nedlægges, skriver Sir Eyre Crowe således:

-it has become almost an historical truism to identify England's secular policy with the maintenance of (the balance of power) by throwing her weight now in this scale and now in that, but ever on the side opposed to the political dictatorship of the strongest single State or group at a given time.

If this view of British policy is correct, the opposition into which England must inevitably be driven to any country aspiring to such a dictatorship assumes almost the form of a law of nature, as has indeed been theoretically demonstrated, and illustrated historically....3).

1) Jacques de Launay, Histoire contemporaine de la Diplomatie secrète, Lausanne 1965, s. 309.

2) Udtrykket oprindeligt anvendt om den fransk-østrigske alliance af 1756. (Pierre Renouvin, Histoire des relations internationales, Paris 1955, III, s. 225 ff.).

3) G. P. Gooch & H. Temperley, British Documents on the Origins of the War 1898-1914, vol. VII, London 1928, s. 403. Crowe var senior Clerk i Foreign Office 1906-1912, Assistant Under-Secretary of State for Foreign Affairs 1912-20 og Permanent Under-Secretary (direktør) 1920-5.

Magtbalancen står imidlertid ikke uanfægtet som nøgle til forståelse og formulering af engelsk politik. Edward Grey, der selv praktiserer den i perioden op til 1914 ved at konsolidere den engelsk-franske entente mod Tyskland, afviser således tanken om magtbalancens automatisme:

Those who affirm that England's policy has always been that of the Balance of Power in Europe should consider whether British policy in these years (1890'erne) does entirely agree with this theory of it.

I have never, so far as I recollect, used the phrasse "Balance of Power". I have often deliberately avoided the use of it, and I have never consciously set it before me as something to be pushed, attained, and preserved...The Triple Alliance in 1886 and the following years... was indisputably the strongest political combination, the most powerful thing in Europe. Nevertheless, the policy of friendship with it was followed by the British Government even before the Franco-Russian Alliance had come into existence as a counterpoise...

France and Russia, though militarily the weaker, were the restless Powers, while the Triple Alliance was on the whole contented. The conclusion I would draw is that Great Britain has not in theory been adverse to the predominance of a strong group in Europe when it seemed to make for stability and peace. To support such a combination has generally been her first choice; it is only when the dominant Power becomes aggressive and she feels her own interest be threatened that she, by instinct of self-defense, if not by deliberate policy, gravitates to anything that can fairly be described as a Balance of Power 1).

Efter Greys opfattelse er det altså ikke magtbalancen i og for sig, der er målet for engelsk udenrigspolitik, men stabilitet. Ikke staternes magt i og for sig er afgørende, men intentionerne og vurderingen af intentionerne hos de magthavende. Staters adfærd forstås ikke bare ud fra deres magt, heller ikke ud fra deres relative magt. Deres mål må tages med. Afgørende er ifølge Grey, om en magt er "restless" eller "contented", og dette afgøres ikke alene af magtforholdene og af de konjunkturer, de byder på.

Det internationale system, hvori England kunne spille en rolle som "balancer" opretholder af ligevægten, opstod efter den westphalske fred i 1648. Efter nogle skribenters opfattelse brød det sammen i 1914, og undertiden anvendes begrebet magtbalance kun til at karakterisere den internationale politik i denne periode ²⁾. Hvis det

1) Op. cit. I, ss. 4-8.

2) Se f.eks. Hoffmann cit. af Joseph Frankel, International Relations, London 1964, s. 156.

karakteristiske for dette system var eksistensen af 5-6 europæiske stormagter, hvis indbyrdes konstellation skiftede, således at en enkelt af disse magters hegemoni forhindredes ved de andres koalition, er det dog rimeligt at sætte 1945 som periodens afslutning. Det internationale system skifter da struktur i to henseender:

Den internationale politiks dominerende magter bliver ikke-vesteuropæiske stater, USA og Sovjetunionen.

Det internationale system bliver bipolært.

Hvad det sidste angår, er der tale om en tilbagevenden til situationen før 30-årskrigen, hvis internationale system ligeledes var bipolært, eller i det mindste opfattedes som sådant af en af datidens betydeligste politiske teoretikere hertug Henri af Rohan, der skrev:

Il ya deux Puissances dans la Chrestienté, qui sont comme les deux Poles, desquels descendent les influences de pais & de guerre, sur les autres Etats, à scavoir les Maisons de France & d'Espagne 1).

Samtidig med, at det internationale system skifter struktur, skifter det også karakter ved et våbenteknologisk gennembrud uden sidestykke i de foregående 300 år. Hverken det forhold, at det internationale system bliver bipolært eller kernevåbenes teknologiske revolution bringer dog nødvendigvis magtbalancepolitikken til ophør. Wolfers finder tværtimod, en bekræftelse på, at en vis automatisme i retning af magtbalance er det internationale system iboende, i USAs reaktion på den sovjetiske ekspansion i 1945:

While it makes little sense to use the term "automatic" literally, as if human choices and errors were irrelevant to the establishment, preservation, or destruction of a state equilibrium, there nevertheless is a significant element of truth in the theory of "automatism" which is valid even today 2).

I løbet af få måneder, siger han, bliver hovedmålet for den amerikanske udenrigspolitik at skabe en "Western counterpower" til den sovjetiske magt.

1) Henri de Rohan, De l'Interest des Princes et Etats de la Chrestienté udg. Paris 1638, s. 270.

2) Op. cit. s. 123.

Igen kunne man dog måske anføre Greys betragtning og spørge om det er den sovjetiske magt i og for sig eller brugen af magten med Liskas formulering (efter Geuz), der er afgørende for, at USA efter at have demobiliseret gør omkring og slår ind på containment-politikken ¹⁾.

I det nye bipolære system bliver som tidligere i de multipolære systemer en af de vigtigste metoder til opretholdelse af magtbalancen oprustning. Men der er den forskel, at de to magtgruppers hovedmagter efter det teknologiske gennembrud forbeholder sig selv de betydeligste magtmidler og indskrænker sig til at udstyre deres allierede og vasalstater med konventionelle våben. Opretholdelse af magtbalancen får for en stor del karakter af et teknologisk kapløb mellem de to hovedmagter.

Dette betyder dog ikke, at andre metoder til opretholdelse af ligevægten som konkurrence om allierede og om at vinde indflydelse hos de ikke-engagerede magter er gået af brug. Tværtimod gør selve de nye våbens karakter deres anvendelse mindre og mindre troværdig, og andre midler og metoder til opretholdelse af magtbalancen får dermed stigende betydning. Der sker ifølge Sprout en "upgrading" af "less violent and less destructive techniques of statecraft" ²⁾.

-ability to employ nonmilitary instruments effectively had become by the 1960's as critically important as capacity to build the most destructive thermonuclear warheads and to deliver them to distant targets ³⁾.

Også kompensationsprincippet dukker op igen. Under Cuba-krisen i 1962 kræver Sovjetunionen amerikanske raketter i Tyrkiet fjernet som kompensation for sin egen tilbagetrækning af raketter fra Cuba, og i den svenske overkommandos forsvarsbetænkning af 1965 er "kompensationspolitikken" blevet et betydeligt spørgsmål i hele Sveriges sikkerhedspolitiske problematik, idet det gøres gældende, at man må være opmærksom på muligheden af, at bestemte områder som Gotland eller Skåne kunne blive besat i kompensationsøjemed ⁴⁾.

1) Frank Liska, International Equilibrium, Cambridge, Mass, 1957, s. 43.

2) Op, cit. s. 139.

3) Ibid.

4) Torgil Wulff, Sveriges säkerhetspolitiska situation, Strategisk Bulletin, Stockholm sept. 1965.

7. Magt og indflydelse.

Det magtbegreb, der anvendes i magt- og magtbalance-teorierne, er ikke altid klart defineret. Der skelnes heller ikke altid mellem det magtbegreb, der opereres med i den indre og i den internationale politik.

I det indre statsliv er magten blevet defineret som "evnen til at bestemme andres adfærd"¹⁾. I analogi hermed skulle magten i international politik, betragtet under statsadfærdssynsvinklen, være evnen til at bestemme andre staters adfærd. Raymond Aron definerer i overensstemmelse hermed magt som:

La capacité d'une unité politique d'imposer sa volonté aux autres unités,

og Duroselle siger:

La puissance est l'aptitude à imposer sa volonté en dehors des limites de sa souveraineté 2).

Andre forfattere foretrækker en mindre absolut formulering.

John Stoessinger f.eks.

The capacity of a nation to use its tangible and intangible resources in such a way as to affect the behavior of other nations 3).

Bag nuanceforskellen "bestemme" og "påvirke" kan man påpege to forskellige forhold. Der kan dels være tale om en forskel, der udspringer af den fundamentale forskel mellem det statslige og det internationale system, dels om en forskel mellem magt og indflydelse.

Hvad det første angår, har Aron forsøgt at karakterisere forskellen mellem det indre og det internationale magtbegreb således:

Les Etats qui reconnaissent mutuellement leur souveraineté et leur égalité, par définition, n'ont pas d'autorité les uns sur les autres. Les hommes d'Etat qui commandent à l'administration, à l'armée, à la police, sont au sommet d'une hiérarchie

1) Poul Meyer, Politisk videnskab, København 1962, s. 18.

2) Raymond Aron, Paix et guerre entre les nations, Paris 1962, s. 58. F. 1905, professor ved l'Institut d'Etudes Politiques og l'Ecole Nationale d'Administration i Paris, siden 1956 i sociologi ved Sorbonne. s. 31.

3) John Stoessinger, Renouvin & Duroselle, op. cit. s. 328.

légale. La distinction entre les deux conduites, diplomatico-stratégique d'une part, politique de l'autre, me paraît essentielle, même si les similitudes sont multiples. La puissance sur la scène internationale diffère de la puissance sur la scène intérieure, parce qu'elle n'a pas la même envergure, n'utilise pas les mêmes moyens, ne s'exerce pas sur le même terrain 1).

Magten indadtil har med andre ord i den forstand en mere absolut karakter, at den er toppen på et anerkendt myndighedshierarki, således at dens indehaveres evne til at bestemme over andres adfærd primært beror på "habits of compliance" (Karl Deutsch) ²⁾, hvorimod evnen til at bestemme i det internationale system til syvende og sidst hviler på besiddelsen af militære magtmidler. Derimod kan andre staters adfærd påvirkes ved ikke-voldelige midler. Visse forfattere har derfor anset det for hensigtsmæssigt at operere med to begreber: Magt og indflydelse, således at magt er evnen til at påvirke andre staters adfærd ved anvendelse af eller trussel om anvendelse af "coercion", tvang, mens indflydelse er evnen til at påvirke deres adfærd ved ikke-tvangsmidler ³⁾.

Aron foretager en lignende skelnen ved at tale om "l'art de convaincre et l'art de contraindre" ⁴⁾.

Det kan af flere grunde være nyttigt at skelne mellem disse to aspekter af magten, ved at definere magt som evnen til at påtvinge andre enheder sin vilje, og indflydelse evnen til at overbevise andre enheder. Sprout finder en sådan skelnen indiceret af den tekniske udvikling, idet

the advent of atomic bombs followed within a few years by the vastly more destructive hydrogen bombs, did more than merely add still newer dimensions to the traditional concept of power. Rather it put the problem in radically different perspective. Whether war-making capacity is still an adequate and fruitful index of a state's power in international politics is clearly debatable today 5).

1) Op. cit. s. 62.

2) Karl Deutsch, Security Communities i J.N. Rosenau, op. cit. s. 102.

3) Denne skelnen følges af Frankel, op. cit. s. 98 f.

4) Op. cit. s. 37.

5) Op. cit. s. 138.

Der er en anden grund til, at det kan være hensigtsmæssigt at skelne mellem magt og indflydelse: der er ikke nogen nødvendig korrelation mellem en stats magt og dens indflydelse. Indien har f.eks. i visse perioder kunnet øve en betydelig indflydelse på den internationale politik uden at råde over magt til at påtvinge andre sin vilje. Der kan endda være en negativ korrelation mellem magt og indflydelse. Både absolut og relativt var Wilhelm IIs Tyskland nok mægtigere end Bismarcks. Men dets diplomatiske indflydelse var mindre, dels fordi den absolutte magtmaksimering gennem flådeoprustningen bidrog til at gøre England til dets diplomatiske modstander, dels fordi de forventninger, som kejser Wilhelm gennem sin adfærd skabte i andre lande om sine hensigter, forringede til- liden til Tyskland og dermed dets indflydelse ¹⁾.

Hvis man holder fast ved, at magt er evnen til at påtvinge andre politiske enheder sin vilje, mens indflydelse er evnen til at overbevise andre og derved opnå en tilsigtet virkning, indgår militær magt som en vigtig komponent i det internationale magtbegreb. Hos Max Weber er "magt udadtil" ligefrem "Bereithalten von Gewalt zwecks Erwerbs der politischen Gewalt über andere Gebiete und Gemeinschaften, sei es in Form von Einverleibung oder von Abhängigkeit"²⁾. Inden kernevåbenenes teknologiske revolution var en stats magt dog ikke bare beroende af det stående militære beredskab, men også af de produktionskræfter, finansielle midler og reserver, den kunne mobilisere, dens "potentiel". Magtens potentielle karakter understreges måske tydeligst på fransk, hvor det samme ord, "pouvoir" betyder både "magt" og "at kunne". Efter at de militære ødelæggelsesmidler har fået sådanne dimensioner, at afgørelsen i en storkrig muligvis kunne falde i de første timer, har de mobilisable resourcer påny fået mindre betydning. "The notion of power as quantifiable mass is giving way to the concept of power as a behavioral relationship", siger Sprout ³⁾.

Derved understreges påny et forhold, som allerede Clausewitz fremhævede, at magten foruden en målelig komponent bestående af

1) Ifølge Aron eksisterer der i et givet system et "optimum des forces dont le de passement provoque un renversement dialectique" Op. cit. s. 82.

2) Max Weber: "Politische Gemeinschaften und Wirtschaft" i udg. Soziologie, weltgeschichtliche Analysen, Politik, Stuttgart 1956, s. 80.

3) Op. cit. s. 138.

den fysiske styrke har en uhåndgribelig komponent, som Clausewitz kaldte "viljekraften". En modstanders modstandskraft, skrev han

drückt sich durch ein Produkt aus, dessen Faktoren sich nicht trennen lassen, nämlich: die Grösse der vorhandenen Mittel und die Stärke der Willenskraft. Die Grösse der vorhandenen Mittel wurde sich bestimmen lassen, da sie (Wiewohl doch nicht ganz) auf Zahlen beruht, aber die Stärke der Willenskraft lässt sich viel weniger bestimmen und nur etwa nach der Stärke des Motives schätzen 1).

"Viljekraften" kunne man måske gengive ved beslutsomheden, og her er et centralt problem i hele spørgsmålet om magtens funktion i den internationale politik. En stats muligheder for at påtvinge andre enheder sin vilje er afhængig både af dens styrke og af dens beslutsomhed, samt af den beslutsomhed, som andre tillægger den. Ifølge Clausewitz kunne denne beslutsomhed bedømmes efter motivernes styrke. I dag ville man nok snarere fremhæve betydningen af den adfærd, en stat udviser, som gør dens beslutsomhed mere eller mindre troværdig. Når Englands og Frankrigs magt i 1939 ikke kunne afholde Hitler fra at angribe Polen, var det næppe så meget på grund af deres utilstrækkelige militære styrke, som fordi deres beslutsomhed undervurderedes af Hitler på grund af deres adfærd i de foregående år. Der er stærke indicier for at antage, at han ikke i fuldt alvor troede på, at den engelske garanti til Polen ville blive honoreret. Den tyske hærledelse havde ikke udarbejdet nogen felttogsplan for Vest-europa. Hitler "syntes lamslået", da han den 3. september fik det engelske ultimatum 2).

I amerikansk efterkrigsdebat har man været stærkt optaget af, hvordan beslutsomheden kan gøres overbevisende, troværdig. Problemet har fået en særlig akut karakter, efter at USA har mistet først sit atomvåbenmonopol og derpå sin geografiske betingede usårlighed. Beslutsomhed har i international politik altid forudsat beredvillighed til at acceptere et vist mål af ofre. Men med udviklingen af kernevåben har de ofre, der forventes, fået sådanne dimensioner, at det er blevet meget vanskeligere at overbevise en modstander om ens

1) Carl von Clausewitz, Vom Kriege, udg. Bonn 1952, s. 93,

2) Helge Knudsen, Advarlsen om 9. april, Aarhus 1964, s. 27, Pierre Renouvin, op. cit. VIII, s. 190, og Saul Friedländer, Forecasting in international Relations, s. 58.

beredvillighed til at acceptere dem. Netop derfor er det måske blevet endnu mere påkrævet efter aktørernes opfattelse at demonstrere beslutsomheden ved deres adfærd, enten det sker gennem en militær indsats i Korea og Vietnam, ved en luftbro til og garnisonering af Berlin, ved et højt forsvarsbudget, ved en udbygning af civilforsvaret eller ved økonomiske bistandsprogrammer til udlandet.

Bestræbelserne for at gøre beslutsomheden overbevisende er da et vigtigt led i staternes magtmaksimering. Men hvis magten maksimeres ved, at andre overbevises om viljen til at holde løfter og virkeliggøre trusler, kan både magt og indflydelse forringes ved det billede, der skabes af et andet aspekt af de magthavende intentioner, deres målsætning. Så længe denne af andre stater accepteres som "rimelig" eller "tålelig", behøver det ikke forringe en stats magt og indflydelse, dens muligheder for at opnå tilsigtede resultater. Men når en "tolerancetærskel" overskrides, kan det føre både til en mere ugunstig antagonistisk magtsamling og til en højere modstandsvilje hos modparten. Kriteriet for, hvor tolerancetærsklen ligger, må være meget flydende. Men det synes af afgørende betydning for en stats muligheder i international politik at dens ledere er i stand til at vurdere den korrekt. Bismarck havde en meget sikker fornemmelse af, hvor denne tærskel lå. Tysklands samling var efter hans opfattelse det højeste, Europa ville tolerere af Tyskland. Hans kriterium var den europæiske ligevægt. Hitlers målsætning ansås for acceptabel af vestmagterne, så længe den respekterede et af de fundamentale principper i deres politiske værdisystem, selvbestemmelsesretten. Da den krænkedes ved besættelsen af Prag, var tærsklen overtrådt. På samme måde accepterede vestmagterne, omend under stigende uro, Stalins ensretning af Østeuropa, så længe der var tale om lande, hvor der ikke tidligere havde eksisteret demokratiske systemer i vestlig forstand. Men da Tjekkosllovakiet, et land, hvis demokratiske regimer aldrig havde ført en sovjetfjendtlig politik, blev lagt under sovjetisk kontrol, var tolerancetærsklen overskredet, og Stalin udløste en magtkoncentration og modstandsvilje, der snart formindskede Sovjetunionens relative magt og absolutte indflydelse.

Bismarck havde en klar forståelse af, at han kunne forøge Preussens magt og indflydelse ved på den ene side at skabe tillid til landets ordholdenhed, på den anden side at vise mådehold i magtanvendelsen:

Was unsere Bundesgenossen betrifft, so haben wir deren nur wenige und schwache gehabt, aber es ist nicht bloss eine Pflicht, sondern ebenso gebietet es die Klugheit, auch dem kleinsten unser Wort zu halten. Je rückhaltloser Preussen zeigt, dass es seine Feinde von der Landkarte wegwerfen kann, um so pünktlicher muss es seinen Freunden Wort halten 1).

Over for sine fjender anså Bismarck, som hans behandling af paragraf V viste, det for mindre påkrævet at overholde indgåede aftaler.

Imidlertid viser netop hans politik, hvor utilstrækkelig den "rene" magtteori er som nøgle til forståelse af den internationale politik. Bismarck benyttede ikke enhver gunstig lejlighed til magtmaksimering, men bestræbte sig tværtimod gang på gang på at lægge en dæmper på denne tendens hos kongen og den militære ledelse. Efter den preussisk-østrigske krig i 1866, sagde han, at han ville blive kritiseret for ikke at have opnået mere ved traktaten med Bayern, der var afmægtigt over for Preussen. Men, forklarede han, "mir lag mehr daran, dass die Leute mit der Sache innerlich zufrieden waren - was sind Verträge, wenn man muss"²⁾. Under krigen mod Frankrig i 1870 søgte han dels at begrænse den preussiske militærledelses territorialkrav, dels at afsætte Alsace-Lorraine til Bayern for derved at knytte det til Preussen, en politik, der dog mislykkedes, fordi den bayerske udenrigsminister modsatte sig erhvervelse af en fransksindet befolkning, der kun ville medføre "Perpetuierung des Krieges und des Nationalhasses zwischen beiden grossen Völkern"³⁾.

Mådehold i målsætningen er dog ikke den eneste vej til indflydelse. Stater kan opnå en betydelig indflydelse, når det lykkes dem at identificere sig med visse psykologiske "dybe kræfter" som aspirationen efter en retfærdig samfundsordning, som den f.eks. finder udtryk i den antikolonialistiske bevægelse. Denne indflydelse kan være uafhængig af de pågældende staters magt. Burton gør gældende, at magt bliver mindre og mindre udtømmende som nøglebegreb i international politik, ikke bare på grund af magtmidlernes nye dimensioner og den deraf svækkede troværdighed i deres anvendelse, som fremhævet af Sprout, men også fordi antallet af stater, der er uden militær magt, bliver større og større.

1) Becker, op. cit. s. 219.

2) Samme, s. 767.

3) Samme, s. 703.

Morgenthau mener at komme uden om dilemmaet ved en tilstrækkelig rummelig definition af begrebet magt:

- 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. It may be exerted through orders, threats, persuasion, the authority or charisma of a man or of an office, or a combination of any of these 1).

Mens denne definition efter hans opfattelse er almindeligt anerkendt som grundlaget for "domestic politics", mener han, at der i international politik "has been a tendency to reduce political power to the actual application of force or at least to equate it with successful threats of force and with persuasion, to the neglect of charisma" 2).

Hertil kan dog for det første bemærkes, at betydningen af "charisma" på en måde erkendtes af Stalin, da han i Potsdam stillede sit berømte spørgsmål: "Hvor mange divisioner har paven?" for det andet, at magtbegrebet ved indførelse af den weberske "charisma" er blevet så rummeligt, at det også omfatter den indflydelse, der kan nås ved psykologiske midler som propaganda. Spørgsmålet er, hvor nyttigt et så rummeligt magtbegreb er til forståelse af den internationale politik 3).

8. Kritik af magtteorierne.

Magt- og magtbalanceteorierne er ikke så meget blevet kritiseret for indholdet af deres hovedteser som for deres ufuldstændighed. De identificerer visse fundamentale tendenser i den internationale politik. Men abstraktionsniveauet er så højt, at disse teorier som nøgle til forståelse af den internationale politik er blevet kritiseret for at være enten intetsigende eller ligefrem vildledende, hvis man udelukkende koncentrerer sig om dette aspekt.

1) Op.cit. s. 29.

2) Sammesteds.

3) Om begrebet "charisma" se Max Webers "Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft" i cit. udg. ss. 150-166.

Sten Sparre Nilsson konkluderer efter at have analyseret magtbalanceteorierne med, at "den klassiske magtbalanceteori i mange situationer er ligeså urealistisk som den klassiske teori om fri konkurrence". Ved "den klassiske teori" forstås øjensynlig teorien om en det internationale system iboende automatisk tendens til at tilstræbe en magtbalance. Greys kritik i samme retning er allerede anført.

Teorien om, at magtdriften er den internationale politiks tyngdelov, at magtudvidelse er staternes egentlige målsætning, at international politik med Morgenthau's udtryk må behandles som brydning mellem interesser defineret "in terms of power" møder følgende kritik hos Stanley Hoffmann:

-the decision to equate politics and power would be acceptable only if power were analysed, not as a limited and specific set of variables, but as a complex and diffuse balance between all the variables with which the social sciences are concerned. Political man should properly be seen as the "integrator" of moral man, economic man, religious man, and so on - not as creature reduced to one special facet of human nature...The decision to equate politics and the effects of man's "lust for power" is combined with a tendency to equate power and evil or violence - a combination which mutilates reality. A "power monism" does not account for all politics, when power is so somberly defined; even in world affairs, the drive for participation and community plays a part, and the image of political man interested exclusively in the control of the actions of others for the sake of control, is simply not acceptable as a basis for theory.

Furthermore, the extent to which power as a carrier of evil violence expresses a basic human instinct is questionable. Much of the international (or domestic) evil of power is rooted not in the sinfulness of man but in a context, a constellation, a situation, in which even good men are forced to act selfishly or immorally. Discrimination between the inherent or instinctive aspects of the power drive, and the situational or accidental ones, is an important task. However, reactions to shifting situations are scarcely considered by the theory.

Also, 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 1).

1) Op. cit. s. 31.

Det kan tilføjes, at man selv hos nogle af den magtteoretiske skoles kirkefædre finder forbehold, som tyder på, at de nok har opfattet magtudvidelsestendensen som en nøgle til forståelse af den internationale politik, men ikke som en universalnøgle. Ranke skriver om Frederik den Store, at "wenigstens vor sich selber muss der Held gerechtfertigt sein" og åbner dermed en lem til andre hensyn end magtudvidelsen.

Selv Treitschke skriver vendt mod Machiavelli:

Der Staat is nicht physische Macht als Selbstzweck, er ist Macht, um die höheren Güter der Menschen zu schützen und zu befördern 1).

Meinecke resumerer sin egen opfattelse således:

Zum Wesen des Staats gehört immer und ewig die Macht, aber sie macht nicht allein sein Wesen aus, sonder Recht, Sittlichkeit und Religion nehmen auch noch integrierend an diesem Wesen mit teil, verlangen es wenigstens, sobald der Staat die erste elementare Voraussatzung, mächtig zu werden, erreicht hat.

So darf man sagen, dass Macht wohl der ursprünglichste, unentbehrlichste und Dauernhafteste Wesensfaktor des Staates ist, aber nicht der einzige ist und bleibt 2).

Wolfers gør opmærksom på, at også den magtteoretiske skoles talgmand i amerikansk political science - Morgenthau, Frederick Schuman, Robert Strausz-Hupé, Stefan T. Possony og Nicholas Spykman - viser afvigelser fra den rene lære ³⁾. Morgenthau erklærer ganske vist, at i international politik er "power pitted against power for survival and supremacy"; (Scientific man vs. Power Politics, Chicago 1946). Men han har senere fremhævet, at man må skelne mellem

1) Meinecke, op. cit. ss. 464 & 469.

2) Samme s. 469.

3) Frederick Schuman har forfattet en af de tidligste moderne amerikanske lærebøger i international politik, International Politics, New York 1941. Strausz-Hupé og Possony er ophavsmænd til en anden, International Relations, New York 1950. Strausz-Hupé, der er professor i international politik ved Philadelphia universitet, er af ungarsk oprindelse og i sit forfatterskab præget af de tyske geopolitikere. Han tilhørte den republikanske præsidentkandidat Barry Goldwaters braintrust under valgkampen i 1964.

to slags stater, status quo magter og imperialistiske magter. Schuman skelner på samme måde mellem "satiated" og "unsatiated" stater, Strausz-Hupé og Possony foretager en lignende distinktion ¹⁾.

Magtteorierne må altså først modificeres ved en skelnen mellem status quo og revisionistiske stater, stater, der er tilfredse med den eksisterende internationale orden, og stater, der ønsker den ændret, tilfredse og rastløse med en tillempning af Greys udtryk, eller hvis man kun ser på de territoriale spørgsmål, saturerede og irredentistiske stater²⁾. Staternes adfærd i international politik kan med andre ord kun forstås ved også at tage deres målsætning i betragtning. Wolfers skriver herom:

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...

States are not single-purpose organizations like hospitals, golf clubs, or banking-establishments. At one and the same time people expect from their states not only external security, but such widely different things as colonial conquest, better control over foreign markets, freedom for the individual, and international lawfulness...

The number of conceivable ends is much larger than is indicated by broad categories such as security, aggrandizement, or international order 3).

Alt efter målsætningen finder Wolfers, at staternes internationale adfærd bevæger sig mellem to poler, "the pole of power" og "the pole of indifference to power". Han nævner den ubevogtede grænse mellem USA og Canada som et eksempel på, at forholdet mellem to stater kan befinde sig helt ved "magtligegyldighedspolen" eller med et mindre kluntet udtryk ved "samarbejdspolen". Man kunne anbringe forholdet mellem de nordiske lande indbyrdes ved samme pol.

1) Wolfers, op. cit. s. 84 f.

2) Irredentistisk af it. "irredento", anvendt om de endnu ikke befrieede områder, italienske provinser under fremmedherredømme.

3) Op. cit. s. 89-93.

Frankel mener, at politik "fundamentally" er "an instrument for the achievement of national values. International politics are determined not only by the power wielded by the various states but also, or rather, by the values held by these states"¹⁾.

Haas & Whiting kritiserer magtteoriene fra en anden synsvinkel: selvom individer

enjoy the exercise of power and like to gather more and more of the elements of force in their own hands, would not follow that groups and organizations are similarly motivated. Groups represent the shared values and demands of their members. Leaders are constrained to remain faithful to the aspirations of their supporters even if, incidentally they gratify a personal desire for power in the exercise of their leadership.

In terms of their political relevance, therefore, group aims remain tied to values and interests. Commonly, a group seeks to strengthen its position and to increase its resources so as to be able to achieve its basic aims more effectively at a later time. Superficially, then all groups and all states seek power: in armaments, trade, strategic position, and ideological appeal abroad. Yet this power is merely accumulated so as to achieve the basic ends dictated by ideology. For these reasons, then power relates only to means and is not an end in itself ²⁾.

Friedländer, der til en vis grad accepterer analogien mellem økonomiens profitmaksimering og politikkenes magtmaksimering, advancerer samtidig med at drive den for vidt:

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 clear-cut as those of economic action, the means at the disposal of homo oeconomicus are closely circumscribed, in each particular

1) Op. cit. s. 96.

2) Op. cit. s. 39.

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 he has no functional relationship with the other members of the international community 1).

Hovedkritikken mod magtteoriene er, at magtmaksimeringen som staternes målsætning giver for primitiv en model af det internationale system. Man har da også, stadig under systemsynsvinklen, forsøgt at supplere denne model ved at indføre begrebet den nationale interesse, der er centralt for den realistiske skole i Amerika, enten det gælder dens repræsentanter i universitetslivet som Morgenthau, i pressen som Walter Lippmann eller i diplomatiet som George Kennan. Dette implicerer, at den nationale interesse ikke altid kan defineres "in terms of power".

Bismarck stillede ligefrem "magtpolitik" og "interessepolitik" op som to modsætninger. I en tale den 6. feb. 1888 sagde han:

Jede Grossmacht, die ausselhalb ihrer Interessensphäre auf Politik der anderen Länder zu drücken und einzuwirken und die Dinge zu lenken sucht, die periklitert ausserhalb des Gebietes, welches Gott ihr angewiesen hat, die treibt Machtpolitik und nicht Interessenpolitik, die wirtschaftet auf Prestige hin 2).

Wolfers opsummerer den magtteoretiske skoles indsats således:

The realist school has merited its name for having appreciated the role that the quest for power plays in international politics, although it has devoted little attention to the policy of goals from which the quest for power springs. It has recognized that a multistate system - a term that still properly designates the outstanding feature of contemporary international politics - is heavily slanted toward struggles for power. Lying somewhere within a continuum that stretches from the pole of an all-out struggle for power to the pole of an all-round indifference to power, the actual world tends to be pulled more strongly toward the former. This is true, whether the realist a priori assumptions concerning a universal human hunger for power or of a "security dilemma" arising from la condition humaine are correct or not 3).

Når magtteoriernes billede af den internationale politik skal nuanceres, møder man da, så længe man stadig anlægger statsadfærdssynsvinklen, spørgsmålet om, hvilke interesser de enkelte stater har at varetage.

1) Op. cit. s. 17.

2) Leonhard von Muralt, Bismarcks Verantwortlichkeit, Göttingen 1955 s. 203.

3) Op. cit. s. 110 f.

9. De nationale interesser.

Når målsætningen i stedet for midlerne tages som udgangspunkt for en forståelse af den internationale politik, når man med Wolfers' udtryk tilstræber en "theory of goals", bliver den nationale interesse eller statsinteresse et centralt begreb ¹⁾.

De nationale interesser kan defineres som en statsinteresse i den internationale politik uanset de øjeblikkelig magthaveres opfattelse af dem ²⁾. At en stat som abstrakt gruppevæsen har visse ontologiske interesser, er en opfattelse, der kommer til udtryk hos en af de første skribenter, der formulerer udtrykket og begrebet statsinteresser, hertug Henri de Rohan, der i sit skrift *De l'intérêt des Princes et des Etats de la Chrestienté* (1638) skriver

Les princes commandent aux peuples, et l'intérêt commande aux princes. La connaissance de cet intérêt, est d'autant plus relevée par dessus celle des actions des Princes, qu'eux mesmes sont Pardessus les peuples. Le Prince se peut tromper, son Conseil peut estre corrompu; mais l'intérêt seul ne peut jamais manquer; selon qu'il est bien ou mal entendu, il fait vivre ou mourir les Etats ³⁾.

Præcis den samme opfattelse møder man 300 år senere hos en moderne statskundskabsskribent som Hans J. Morgenthau, der slutter sin bog *In defense of National Interest* (1951) med at opstille en række regler for "god" udenrigspolitik, af hvilke den sidste lyder:

-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 ⁴⁾.

1) I ældre dansk sprogbrug anvendes "statsinteresse" fra tysk. Senere har "nationale interesser" vundet indpas, øjensynlig fra engelsk hvor "national" er det adjektiv, der svarer til substantivet "stat". At de to begreber føles som identiske, kan man se hos en tosproget forfatter som Richard Löwenthal, der i tyske afhandlinger skriver "Staatsinteressen", i engelske "national interest", (eks. "Staatsräson und Ideologie in den sowjetisch-chinesischen Beziehungen" i Gerhard Ritter, *Faktoren der Politischen Entscheidung*, Berlin 1963 og C.F. Hudson, *Lowenthal & R. Macfarquhar*. *The Sino-Soviet Dispute*, London 1961. På dansk har der muligvis udviklet sig en nuance, således at "statsinteresser" smager af kabinetspolitik og kan anvendes i modsætning til borgernes interesser, mens "nationale interesser" klart føles som statens interesser i den internationale politik.

2) Joseph Fränkels: "The general and continuing ends for which the nations act". (Op. cit. s. 47)

3) Udg. 1638 s. 269.

4) Cit. eft. eng. udg. *American Foreign Policy*, London 1952, s. 242.

Både hos Rohan og hos Morgenthau forudsættes altså, at statens interesse i en given situation er noget entydigt, der lader sig identificere af de samtidige.

Men hvilken målsætning rummer da denne ontologiske statsinteresse?

En slags første definition finder man hos den skribent, der først har formuleret begrebet, omend med et lidt andet udtryk, "raison d'Etat", statshensyn, hensyn til statsinteresserne, Giovanni Botero ¹⁾. I Della ragion de stato (1589) definerer han statshensyn som "forestillinger om midler, der er egnede til at grundlægge, bevare og udvide en stat", (fondare, conservare, ampliare).

Rohan siger ligeledes, at statsinteressen "a toujours pour but l'accroissement, ou pour le moins la conservation" (de l'Etat) ²⁾. Men allerede mellem disse to målsætninger - conservare og ampliare - kan opstå en divergens, divergensen mellem Bismarcks "magtpolitik" og "interessepolitik".

Hos Rohan findes en nærmere præcisering af statsinteressebegrebet ved en afgrænsning. På den ene side stilles statsinteressen i modsætning til ideologiske hensyn. Rohan anvendte ikke udtrykket, men talte om religiøse hensyn. Hans bog var dediceret Richelieu, hvis statskunst just var præget af dette modsætningsforhold med prioritet for statsinteresserne. Rohan, der selv havde været leder af det protestantiske parti, billigede denne prioritering:

La diversité de Religion ne doit apporter aucune diversité de sentiment, es choses qui regardent le bien public...La bigotterieest une mauvaise conseillère à qui s'en coiffe ³⁾.

Man genfinder den samme skelnen mellem ideologiske hensyn og statsinteresser i moderne amerikansk debat, når f.eks. Walter Lippmann argumenterer for, at en amerikansk intervention er berettiget i San Domingo af hensyn til de nationale interesser, men fejlaftig i Vietnam, fordi politikken der er mere dikteret af ideologiske end af statslige hensyn. På samme måde skelnes (f.eks. i cit. skrift af Löwenthal) mellem statsinteresser og ideologiske hensyn i den kinesisk-sovjetiske konflikt.

1) Federico Chabod, L'idea de nazione, Bari 1961, s. 154. Udtrykket findes ikke hos Machiavelli, selvom han beskæftiger sig med statsinteresserne og statshensynenes problematik.

2) Op.cit. s. 269.

3) Op.cit. s. 337.

Rohan sætter også statsinteresserne i modsætning til privatinteresser, til aktørernes personlige sympatier og antipatier ¹⁾.

Meinecke opererer med en permanent statsinteresse, der er "zeitlos und generell" og defineres som "der staatliche Egoismus, Macht- und Selbsterhaltungstrieb". I modsætning til denne "das Staatsinteresse" sætter han "de konkrete statsinteresser", der er "wandelbar,, einmalig und individuel", og "die dem Staat aus seiner besonderen Struktur und Lagerung inmitten anderen Staaten erwachsen"²⁾. Men altså også her forestillingen om en ontologisk statsinteresse uafhængig af aktørernes opfattelse.

Selvom det eksistenspolitiske stadig understreges som det fundamentale anses begrebet de nationale interesser ikke altid for udtømt hermed. Haas definerer de permanente statsinteresser som "preservation of security, maximation of prosperity, protection of citizens abroad"³⁾. Selv hermed er begrebet dog næppe udtømt. Raymond Aron opstiller tre "objectifs éternels" for staternes udenrigspolitik: sécurité, gloire et prestige, idet han dog definerer gloire som "un autre nom ou un autre aspect de la puissance" ⁴⁾. Det indgår da i grunden i "magtudvidelsen".

Spørgsmålet om statsinteressernes "indhold" skal drøftes nærmere under udenrigspolitikken aspekter.

Karakteristisk for den ontologiske statsinteresse er det, at den opfattes som statens rationelle målsætning. Ledende for politikken skal alene være "nostre propre interest, guidé par la seule raison", siger Rohan, og han som 300 år senere Morgenthau advarer mod forvriddinger af statsinteressen ved følelsesmæssige hensyn som sympatier og antipatier, fordomme og ambitioner eller utilstrækkelig gennemtænkning af problemerne, som kan føre til, at en politik formuleres som svar på en tidligere situation eller i funktion af en stivnet doktrin:

1) Op. cit. s. 350.

2) Op. cit. s. 20.

3) Op. cit. s. 45

4) Op. cit. s. 82 ff.

Ce qui cause la Revolution des affaires de ce monde, cause aussi le changement des maximes fondamentales pour bien regner. C'est pourquoi ceux qui en ces matieres se guident plus par les exemples du passé, que par les raisons presentes, font par necessité des manquement notables...Pour bien considerer l'interest des Princes d'aujourd'hui il n'est point besoin de remonter fort haut; mais seulement de le prendre sur le pied des affaires presentes, skriver Rohan 1).

Snyder klager med grund over den løsagtighed, hvorved begrebet nationale interesser omgås i litteraturen:

The term itself is rarely defined, and it appears to be assumed that everyone understands what is implied. If one analyzes the usage, it is by no means clear whether national interest refers to the more fundamental values which must be protected or which guide the choice of strategies, to the specific objectives which are formulated with respect to particular problems, to the meaning attached to events and conditions, to the result of policies, to policies themselves or to some or all of these 2).

Stanley Hoffmann kritiserer anvendelsen af statsinteressebegrebet ud fra et andet synspunkt:

-the conception of an objective and easily recognizable national interest, the reliable guide and criterion of rational policy, is one which makes sense only in a stable period in which the participants play for limited ends, with limited means, and without domestic kibitzers to disrupt the players' moves...

-a scholar attempting to use the theory as a key to understanding of, or successful influence upon contemporary realities risks being in the unhappy position of Tiresias who recognize interests which the parties concerned refuse to see, who diagnoses permanence where the parties find confusing change, and whose ex postfacto omniscience is both irritating and irrelevant 3).

Ofte anvendes begrebet den nationale interesse naturligvis netop aposteriorisk af retrospektive iagttagere til at betegne den adfærd, der havde været mest hensigtsmæssig, eventuelt i modsætning til den kurs, der faktisk er blevet fulgt af aktørerne. Med en kierkegaards vending kan man sige: "det ontologiske er, men det er ikke til" 4). Det, der "er til", er aktørernes opfattelse af den nationale interesse i en given situation. Man møder her på ny spørgsmålet, hvor langt man kan nå i forståelse af den internationale politik ud fra en statsadfærdssynsvinkel.

1) Op. cit. s. 263 f. & 270.

2) Op. cit. s. 86.

3) Op. cit. s. 33.

4) Stadier på livets vei, udg. Sml. Værker, VI, København 1902, s.443.

En teori om, at staterne har visse ontologiske interesser, som bestemmer deres adfærd, kan dog, selvom det er en fiktion, være et nyttigt analytisk instrument som et første supplement til magt-teorierne. For det første fordi den retning, magtudvidelsen antager, præges af interesserne. Hvis de danske beslutningstagere i 1940 havde været mindre fascinerede af "de reale Magtforhold i den os om-givende Verden, derunder først og fremmest Magtbalancen mellem de os nærmest liggende Stormagter" og mere indstillet på en interesse-analyse, der ville have vist, at Tysklands - og dermed vestmagternes - interesser i Norden med Tysklands tab af Lothringen i 1920 og Ruhr-industriens deraf følgende afhængighed af svensk jernmalm var blevet andre end i 1914, ville begivenhedernes forløb den 8 og 9. april næppe have forekommet så overraskende.

For det andet kan anvendelse af interessesynsvinklen i en kon-stellationsanalyse afsløre, at impulserne i en stats adfærd langt fra er så entydige, som magt- og magtbalance-teorierne indicerer, fordi udenrigspolitikken har flere aspekter. Noget andet er, hvor langt "den nationale interesse" i og for sig kan bringe en i forstå-else af staternes adfærd.

Raymond Aron vender sig bestemt mod tendensen til ensidigt at anvende "den nationale interesse" til forståelse af staternes ad-færd i den internationale politik:

A notre époque au lieu de répéter que tous les États, quelles que soient leurs institutions, ont "le même genre de politique extérieure", il faudrait insister sur la vérité plus complémen-taire que contradictoire: nul ne comprend la diplomatie-straté-gie d'un 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 bolchévik conçoivent les intérêts nationaux de leur Etat comme n'importe quels gouvernements de la Russie, c'est se con amner à l'inintelligence de la pratique et des am-bitions de l'Union soviétique...

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...

Pourquoi la primauté des nations par rapport aux régimes passe-t-elle pour une vue profonde de philosophie historique quand elle revient sous la plume des historiens (Treitschke), des commen-tateurs (Walter Lippmann) ou des hommes d'Etat (Charles de Gaulle) ?....

-l'Union soviétique n'a jamais porté à Stamboul l'intérêt que la Russie des tsar, héritière de Byzance, portait à Constantin-oble. Selon les régimes, les Etats n'évaluent pas de même facon

l'importance d'une ville ou d'une province. Selon la technique militaire, les valeurs stratégiques varient

L'intérêt national n'est plus définissable, pour la plupart des nations du monde, en faisant abstraction des préférences idéologiques 1).

1) Paix et guerre, ss. 587, 585 og 290, Une Philosophie de la Politique étrangère, Revue Française de science Politique nr. 1, Paris 1953 s. 8.

10. Udenrigspolitikens aspekter.

I magt- og magtbalance-teoriene opfattes staternes adfærd i den internationale politik som primært bestemt af magthensyn. I de forskellige definitioner af den nationale interesse kommer sikkerhedshensynet i første række. Sikkerhedspolitik er ikke uden videre identisk med magtpolitik. Desuden har staternes adfærd andre aspekter end de magt- og sikkerhedspolitiske, og de underliggende interesser kan være indbyrdes modstridende.

Per Hækkerup sammenfatter dansk udenrigspolitikks målsætning i tre punkter:

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 fra vort demokratiske samfundssyn. 1)

Omend noget vilkårligt kan man måske opstille et noget større antal aspekter:

1. Sikkerhedspolitik. Den statsadfærd, der tilsigter at bevare selve statens eksistens.
2. Magtpolitik. Statsadfærd, der tilstræber udvidelse af en stats territorium eller kontrol med områder uden for det gennem militære magtmidler.
3. Udenrigsøkonomi. Den politik, der tilsigter at skabe de bedst mulige kår for et lands økonomiske trivsel.
4. Grænsepolitik, der tilstræber de mest ønskværdige grænser.
5. Princippolitik, hvis formål er internationalt at maksimere den magthavende gruppes værdisystems udbredelse.
6. Prestigepolitik, som tilsigter at hævde et lands internationale "rang".
7. Renommépolitik, der har til formål at hævde et lands rygte.
8. Beskyttelsespolitik, hvis mål er at varetage de enkelte borgeres interesser internationalt.

Disse aspekter kan flyde sammen, og de kan krydse hinanden. De kan alle være til stede i et lands politik. Nogle kan savnes. Nogle være latente, andre akutte. Ofte vil en iagttagers værdipræmisser være afgørende for, i hvilken kategori en given handling

1) Per Hækkerup, op.cit., s. 17.

anbringes. Var Sovjetunionens erobring af det karelske næs magtpolitik eller sikkerhedspolitik? Det er vanskeligt at forestille sig en grænsepolitik, der ikke samtidig må ses under et magtpolitisk, sikkerhedspolitisk eller princippolitisk aspekt.

Ofte krydser økonomiske og sikkerhedspolitiske eller princippolitiske aspekter hinanden. Når Bismarck gik ind for beskyttelsestold mod russisk korn og anmodede den tyske Rigsbank og den preussiske Statsbank om at udstede lombardforbud mod russiske papirer, undergravede han sin egen sikkerhedspolitik, idet han derved henviste Rusland til det franske lånemarked, som kom til at bane vejen for den fransk-russiske alliance. Det viste sig herved, skriver Erich Eyck, hvor fejlagtig hans teori var om, at politiske forhold er uafhængige af finansielle og økonomiske spørgsmål¹⁾. Ofte, navnlig i kapitalistiske samfund modarbejdes en stats sikkerhedspolitiske interesser på det groveste af økonomiske "subaktører". Præsidenten for det engelsk-hollandske Royal Dutch Shell Henry Deterding understøttede Hitler fra 1927 i håb om ad denne vej at generhverve sine russiske oliekoncessioner. Standard Oil udvekslede sine kunstgummipatenter med I.G. Farbens opdagelser på petrokemiens område og satte derved Tyskland i stand til at lancere en omfattende produktion på dette område, mens den amerikanske krigsindsats forsinkedes af kartelaftaler, som havde hæmmet kunstgummiproduktionen i USA²⁾. Raymond Aron minder om, at allerede Francois Quenay formulerede maximen: "Les commercants participent aux richesses des nations, mais les nations ne participent pas aux richesses des commercants".³⁾

Imidlertid er det efter at først Tyskland slog ind på denne bane, blevet en stadig vigtigere del af udenrigstjenestens opgaver at varetage erhvervsinteresser. De økonomiske subaktørers indflydelse i den internationale politik er imidlertid ikke entydig, og indbyrdes stærkt modstridende teorier har derfor kunnet formuleres desangående. Lenin udviklede inspireret af Hobson, der skrev under indtryk af Boerkrigen, og Hilferding den teori om kapitalismen som krigsmager, der er knæsat i den kommunistiske

1) Erich Eyck, Bismarck und das deutsche Reich, Zürich 1955, s. 375.

2) Jacques de Launay, Histoire contemporaine de la Diplomatie secrete, Lausanne 1965, ss. 186-88 & 249.

3) Pain et guerre, s. 253.

verden. Men andre har bl.a. med henvisning til Citys krigsfjendtlige holdning i 1914 og bankverdenens indflydelse i mellemkrigstiden hævdet et stikmodsat synspunkt¹⁾.

I modsætning til forestillingen om, at en imperialistisk ekspansionspolitik har sin oprindelse i økonomiske interesser, har Raymond Aron gjort gældende, at den kan være inspireret af princippolitik, når denne har en høj prioritet, som tilfældet er i det han kalder "ideokratiske" regimer:

Toute grande puissance idéocratique, quel que soit son régime économique, est impérialiste si l'effort pour répandre une idée et imposer au-dehors un mode de gouvernement, fut-ce par la force, est considéré comme tel. 2.

Men heller ikke princippolitik er entydig. Den kan meget vel virke magtbegrænsende.

I efterkrigstidens afkoloniseringsproces er de vestlige kolonimagters adfærd vanskeligt forklarlig uden hensyntagen til det indre princippolitiske pres til fordel for selvbestemmelsesretten, der er et grundprincip i disse staters eget politiske system. Aron formulerer det således:

1) Grey erklærer, at "it was the great commercial centers of Great Britain that were most pacific and least anti-German up to the very outbreak of the Great War", og at "our great industrial districts, especially Lancashire, were most adverse to war. Trade was good, industry wanted to be undisturbed". (op.cit., I, ss. 134 & 335).

Lord Salter skriver på grundlag af sine erfaringer som embedsmand i Folkeforbundet, hvor han spillede en central rolle i den økonomiske politik, om, at disse "was enough to show how fantastic were the then current fictions about financiers, that they plotted war or that, with something approaching omniscience and omnipotence, they pulled the strings of human action... I never knew a leading financier who did not fear and dread war more than anything, and more than other men did. Caution was the first of their virtues... Appeasement was a fault much more congenial to their temperament. (Lord Salter, Memoirs of a Public Servant, London 1961, s. 190).

2) Paix et guerre, s. 281.

- 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. Il 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. 1)

Hvilken princippolitik en stat følger, er ikke uden betydning for dens renomme, der igen spiller en rolle for dens indflydelse. Modelski har beskæftiget sig med dette problem:

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. Some states attain quick results without heeding the wishes of their friends, riding roughshod over their several interests. Such behavior may bring spectacular results, but has to be paid for some day in the mistrust and hostility it inevitably arouses.

Som illustrerende eksempler nævner han Tyskland og England:

- 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.

Englands gode renommé understregedes af en talsmand for just denne republik ved den britiske garanti for det europæiske forsvarsfællesskab:

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 any conferences, any series of negotiations may founder. 2)

Harold Nicolson lægger i sin bog Diplomacy stærkt vægt på renoméet og foreskriver som hovedreglen for godt diplomati devisen Aliis licet; tibi non licet, hentet fra den italienske udenrigs-

1) Samme, s. 92.

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

minister Sonnino - ikke uden ironi, når man betænker just Italiens renommé.

Renommé og prestige forholder sig til hinanden som indflydelse og magt, hvori også ligger, at grænsen mellem de to begreber er flydende. I et ovenfor anført citat af Bismarck anføres prestigepolitik direkte som et aspekt af magtpolitik i modsætning til interessepolitik. Aron sætter også prestige i relation til magt:

La société internationale comporte une hiérarchi de prestige qui reflète approximativement la hiérarchi établie d'après les expériences des précédents combats. 1)

Man kan måske sige, at prestigen er udtryk for, hvilken rang en stat har i den magtmæssige "hækkeorden". I den internationale politik op til 1914 prægedes stormagternes adfærd gang på gang af prestige hensynet. Rusland led et "prestigetab" ved Østrigs annektion af Bosnien-Herzegovina i 1908 og kunne derfor ikke "tillade sig" et nyt prestigetab efter Sarajevo-mordet i 1914, hvor Østrig-Ungarn også havde brug for en "prestigegevinst" på grund af Serbiens prestigegevinst under den anden Balkankrig. Englands prestige kunne ikke tåle den tyske krænkelse af Belgiens neutralitet.

Men hvis prestigen er en kursnotering på en stats magt, er den ikke nødvendigvis et udtryk for det renommé, den nyder. Denne notering har f.eks. ingen større relevans til småstater. Finland har vel større prestige end Danmark i kraft af de to landes forskellige adfærd under den anden verdenskrig. Men der er ikke nødvendigvis en tilsvarende forskel i renommé, fordi det finske har lidt skade af alliancen med Hitler. Et lands renommé skabes iøvrigt ikke bare, som Modelski gør gældende, af dets internationale adfærd, men også af, hvilken karakter dets indre samfundsorden har, selvom dette naturligvis mere eller mindre reflekteres i den ydre princippolitik. I den udenrigspolitiske målsætning Per Hækkerup opstiller, er netop "at påvirke den internationale udvikling ud fra vore principper, bedømmelser og indstilling, som udspringer fra vort demokratiske samfundssyn".

1) Paix et guerre, s. 79. Morgenthau definerer prestigepolitik som en udenrigspolitik, der søger at "demonstrere en nations magt". (Politics Among Nations, s. 39).

Hvilket udenrigspolitisk aspekt, der har primat i en stats adfærdsvalg, kan være stærkt svingende efter landets styrke, struktur og den givne situation. De enkelte aspekter flyder over i hinanden. Når det trods denne uklarhed i grænserne mellem kategorierne kan være hensigtsmæssigt at operere med flere aspekter, er det, fordi de kan lette forståelsen af en stats udenrigspolitiske adfærd ved at understrege, at den "nationale interesse" kan være flertydig eller bestå af flere forskellige og undertiden indbyrdes modstridende interesser.

Hvis man som illustrerende eksempel tager den tyske politik over for Danmark under besættelsen, lettes forståelsen af den, når man tager i betragtning, at flere forskellige hensyn krydsede hinanden. Over for Hitlers "princippolitiske" ønske om at nå frem til en "Lösung Clausen", som han engang erklærede for sit mål, stod økonomiske interesser, der indicerede politisk mådehold for at opnå det størst mulige økonomiske udbytte af besættelsen, og måske også renommépolitiske betragtninger, idet Hitler selv engang gav udtryk for, at det, der stod i vejen for den ønskede "Lösung Clausen", var kongen, der ligesom de andre skandinaviske konger plejede sit helbred så omhyggeligt, at han blev ældgammel¹⁾.

11. Samarbejdspolen.

Teoretikere og aktører har givet udtryk for, at der internationale politik ikke er udtømmende belyst ved magtteorierne med deres vægt på konflikten, fordi den som anden politik udspiller sig mellem to poler, en konflikt- og en samarbejdspol. Modsætningen konflikt-samarbejde går igen i titler på tidsskrifter og lærebøger, der beskæftiger sig med international politik.

Ifølge Per Hækkerup er "udenrigspolitik ikke blot magtpolitik. Det er også et spørgsmål om at skabe en bedre og tryggere verden"²⁾. Vendt mod Pareto skriver Aron:

- la politique... est recherche de l'ordre équitable en même temps que lutte entre les individus et les groupes pour l'accession aux postes de commande et pour le partage de biens rares. 3)

1) Henry Picker, Hitlers Tischgespräche, Bonn 1951, udg. af

2) Op.cit., s. 16

Gerhard Ritter.

3) Paix et guerre, s. 61

For den norske historiker og udenrigsminister Halvdan Koht var "samhalds-trongen" en af historiens drivkræfter. P. Munch talte om "samfølelsen"¹⁾.

Hollænderen dr. Boasson skriver:

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...

A political decision need not be based on a virtual counting of votes or calculation of support. Aquiescence is often obtained - notwithstanding the clamour of strong opposition - when the "justice" of a decision is resolutely ascertained. 2)

At der i den "amorfe" opinion findes dybe aspirationer i retning af internationalt samarbejde, vil man se i kap. 25. Men det er vanskeligt at påvise, hvilken relevans drifter og aspirationer har til staternes adfærd i den internationale politik³⁾.

1) Halvdan Koht, Drivmakter i historia, Oslo 1959, s. 63 & Erik Rasmussen, Velfærdsstaten på vej, København 1965, s. 455. Koht henviser til den norske etnograf Gutorm Gjessings Mennesket og kulturen, op.cit., s. 64. Den amerikanske psykolog Otto Klineberg afviser i The Human Dimension in International Relations, New York 1964, s. 13 ligeledes med henvisning til etnografien, at aggressiv adfærd skulle være instinktiv, og gør med henvisning til moderne psykologers undersøgelser gældende, at altruistisk adfærd er ligeså naturlig som aggressiv. Ved en undersøgelse under anden verdenskrig spurgtes f.eks.: "When the going was tough, how much were you helped by thoughts of hatred for the enemy?" 1/3 af de adspurgte soldater svarede "That helped a lot", men 2/3 foretrak forklaringen, at man "couldn't let the other men down", op.cit., s. 16, hvilket i det mindste turde vise, at dette svar ansås for mere ønskværdigt.

Selv Ranke troede på en europæisk fællesskabsfølelse, der afholdt staterne fra radikale "Vernichtungskriege", (Meinecke, op.cit., s. 458).

2) Op.cit., s. 78.

3) Statens magtudfoldelse ses ofte som en naturlig forlængelse af den magtdrift, der bringer aktørerne til magten i staten, en drift, som må være særlig udtalt hos just dem, der forstår at erhverve magten.

Men er magtdrift en politikers primære motivering? På spørgsmålet: "Hvorfor beskæftiger De Dem med politik?" svarede den franske præsidentkandidat Jean Lecanuet i nov. 1965: "Pour changer le cours des choses. Non par volupté de puissance - je pense à quelqu'un en disant cela - mais parce que je crois qu'il y a, au coeur de l'homme politique, un volonté de transformation de la société: je l'ai toujours eue", (l'Express, Paris 22. nov. 1965, s. 46). Besmykkelse af motiver måske. Men udelukker det en kerne af sandhed?

Note 3 fortsættes næste side.

Der har da også været en tendens til at gøre gældende, at samarbejdet i international politik simpelthen kan være udtryk for, at det er den mest hensigtsmæssige måde at varetage en række nationale interesser på, deriblandt sikkerhedsinteressen.

Specielt er det blevet gjort gældende, at den våbenteknologiske udvikling har skabt en fælles interesse i at undgå en stor-konflikt. Talcott Parsons skriver herom:

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. 1)

Thomas Schelling har i The Strategy of Conflict formaliseret forholdet mellem de antagonistiske magtgrupper i, hvad han kalder en "mixed-motive" eller "ikke-nulsum" spilmodel, der understreger dobbeltheden i forholdet mellem staterne i en konfliktsituation. Deres adfærd indiceres ikke bare af modstridende interesser, hvoraf konflikter udspringer, men også af en fælles interesse i at

Note 3) fortsat fra forrige side:

Om ønsket om at bevare magten fremsætter Grey følgende refleksioner:

There is an interesting comment made by Gibbon on the voluntary retirement of Diocletian:

"It is seldom that minds, long exercised in business, have formed any habit of conversing with themselves, and in the loss of power they principally regret the want of occupation." This, more commonly than ambition or love of power, is the reason why men so often cling to office or to public life. (Op.cit., II, s. 260).

Om sine følelser, da hans parlamentsmandat er i fare skriver Grey:

I felt almost with a sense of guilt, that the relief of being set free from Parliament would be an irresistible joy. (Op.cit., I, s. 64).

"Dans une démocratie parlementaire... l'intérêt immédiat du président du conseil est de survivre", skriver Duroselle, (Pierre Renouvin & Jean-Baptiste Duroselle, Introduction à l'histoire des relations internationales, Paris 1964, s. 319), og nævner den franske reaktion på Rhinlandsbesættelsen som eksempel på, at dette ønske om at bevare magten forhindrer en magtudfoldelse udadtil.

Der er ingen simpel korrelation mellem en statsmands ønske om at bevare magten - som tilmed ikke nødvendigvis er motive-ret af magtdrift - og en stats ydre magtudfoldelse. Magtbevarelsen kan meget vel indicere mådehold i den ydre politik.

- 1) Talcott Parsons, Order and Community in the International Social System i Rosenaus op.cit., s. 126.

undgå den væbnede konflikt på grund af de uacceptable tab, den forventes at ville påføre begge parter¹⁾.

Selve interessen i at undgå væbnede konflikter har dog givet impulser til international politik længe inden atomalderen. Omdannelsen af det internationale system til et retssamfund, for hvilket der gælder samme kriterier som i retsstatens indre liv, formuleredes som et amerikansk krigsmål ved USA's krigsindtræden af præsident Wilson:

We are at the beginning of an age in which it will be insisted that the same standards of conduct and responsibility for wrong done shall be observed among nations and their government that are observed among the individual citizens of civilized states. (Tale til kongressen 2/4-1917).

Samarbejdsmålsætningen, kravet om et internationalt retssamfund er mere eller mindre udtalt hos forskellige politiske bevægelser, stærkest hos grupper med udviklede transnationale forbindelser som socialdemokratierne eller de kristelige demokrater. I hvor høj grad disse kræfter præger staternes adfærd, afhænger naturligvis af deres styrke i staterne. Men deres eksistens understreger, at den internationale politik også er andet end en "reprocitet af egoismer" mellem monolitiske stater. "Billardkuglemodellen" - med Wolfers' udtryk - er utilstrækkelig. Om samarbejdsinteresserne kan føre til et integreret verdenssamfund bedømmes forskelligt. For Aron beror det på den indre udvikling i staterne:

Pour que les Etats acceptent de soumettre leur conduite extérieure au regne de la loi, il faut que les gouvernements se plient eux-mêmes à une pareille discipline par rapport aux peuples. Il est proprement absurde d'imaginer que les dirigeants communistes, qui méprisent le principe majoritaire et manipulent n'importe quelle élection, respecteront, spontanément ou par habitude, les décisions prises à la majorité des votants par un parlement international. 2)

Lidt andre synspunkter er blevet fremsat af Karl Deutsch og Talcott Parsons. Deutsch ser muligheden for om ikke et integreret så et stabilt system selv med bevarelse af den nationale suverænitet, hvis der udvikles en stigende "mutual responsiveness" mellem staterne og "compliance habits" over for internationale myndigheder:

1) Op.cit., kap. II, 4.

2) Paix et guerre, s. 721.

The importance of compliance habits can hardly be exaggerated. They are the silent partners of every police force, and they make a good part of the difference between an accepted police force and an alien army of occupation. 1)

Talcott Parsons mener, at et grundlag for et samarbejdssystem eksisterer ikke bare i den fælles interesse i at undgå en stor-konflikt, men også i en verdensomspændende "consensus" om, at "modernisering" er noget i og for sig ønskværdigt med "the advanced nations of the West" som den primære "reference group":

- the proposition that there exists a genuine value consensus underlying the various current differences, and even the ideological and interest-focused polarization of the cold war, is of the utmost importance... Equal importance must be attached to the assertion that there is a fundamental point of reference for the institutionalization of a system of normative order in the international field. There is a basis on which it is possible to recognize the legitimacy of the interests of various parties to conflicts and disputes, and to reduce the problems at issue to differences within a legitimized framework, rather than altogether outside it. 2)

Men hvis samarbejdsinteressen kan gøre sig gældende selv mellem antagonistiske blokke, spiller den en langt større rolle inden for de internationale "undersystemer" som Vesteuropa, den arabiske verden eller den latinamerikanske. Navnlig i Vesteuropa, specielt hos De Seks har ønsket om at skabe nye, institutionaliserede former for internationalt samarbejde præget efterkrigstidens udenrigspolitik. For småstater, som ikke har kunnet basere deres eksistenspolitik på magt, har skabelsen af en international retsorden længe været en udenrigspolitisk målsætning. Karakteristisk nok afsluttedes den første helt uforbeholdne voldgiftstraktat (1904) mellem Danmark og Holland, svage naboer til datidens mægtigste stormagt. I mellemkrigstiden arbejdede Danmark aktivt for en international retsorden, f.eks. ved forslaget fra 1922 om ikke-ankendelse af fremtidige erobringer i Europa³⁾. Holland var den eneste stat, der i 1930 besvarede Briands memorandum om Europas Forenede Stater i integrationistisk ånd.

Wolfers skriver vendt mod magtteorierne:

1) Karl Deutsch, Security Communities i Rosenau, op.cit., ss. 101 f.

2) Op.cit., ss. 127 f.

3) Georg Cohn, Kan Krig forhindres? København 1945, ss. 41 & 45.

- to say that the field of international politics is reserved for selfishness, brutality, self-righteousness, or unrestrained ambition for power is not only cynical but manifestly unrealistic. 1)

Disse aspekter kommer dog let til at dominere synsfeltet, når man beskæftiger sig med disciplinen international politik, fordi samarbejdspolens komplementære aspekter har deres egen disciplin i international organisation.

12. Den svages styrke.

Selvom det stedvis strejfes, kan det teoretiske problem, man kan kalde "den svages styrke", endnu næppe siges at være blevet behandlet med den opmærksomhed i den internationale forskning, som det ikke mindst ud fra et nordisk synspunkt fortjener. Wolfers er blandt dem, der kommer ind på det:

There is one familiar phenomenon in international relations that seems to run counter to the suggested relativity of power. It could be called the paradoxical "power of the weak" - vividly demonstrated by the success with which a score of very shaky new states have gained advantage from the world's superpowers, and especially by the ways in which tiny Cuba and tiny Albania, each on at least one occasion, were able to reject pressures from overwhelmingly powerful close neighbors. Here lies the source of some of the worst irritations and frustrations of the major powers. The chief reason for this "power of the weak" stems from the relationships among the great powers themselves. Even for them power is a scarce commodity which they need husband with care. This means placing priorities on its use. Therefore, whenever two great powers are locked in serious conflict they can spare little if any of their coercive strength to deal with minor offenders and to impose their will on them over issues that have no direct bearing on the major struggle in which they are involved with their equals. Weak countries awake to their own interests and to conditions favorable to them do not fail to appreciate the advantages accruing to them, without their doing, whenever major powers are forced to concentrate on struggles among one another. The current heyday of small power influence on world affairs is not likely to come to a close as long as the parties to the cold war remain rather evenly balanced or stalemated.

Not all the success of the "weak", however is thus borrowed from others. Relatively weak countries as a rule are not lacking coercive power assets of their own. One such asset

1) Op.cit., s. 65.

is the solidarity that usually prevails among the lesser countries and makes all of them sensitive to the "bullying" of any one of them... Further power accrues to a weak country if it can credibly threaten to switch its allegiance from one side to the other. The mere belief on the part of one great power that it would suffer a serious loss if a weak country with which it was dealing shifted either from one camp to the other or from alignment to neutrality gives the weak country a far from negligible coercive asset, sometimes called the power of blackmail. The United States has added immeasurably to the influence of the many neutralist states that have arisen in the postcolonial era, and even to the influence of some of its allies, by making plain that it would consider it a major deprivation if any non-Communist country were to fall into the hands of a Communist regime or to move to the Sino-Soviet bloc. 1)

Efter denne analyse stammer den svages styrke da først og fremmest fra magtbalancen mellem to antagonistiske stormagter eller blokke, der gør magt til en "scarce commodity". Denne styrke er yderligere blevet forøget ved, at USA i strid med Talleyrands berømte råd: "Et surtout pas trop de zele!" åbenlyst har tilkendegivet, hvor stor vægt det lægger på, at intet land tilslutter sig den kommunistiske lejr. En tredje komponent i den svages styrke er småstaternes indbyrdes solidaritet.

Ikke mindst dansk historie lader sig til en vis grad fortolke under magtbalancens synsvinkel. Når landets eksistens har været truet, har omkringliggende magters interessekonflikter bidraget til at sikre den. I 1658 bidrager Holland til at forpurre en svensk erobring af Danmark. I 1813 krydser England Bernadottes planer om en "polsk" deling af Danmark²⁾. Mens det i 1864 med relativ sindsro affinder sig med den tyske besættelse af hertugdømmerne, udløser den preussiske indmarch i kongeriget den 18. februar omgående en reaktion i London, hvor Kanal-flåden hjemkaldes med henblik på en eventuel flådedemonstration i danske farvande³⁾. Englands formodede interesse i de danske farvande og dermed i Danmarks eksistens indgår i tysk udenrigspolitikks determinanter frem til 1914. Når Danmark bevarede sin neutralitet, var det ifølge Troels Fink

1) Op.cit., s. 111 f.

2) Einar Maseng, Utsikt over de nordeuropeiske staters utenrikspolitikk i de sidste århundrer, Oslo 1964, s. 298.

3) Erik Møller, Helstatens Fald, II, København 1958, s. 55.

fordi ingen af de krigsførende parter havde afgørende interesse i at krænke den, men i større sammenhæng også fordi det danske forsvar var tilstrækkeligt til at give Tyskland tillid til, at Danmark kunne hævde sin neutralitet. 1)

Dette var netop idéen med forsvarsordningen af 1909.

Den tanke, Wolfers er inde på, at magt selv for stormagterne er en "mangelvare", således at selv en småstats potentiel kan give en præventiv beskyttelse i en marginalsituation, får ingen betydning for dansk sikkerhedspolitik i tiden op til 1940. P. Munch imødegår "mangelvaretankegangen" med en henvisning til, at Tyskland "indtil efteråret 1918 nårsomhelst havde kunnet besætte Danmark, skønt den danske hær kunne bringes op på 180.000 mand", og med, at Danmark "i fremtiden som før vil være så langt fra slagmarken, at det altid vil være umuligt for stormagterne at hjælpe os"²⁾ Kun en alliance med stormagtsdeltagelse, ikke et nordisk forbund ville være af værdi³⁾. I april 1940 befandt Norden sig dog netop i en marginalsituation. Danmark erobredes af 40.000 mand. Bjørn Svensson, der ikke kan regnes blandt Stauning-Munch-regeringens kritikere, konkluderer således:

Der forelå den 1. april i det svenske gesandtskab i Berlin efterretninger tilstrækkelige til at opfordre til en fælles nordisk mobilisering. Gennemført samtidig og med adresse til både vest og syd ville den uden tvivl have standset både de tyske og de engelske planer, de tyske, fordi de byggede på frygt for manglende skandinavisk modstand mod vestmagterne og på den forudsætning, at deres eget overfald kunne gennemføres som en total overrumpling (fremhævet her), de engelske, fordi vestmagterne ikke ville risikere at støde de nordiske lande over i den modsatte lejr...

Norden kunne være reddet i april 1940, selv uden nordisk forsvarsforbund, blot man havde haft tilstrækkeligt samarbejde om efterretninger og mobilisering. 4)

-
- 1) Troels Fink, Dansk udenrigspolitik efter 1864, Århus 1958, s. 75.
 - 2) P. Munch, Le projet danois de désarmement, 1927.
 - 3) F.eks. hans erklæring på det nordiske udenrigsministtermøde i København i august 1936, Erik Lönnroth, Den svenska utrikespolitikens historia V 1919-1939, Stockholm 1959, s. 187.
 - 4) Bjørn Svensson, Derfor gik det sådan 9. april, København 1965, ss.193 & 77.

Så marginalt var Danmark, at det først den 21. februar efter ønske fra Luftwaffe, der havde brug for mellemlandingspladser i Jylland (først og fremmest Ålborg), blev inddraget i den tyske planlægning, således at besættelsen kom "ikke efter en længe forberedt plan, men under indtryk af en øjeblikkelig operativ tvangssituation".¹⁾ Så meget en mangelvare var magten, at end ikke overrumplingen forhindrede den tyske flåde i at blive så stærkt medtaget, at en invasion mod England den sommer blev umulig²⁾.

Marginalsituationen udnyttedes ikke af de nordiske småstater. Men den synes at have virket i de følgende år som en af determinanterne i det relative tyske mådehold over for Danmark under besættelsen. Der var ikke et magtoverskud til at gennemføre en politisk ensretning, der kom i anden række sammenlignet med interessen i det størst mulige materielle udbytte. Når det var tilfældet, var det dog også, fordi man - som det f.eks. fremgår af dr. Bests indberetninger - skønnede, at en ensretning ville støde på en stærk modstand. Her bliver da magtens immaterielle komponent, modstandsviljen en afgørende faktor i den svages styrke, som igen beror på "kohæsiionsgraden" i den svage nation.

Aron har i denne forbindelse talt om "defensiv magt" og sagt, at

la condition suprême, presque unique de la puissance défensive, est la cohésion de la collectivité, l'adhésion des masses au régime, l'accord entre les membres de l'élite gouvernementale sur l'intérêt national. Suisse ou Suède, qui n'ont guère la possibilité ou le désir d'influer sur la pensée ou la conduite des autres nations, sont peu vulnérables aux pressions extérieures. 3)

Netop den dansk-tyske konfrontation mellem en fysisk overmægtig stormagt og en afvæbnet småstat har optaget A.J.P. Taylor, der skriver:

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 concen-

1) Walter Hubatsch, "Weserübung" udg. i Göttingen 1960, s. 42.

2) Paul Reynaud mener ligefrem, at Tyskland tabte krigen ved det skandinaviske felttog på grund af de tab, det voldte flåden. (Mémoire II, Paris 1963, s. 329).

3) Paix et guerre, ss. 70 f.

tration 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. 1)

En besættelsesmagt kan også gøre visse andre ting. Den kan for det første, som besættelsen af Danmark viste, gennemføre en så at sige total samfundsøkonomisk udplyndring og kontrol med massekommunikationsmidlerne. Men at knække en national eksistensvilje kan kræve meget omfattende foranstaltninger. Det kan gøres ved en kombination af kolonisation, assimilation, tilskyndet eller fremtvunget udvandring, deportationer til andre rigsdeler og folkemord. De to sidste metoder anvendtes under den første verdenskrig af tyrkerne mod armenierne, hvorved 1,2 af 2 millioner deporteredes til andre egne, og 1/2 million aflivedes²⁾.

En "omnationalisering" gennemførtes med held af den østdanske befolkning efter Skånes overgang til Sverige gennem assimilation stimuleret ved mere eller mindre fremtvunget udvandring af den "nationale elite" - ca. 10.000 flyttede til Danmark - og indplantning af en svensksindet elite ved tilvandring eller uddannelse ved Lunds universitet³⁾.

Nationalbevidstheden var imidlertid på dette tidspunkt begrænset til en fåtallig elite, mens den ved tabet af Sønderjylland i 1864 var blevet folkelig og viste en helt anden modstandskraft over for den tilvandrede elites fortyskningsforsøg. Netop sønderjydernes lovligheds politik gjorde det vanskeligt for de tyske myndigheder at anvende ekstreme metoder, skønt det primært var internationale magtbalancehensyn der førte til afviklingen af Köller-politikken⁴⁾.

-
- 1) A.J.P. Taylor, The Origins of the Second World War, udg. London 1961, s. 101.
 - 2) Arne Ordning, Den første verdenskrig og efterkrigstiden til 1924, Aschehougs Verdenshistorie VI, Oslo 1953, s. 570.
 - 3) Knud Fabricius, Skånes Overgang fra Danmark til Sverige, III København 1955, s. 224.
 - 4) Den engelsk-japanske alliance af 1902, en reaktion på Ruslands erhvervelse af Port Arthur, affødte en tysk-russisk tilnærmelse, der fik kejser Wilhelm II til at takse dansk neutralitet så højt, at han vurderede den til "en fordobling af vor styrke i krig". (Troels Fink, Ustabil Balance, Aarhus 1961, ss. 127-141).

Den nationale eksistensvilje, der er velkendt som komponent i den svages styrke i europæisk historie fra 1814 (Norge) til 1918, bliver en vigtig faktor i den oversøiske afkoloniseringsproces. Ofte er det tilstrækkeligt, at den manifesteres af en fåtallig elite, for at føre til oprettelse af nye stater. Igen spiller den storpolitiske magtbalance ind. Ligesom den latinamerikanske løsrivelsesproces i begyndelsen af det 19. århundrede sker i ly af en engelsk-amerikansk beskyttelse formuleret som Monroe-doktrinen, fungerer USA-Sovjetunionen til en vis grad som beskyttelsesmagter under afkoloniseringsprocessen efter 1945. Men påny giver ragtteorierne kun en første skitse af virkeligheden. Som Stéphane Bernard har gjort gældende i sit værk om den fransk-marokkanske afkoloniseringskonflikt, kunne den marokkanske nationalisme være blevet slået ned ud fra et rent magtsynspunkt. Det var et spørgsmål om, hvorvidt Frankrig kunne anvende visse metoder, ikke om, hvorvidt det rådede over de tilstrækkelige magtmidler, stort set de metoder, som Taylor nævner i omtalen af Danmark¹⁾. Pressionen fra verdensopinionen gjorde det imidlertid umuligt at anvende disse metoder i længden, hævder han. Plus pressionen fra den indre opinion, bør man utvivlsomt tilføje²⁾. Et vestligt land er af sit eget værdisystem afskåret fra at anvende visse metoder i undertrykkelsen af en fremmed nations eksistensvilje.

Hvortil naturligvis kommer, at de vestlige kolonimagters interesse i at bevare kontrollen med visse oversøiske områder ikke har været særlig intens. Mens kolonierne har været til økonomisk fordel for visse grupper i disse lande, er facit langt mere diskutabelt fra et samfundsøkonomisk synspunkt.

Men selv for en diktaturstat kan anvendelsen af visse metoder være vanskelig af "renomméhensyn" og forudsætter utvivlsomt en høj interesseintensitet. Sovjetunionen har næppe besluttet at ignorere renomméhensynet i Ungarn i 1956 uden at have haft fornemmelsen af, at vitale interesser stod på spil, måske hele den sovjetiske orden i Østeuropa, måske selve sovjetregimets eksistens.

1) Opfattelsen bekræftes af erfaringerne fra "slaget om Algier" i 1957, hvor det faktisk lykkedes general Massus faldskærms-tropper at udrydde terrorismen ved anvendelse af de fornødne metoder: tortur, gidselmord, anvendelse af stikkere etc.

2) Udførligere redegørelse i Erling Bjøl, Konfliktforskning af afkoloniseringen, Økonomi og Politik, nr. 2, København 1964.

Over for Finland viste Sovjetunionen både i 1940, i 1944 og i 1948 mådehold i sammenligning med sin politik andre steder. Igen har der været magthensyn at tage. I 1940 truslen om en engelsk-fransk intervention. I 1944 USAs holdning. I 1948, da man accepterer forpurringen af det planlagte "Prag-kup" i Helsingfors, måske hensynet til Sverige. Det er videre sandsynligt, at Sovjets interesseintensitet i Skandinavien er lavere end i Mellemeuropa. Men endelig kan også renomméhensynet have spillet ind. Et "godt renommé" kan i sig selv være en vigtig komponent i den svages styrke. Finland havde i modsætning til de baltiske lande og Polen et demokratisk politisk system, det havde - i modsætning til Polen - undladt at føre en "provokerende" udenrigspolitik - og det havde som eneste europæiske land betalt sin krigsgæld til USA.

Det er selv for en totalitær stormagt vanskeligere at betvinge et land med et "godt renommé" end et land med et dårligt renommé. Mens vestmagterne trods protester affandt sig med total sovjetisk kontrol af Polen, Ungarn, Rumænien og Bulgarien, udløste kuppet i Czekoslovakiet en vidtgående reaktion med alvorlige magtpolitiske konsekvenser for Sovjetunionen. På denne baggrund kan man se Paasikivi-Kekkonens politik over for Sovjetunionen med dens omhyggelige undgåelse af "provokationer" kombineret med fasthed. Mens Sovjetunionen i 1956 kuede det ungarske oprør, afstod den fra at gribe ind mod den senere, mindre "provokerende" rumænske løsrivelsespolitik, der respekterede det kommunistiske grundprincip om, at en kommunistisk magtovertagelse er definitiv.

Både Schelling og Aron strejfer fænomenet den svages styrke. Schelling siger, at "weakness is often strength" i købslåen, og Aron, at "le chantage à la faiblesse" var en vigtig metode i den IV republiks udenrigspolitik¹⁾. Forudsætningen for den svages styrke er dog, at de magter, småstaten konfronteres med, har visse interesser i at respektere modstandsviljen, enten sikkerhedspolitiske, økonomiske eller renommépolitiske, således at den rene magtpolitiske interesses intensitet svækkes. Hvilke aspekter der dominerer, afhænger igen til en vis grad af regimet.

1) The Strategy of Conflict, s. 22 & Paix et guerre, s. 462.

II. UDENRIGSPOLITIKKEN.

13. Beslutningstageradfærd.

En analyse af den internationale politik ud fra en statsadfærdssynsvinkel er gang på gang blevet betegnet som utilstrækkelig og derfor utilfredsstillende. Vel er det staterne, der handler, men de beslutninger, handlingerne er udsprunget af, tages af personer og er præget af deres målsætning. Ganske vist forekommer situationer, hvor de med Wolfers udtryk handler under indre eller ydre tvang - væddeløbsbanen og det brændende hus -, således at enhver ansvarlig for en given stat i en given situation ville have handlet på samme måde. Men i andre situationer er en stats interesse og målsætning ikke noget konstant, men noget, der varierer med beslutningstagerne. En forståelse af dens adfærd og intentioner kræver derfor, at opmærksomheden rettes mod beslutningstagerne. Stresemanns Tyskland og Hitlers havde måske nok på væsentlige punkter de samme aspirationer. Men den tyske stats adfærd var ikke den samme under den enes ledelse som under den andens.

En række skribenter har beskæftiget sig med forholdet mellem de to analytiske synsvinkler, statsadfærdens og beslutningstageradfærdens. Wolfers skriver således:

- if one considers the conditions of danger and opportunity, of fear and appetite that have to exist in order to produce anything approaching inexorable compulsion, one will see that the highly abstract model used by exponents of the states-as-actors theory cannot offer more than a first approximation to reality. Certainly the employment of the states-as-actors theory in predicting the outcome of a crisis in which less than extreme compulsion were operative would prove dangerously unreliable and would need to be strictly qualified...

Where less than national survival is at stake, there is far less compulsion and therefore less uniform reaction... While a propensity for fear and an appetite for gain may be universal, men's reactions to danger and opportunity are far from identical and vary among those who are responsible for the fate of their nation...

While there may be leeway for choice, and thus for the impact of psychological factors which distinguish individuals rather than abstract states, it is by no means useless or misleading to take the relatively simple and very abstract states-as-actors model as an initial working hypothesis... 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 of the state behavior and deviations. 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 at least the predispositions of typical categories of decisionmakers...

A comprehensive theory does not call for a division of international politics into two compartments, one comprising the realm of the state as the actor in power politics, the other the realm of the human actors, the masses of common men with their psychological traits and their pursuit of human purposes. Instead, all events occurring in the international arena must be conceived of and understood from two angles simultaneously: one calling for concentration on the behavior of states as organized bodies of men, the other calling for concentration on human being upon whose psychological reactions the behavior credited to states ultimately rests. 1

David Singer skriver om den systemorienterede synsvinkels svagheder:

- we tend to move, in a system-oriented model, away from notions implying much national autonomy and independence of choice and toward a more deterministic orientation,
- this particular level of analysis almost inevitably requires that we postulate a high degree of uniformity in the foreign policy operational codes of our national actors. By definition, we allow little room for divergence in the behavior of our parts when we focus upon the whole. It is no coincidence that our most prominent theoretician (Morgenthau) ... should "assume that (all) statesmen think and act in terms of interest defined as power". If this single-minded behavior be interpreted literally and narrowly, we have a simplistic image comparable to economic man or sexual man, and if it be defined broadly, we are no better off than the psychologist whose human model pursues "self-realization"...2).

System-modellen søges derfor suppleret med en komplementær "comparative foreign policy"³⁾ synsvinkel, der afdækker indeterministiske aspekter i adfærdsvalget

Richard C. Snyder har forsøgt at udforme en metode for studiet af den udenrigspolitiske beslutningsproces. Dens første opgave for en "decision-making approach", siger han, er "the recreation of the "world" of the decision-makers as they view it". Dens mål er at belyse spørgsmålet: "How do structural and process factors determine policy and actions decisions?"⁴⁾. Det sidste

1) Op.cit., ss. 9 & 15-17.

2) David Singer, The Level-of-Analysis Problem in International Relations, Knorr & Verba, op.cit., p. 81. Singer har arbejdet ved University of Michigan og Institut for samfundsforskning i Oslo.

3) Modelski op.cit., s. X.

4) Richard C. Snyder, H.W. Bruck & Burton Sapin, Foreign Policy Decision-Making, New York 1962, ss. 65 & 6.

er naturligvis afgørende. For det er herved en statskundskabsmetode kan adskille sig fra den historiske. Som Wolfers skriver:

The decision-making approach naturally appeals to the historian who is interested in identifying the unique aspects of past events, which necessitates considerations of all conceivable variables, including the personal traits of particular human actors. But it poses a serious problem for the theorist whose task is not to establish the uniqueness of events but rather to gain a generalized knowledge of behavior in international politics, which means knowledge on a relatively high level of abstractions. 1)

Den samme kritik har andre rettet mod beslutningssynsvinklen: den inddrager så mange variabler, at den vanskeliggør teoribygning. Wolfers foreslår som udvej at dette dilemma dels en typologisering af de politiske beslutningstagere efter system - diktatoriske og demokratiske regeringer, asiatiske og vestlige, kommunistiske og borgerlige, militære og civile regimer -, dels efter gruppe: forretningsverdenen, fagforeninger, politiske partier²⁾.

Snyder inddrager disse kriterier, men anviser dog også en anden vej, en typologisering af de stadier og kategorier af hensyn, der indgår i den udenrigspolitiske beslutningsproces. Begge kriterier vil blive anvendt i det følgende.

Beslutningsmetoden er videre blevet kritiseret for, at den fører til en "fænomenologisk model", hvis svaghed er, at beslutningstagernes "perceptions and beliefs" er vanskeligt tilgængelige for empirisk forskning og systematisering. Morgenthau vender sig skarpt mod en metode, der søger nøglen til den internationale politik i motivanalyse:

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? 3)

1) Op.cit. s. 11 f.

2) Op.cit., ss. 17 f

3) Hans J. Morgenthau, Politics among Nations, udg. New York 1961 s. 6.

Wolfers svarer hertil:

Yet if one fails to inquire why actors choose their goals, one is forced to operate in an atmosphere of such abstraction that nothing is revealed but the barest skeleton of the real world of international politics. 1)

Snyder understreger, at hans approach er fænomenologisk. Den første opgave er "the recreation of the "world" of the decision-makers as they view it". For "what the decision-makers "see" is what they act upon"²⁾.

Men selvom en beslutningstagersynsvinkel fører til en fænomenologisk model, behøver den ikke udelukke en ikke-fænomenologisk betragtning. Problemstillingen er velkendt for historikerne, der på den ene side søger at genskabe verden "som beslutningstagerne har set den", på den anden side, som den "faktisk var". Om den ene eller den anden opgave er mest genstridig, er for historikeren ofte et kildespørgsmål. Fra en statskundskabssynsvinkel kan man gøre gældende, at en typologisering - enten kriteriet er syndromatisk, strukturelt eller funktionelt - ikke nødvendigvis forudsætter, at man trænger ind i motivernes inderste krinkelkroge. Det brændende spørgsmål er måske snarere, om det er muligt at komme ud over en "setting-out of categories", "like any taxonomy, fairly limited in its utility." ³⁾

Under alle omstændigheder kan det være tvivlsomt, om anvendelsen af udtrykket "decision-making approach" om den metode, der har til formål at belyse typiske tendenser i udenrigspolitikens formuleringsproces, er særlig heldigt valgt. Den er hentet fra forvaltningslæren og indicerer den herfra kendte metodes gyldighed for udenrigspolitikken, mens de kår, hvorunder den udenrigspolitiske beslutning bliver til netop på afgørende punkter adskiller sig fra en forvaltningsafgørelse i et lukket system. Modelski kritiserer metoden fra denne synsvinkel:

Decision-making need not be a description of actual decisions, but it does suggest how decisions should, ideally, be arrived at. It promotes rationality in action and rationality in foreign policy.

1) Op. cit., s. 70.

2) Snyder, op.cit., ss. 65 & 103.

3) Herbert McClosky, Concerning Strategies for a Science of International Politics, World Politics, Princeton jan. 1956 s. 291.

Such considerations suggest that there is considerable attraction and plausability in conceiving of international relations, and even more of foreign policy, in terms of decision-making. The decision provides a peg on which much of the pertinent information can be hung, and it also serves as a stimulant toward further research. But granted that it is a possible way of organizing knowledge about foreign policy, is it the most propitious way of doing so?...

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

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

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

Finally, the concept of decision-making provides a tool for explaining some of the grand occasions of foreign policy, such as decisions to enter a war, to embark on an assistance program, or to initiate some other major policies. It is less handy for explaining a great number of perhaps less weighty, but nonetheless significant, actions. Thus negotiations or international conferences do not fit easily into the scheme; such common activities of statesmen as speech-making, press conferences, public statements, travels at home and abroad and dispatch of diplomatic notes cannot be easily accommodated within the framework of decision making. 1)

Snyder finder, at den udenrigspolitiske afgørelse adskiller sig fra den indenrigspolitiske på følgende måder:

1. Wider range of possible objectives and projects subject to a wider range of possible interpretations.
2. Greater heterogeneity of "clientele" and thus more potentially hostile or dissatisfied reactions and demands.
3. A greater number of perspectives have to be integrated before consensus is achieved.

1) Op.cit., ss. 12-14. Modelski anvender det rummeligere begreb "policy-makers" i stedet for "decision-makers"; det ville være at foretrække, dersom det var muligt at finde en anvendelig dansk oversættelse.

4. The "setting" and "situation" of decisions are more complex, less certain, less stable; the consequences of action are therefore harder to predict and control.
5. Sources of information are broader and less reliable, and the necessity of "classification" constitutes a special problem.
6. Relative lack of "experimental opportunity" and infrequency of replicable situations.
7. Difficulty of measuring organizational effectiveness and policy results.
8. Necessity of discussing alternatives in terms which do not meet the simplest test of verifiability.
9. Time-lag between arising of problem-situation and the unfolding of its full implications.
10. Greater possibility of fundamental value conflicts and hence necessity for more extensive compromise. 1)

Nogle af disse punkter indgår i tre karakteristiske træk ved den udenrigspolitiske beslutning, som vi skal møde i det følgende:

1. Informationsproblemet har en helt anden karakter end inden for et lukket system. "Part of the substance of international politics is to know that one does not know all the alternatives". 2)
2. Tidsfristerne påtvinges ofte af eksogene faktorer.
3. Beslutningens virkeliggørelse afhænger mindre af beslutningstageren end i et lukket system med en autoritativ myndighed.

Alligevel fremhæver Singer følgende fordele ved metoden:

- there seems little doubt that the subsystemic or actor orientation is considerably more fruitful (end den system-orienterede), permitting as it does a more thorough investigation of the processes by which foreign policies are made. Here we are able to go beyond the limitations imposed by the systematic level and to replace mere correlation with the more significant causation. 3)

14. Kausalitet og finalitet.

Når man retter opmærksomheden mod beslutningstagernes udformning af den enkelte enheds udenrigspolitik i stedet for at anvende

1) Op.cit., s. 104.

2) Arthur Lee Burns, Prospects for a General Theory of International Relations, Knorr & Verba, op.cit., s. 34.

3) Op.cit., s. 89 f.

en statsadfærdsmodel, der omfatter den internationale politiks system, kan man muligvis komme ud over korrelationerne og nå til en belysning af kausaliteten, idet korrelationen dog er et naturligt første skridt til en kausalitetshypotese. Men Jean-Baptiste Duroselle fremhæver, at udformningen af udenrigspolitikken i virkeligheden sker ikke bare i et kausalitets-, men også i et finalitetssystem:

Sur les hommes d'Etat s'exercent des forces qu'ils subissent ou essaient de maîtriser. Cependant, leur action ne se situe pas uniquement dans un cadre de causalité. En général, il ne suffit pas, pour expliquer les relations internationales - et d'ailleurs aussi la politique intérieure - d'examiner les causes, c'est-à-dire les forces qui agissent, et les conséquences. Il faut se placer également dans un cadre de finalité. C'est le rôle même du responsable que de déterminer les buts à atteindre et d'agir pour les atteindre en évaluant les risques courus et les moyens disponibles. 1)

L'homme d'Etat responsable prend en principe des décisions (ou parfois entérine celles d'un subordonné). Mais pourquoi les prend-il? Tout serait relativement simple s'il les prenait uniquement en fonction des pressions qui s'exercent sur lui, et s'il suffisait de se placer dans un système de causalité. Tout serait aussi relativement simple s'il prenait ses décisions uniquement en fonction des buts qu'il se propose, de sa propre conception de l'intérêt national, de son évaluation personnelle, de ce qui est souhaitable, de ce qui est possible, par conséquent si l'on se plaçait uniquement dans un système de finalité. L'extrême difficulté des analyses - celle de l'histoire comme celle du politicologue - vient du fait que ces deux systèmes sont inextricablement mêlés. 2)

Mellem disse to poler svinger beslutningen. Befinder den sig ved kausalitetspolen taler Duroselle om en "tvangsbeslutning". Befinder den sig ved finalitetspolen, kalder han den en "fri beslutning":

La décision dictée par les causes est la "décision contrainte", celle qui est inspirée par les fins est la "décision gratuite". 3)

Det er historikernes gamle problem om determinisme og indeterminisme. På samme måde som Duroselle foreslår den norske

1) Op.cit., s. 315.

2) Jean-Baptiste Duroselle, La nature des conflits internationaux, Revue Française de Science Politique, Paris 1964, no. 2, s. 296.

3) Introduction à l'histoire des relations internationales, s. 414.

historiker Ottar Dahl, at der ikke er tale om et enten-eller, men om et både-og. Graden af frihed og indflydelse er forskellig fra person til person og fra situation til situation. H.P. Clausen fremhæver, at observatøren ofte vil tendere mod "at fremhæve de dybere liggende årsager, herunder karaktertræk og psykiske ejendommeligheder hos den handlende, som determinanter for en given handling"¹⁾ modsat aktøren, der vel til gengæld ofte ser den ydre tvang.

Et andet synspunkt, man stundom møder hos aktørerne, er en fremhævelse af motiverne utilgængelighed. Bismarck sagde engang:

Ich habe häufig bei mir bemerkt, dass mein Wille entschieden hatte, bevor mein Denken beendet war. 2)

Grey skriver om krigsudbruddet 1914:

By August 1 a change in the point of view of the anti-war groups was beginning to give shape to the attitude of the Cabinet as a whole. It is not possible to say with certainty how and why this change was being wrought. It is not always easy for a man to trace the inward path and steps by which he reaches his own conclusions; so much of the working of the mind is subconscious rather than conscious. If it is difficult to be sure of one's own mind, one can only guess at the processes in the minds of others. 3)

Theodore Sorensen citerer Rexford Tugwells udtalelse om Roosevelt, som "allowed no one to discover the governing principle of his decision", og Trumans:

No one can know all the processes and stages of (a President's) thinking in making important decisions. Even those closest to him... never know all the reasons why he does certain things and why he comes to certain conclusions. 4)

Dette udelukker naturligvis ikke, at historikeren kan have muligheder for at belyse motiverne, og for at finde kausaliteten bag finaliteten.

1) H.P. Clausen, Hvad er historie? København 1963, s. 145.

2) E. Eyck, op.cit., s. 301.

3) Op.cit., II, s. 1.

4) Theodore C. Sorensen, Decision-Making in the White House, New York 1963, s. 10.

I mange tilfælde vil det være en skønssag eller en temperaments-sag, om man vil anvende det ene eller det andet begreb, netop fordi de med Duroselles formulering er "inextricablement mêlés". Når det alligevel kan være hensigtsmæssigt at operere med dem i en statskunds-kabsanalyse, er det ikke helt af samme grund som for historikeren. Det er ikke statskundskabens opgave at finde frem til, hvilke årsager der ligger bag beslutningen i det enkelte tilfælde, men hvilke kategorier af determinanter der indgår i den udenrigspolitiske formuleringsproces.

Der findes determinanter, som har et rent kausalitetspræg, f.eks. den objektive ydre konjunkturudvikling. Denne udvikling opfattes mere eller mindre realistisk af aktørerne. Netop afstanden mellem den objektive konjunktur, det ydre kausalitetssystem og beslutningstagernes opfattelse af den er et af de led i udenrigspolitikken tilblivelse, som nok fortjener størst opmærksomhed. Men denne opfattelse præges af deres aspirationer, altså af et finalitetssystem, i hvilket der naturligvis igen findes et indre kausalitetssystem med talrige specifikke elementer, men også træk, der kan gøres til genstand for en beslutningspsykologisk typologisering.

Selv en skribent tilhørende beslutningstagermiljøet, der som Sorensen fremhæver motivernes utilgængelighed, erklærer samtidig:

I am convinced... that the same basic forces and factors will repeatedly shape (the) decisions. 1)

Beslutningssynsvinklen kræver dels en ikke-fænomenologisk betragtning, der er rettet mod det ydre kausalitetssystem, dels en fænomenologisk, der søger strukturelle træk i vekselvirkningen mellem ydre kausalitet og beslutningstagernes finalitet, med Snyders terminologi "structural and process factors", men dels også en analyse af det indre kausalitetssystem bag de holdninger, der præger målsætningen, med det formål at finde frem til en "beslutningspsykologi".

Sociologiens idealambition ville, som Boasson ironisk antyder, være at eliminere finalitetssystemet:

1) Op.cit., s. 7.

Will sociology eventually tell us that a political decision is never a free decision, that the politicians are not more than the marionettes in a ballet of death?

Hans eget svar er:

- to some extent political behaviour in the international sphere is preordained by the situation and yet to some extent behaviour, which is a wider notion than decision or action, does influence the situation. It is not a very satisfactory guiding-line, it is too vague and too hesitant, but it points inescapably to the overriding importance of Political Science for the theory of International Relations. 1)

Det formidable filosofiske problem om viljens frihed, der har spillet så stor en rolle i det historiefilosofiske systembyggeri, behøver dog af to grunde ikke at lamme den politiske videnskab. For det første fordi det, som fremhævet af Saul Friedländer, endnu ikke er lykkedes at påvise den deterministiske mekanisme, der ofte er blevet postuleret:

Any "real" actor in international affairs will often be confronted by alternatives of equal objective value. It makes little difference whether the choice is made as the result of an imponderable "inspiration", or of some subtle determinist mechanism, since the mechanism, if it exists, is unknown to us at present. 2)

For det andet fordi visse typiske træk er iagttagelige i både kausalitets- og finalitetsbeslutninger eller mere præcist i beslutningsprocessen, uanset om den anbringes i den ene eller anden kategori.

15. Den ydre konjunktur.

Udenrigspolitikken er den enkelte stats adfærd i relation til andre stater. Der er tale om en bestandig vekselvirkning mellem det internationale systems forskellige enheder, set fra den enkelte stats synspunkt om afgørelser og handlinger i relation til stadig skiftende ydre konjunkturer. For en småstat geografisk placeret mellem stormagter bliver selve dette at være velorienteret om den til enhver tid eksisterende ydre konstellation noget fundamentalt i udenrigspolitikken. Scavenius understregede det:

1) Op.cit., s. 84.

2) Saul Friedländer, Forecasting in International Relations i Bertrand de Jouvenel, Futuribles II, Genève 1965, ss. 53 f.

I realiteten bestemmes Danmarks udenrigspolitik ved faktorer, på hvilke den danske regering og rigsdag kun kan øve ringe indflydelse. Dansk udenrigspolitik's hovedopgave bliver derfor at holde sig orienteret om disse faktorer og deres samspil... 1)

Per Hækkerup nævner det (se kap. 4), selvom han i modsætning til Scavenius fremhæver, at landets udenrigspolitik også har andre mål end tilpasning til "de reale magtforhold":

Selv om man må erkende, at et lille lands udenrigspolitik i første række består i at tilpasse sig til en international udvikling, der i altovervejende grad bestemmes af andre, må den første forudsætning for fastlæggelsen af landets udenrigspolitik være opstillingen af de mål, landet skal følge i denne tilpasningsproces og i den selvstændige udfoldelse, mulighederne åbner. 2)

Også her opereres altså med de to konjunkturaspekter, vi har kaldt tvangskonjunkturer (som man må tilpasse sig) og lejligheds-
konjunkturer (der åbner muligheder).

Men selv en stormagtsudenrigsminister som Grey understreger, i hvor høj grad udenrigspolitikken føles som en løbende improvisation i reaktion på den ydre konjunktur:

A Minister beset with the administrative work of a great Office must often be astounded to read of the carefully laid plans, the deep, unrevealed motives that critics or admirers attribute to him. Onlookers free from the responsibility have time to invent, and they attribute to Ministers many things that Ministers have no time to invent for themselves, even if they are clever enough to be able to do it. If all secrets were known it would probably be found that British Foreign Ministers have been guided by what seemed to them to be the immediate interest of this country without making elaborate calculations for the future. 3)

Hvilke elementer i den ydre konjunktur, der har betydning, skifter med udenrigspolitikens aspekter. Den økonomiske udenrigspolitik er en tilpasning til og udnyttelse af prisudvikling, afsætningsmuligheder, markedsdannelser og toldpolitik. Sikkerhedspolitikken er afhængig af magtforhold mellem og intentioner hos de omkringliggende lande. Magtforholdene ændres ved forandringer i de forskellige komponenter, der behandles under kapacitetsanalysen: demografi, uddannelsesniveau, produktionsteknik, transport-

1) Erik Scavenius, Forhandlingspolitiken under Besættelsen, København 1948, s. 9.

2) Per Hækkerup, op.cit., s. 17

3) Grey, op.cit., I, s. 6.

teknik, våbentechnik, økonomisk styrke. Nordtyskernes militærtekniske forspring - Hansakoggen og panserrytteriet - ændrer magtforholdene ved Østersøen i det 14. årh. og medvirker til, at Norden tidvis kommer under tysk dominans. Da hollænderne handelspolitisk fortrænger Hansa'en, skabes en ny konstellation¹⁾. Det teknologiske gennembrud, der muliggjorde opbygningen af det svenske feltartilleri af "kobberkanoner", bidrog til den forskydning i magtforholdene i Norden, som skete på Christian IVs og Gustav Adolfs tid²⁾.

Men også ændringer i de politiske strukturer forandrer magtforholdene. Med Tysklands samling i det 19. århundredes anden halvdel opstår den konstellation, der dominerer dansk udenrigspolitik indtil 1945. I 1878 formulerer Estrup et hovedprincip for dansk udenrigspolitik, som Erik Scavenius 70 år senere citerer som havende gyldighed for sin egen politik:

Udenrigsministeriet frygter for enhver ~~Tilnærmelse~~ Tilnærmelse til Tyskland... Jeg ønsker en sådan Tilnærmelse... Den næste Kamp, i hvilken Danmark kommer til at stå (allieret eller ene)mod Tyskland, bliver sandsynligvis Danmarks sidste Kamp, og jeg anser det derfor for nødvendigt, at vi i tide nærmer os Tyskland saa meget, at det ikke kan være nogensomhelst Tvivl om, at Danmark vil staa paa dets Side - i ethvert Tilfælde aldrig imod det. Udenrigsministeriet nærer overvættes Frygt for Overlast fra England. Jeg anser Englands Venskab for værdiløst, dets Uvenskab for lidet betydende sammenlignet med Tysklands. 3)

Scavenius fremhæver, at "Venstre-Regeringen i 1901 vendte tilbage til denne Politik"⁴⁾. Bagved denne bemærkning ligger vel

1) Curt Weibull, Historiska problem och utvecklingslinjer, udg. Stockholm 1962, ss. 12-15.

2) Michael Roberts, Gustavus Adolphus, II, London 1958, ss. 225-238.

3) Th. Thaulow, Jacob Brønnum Scavenius Estrup, København 1940, s. 353. Citeres af Scavenius i Forhandlingspolitiken (s. 12) med følgende kommentar: "Disse Betragtninger var langt fra Udtryk for nogen Sympati for Tyskland - men simpelthen Udtryk for Erkendelsen af, at vi nu en gang lå inden for Tysklands Magtområde og måtte tage Konsekvensen heraf".

4) I foregående note cit. sted.

den opfattelse, at Estrup selv ikke havde fulgt den, men ved at gå over til landbefæstningspolitikken i jan. 1882 var slået ind på en tysk fjendtlig politik. Historikerne har været mest tilbøjelige til at forklare dette dels ud fra indenrigspolitiske hensyn, dels som en følge af ophævelsen af Pragerfredens § 5. Fink siger dog, at "det er vanskeligt at forstå, hvad der har bragt Estrup til netop i januar 1882 at foreslå en kraftig landbefæstning omkring København"¹⁾. Under alle omstændigheder er der kort forinden sket en ændring i den ydre konstellation, som har bevirket, at Rusland i højere grad end før blev opfattet som Danmarks "beskyttelsesmagt", Alexander II's tronbestigelse. Da Bismarck lagde vægt på at undgå en konflikt med Rusland, kan denne ændring i konstellationen måske være forklaringen på, at han reagerede passivt på fæstningen²⁾.

Den sikkerhedspolitiske konjunktur ændres atter ved først den fransk-russiske alliance fra 1892, den tyske flådeoprustning begyndende i 1898, den japansk-engelske alliance af 1902, hvis eftervirkninger i Sønderjylland allerede er nævnt, det russiske nederlag i den russisk-japanske krig med Ruslands forsvinden som flådemagt i Østersøen, den følgende engelsk-russiske tilnærmelse formaliseret i aftalerne af 1907. Det stigende modsætningforhold mellem England og Tyskland fra århundredskiftet skaber en ny udenrigspolitisk konjunktur for dansk udenrigspolitik, hvis reaktion findes i Lützens forhandlinger i 1906 og 1907 og i den af Lütken prægede forsvarsordning af 1909, der bygger på tanken om, at Danmarks eksistens beskyttes bedst ved et forsvar, som er i stand til at afvise et engelsk angreb. At England har afskrevet Østersøen tilkendegives over for Scavenius - efter hans eget udsagn - af Grey under Christian X's besøg i London i foråret 1914, og den rolige engelske reaktion på mineudlægningen den 5. august er på denne baggrund naturlig³⁾.

Med Tysklands nederlag og den tyske flådes tilintetgørelse skifter konjunktoren atter. Den muliggør en løsning af Danmarks grænsepolitiske problem. Sikkerhedspolitisk har med Troels Finks ord

1) Troels Fink, Dansk udenrigspolitik efter 1864, Århus 1958, s. 27.

2) Samme, s. 28.

3) Forhandlingspolitiken, s. 14f.

Danmark næppe nogensinde i sin historie været i en så lidet risikabel stilling som i årene efter 1918. Rusland var ved revolutionen i 1917 reduceret som international magtfaktor og for Tyskland betød nederlaget i 1918, at den tyske krigsmaskine blev slået i stykker, og Tyskland måtte gå ind på krav om afrustning som led i fredstraktaten. De sejrrige vestmagter var der ingen grund til at frygte. 1)

I overensstemmelse hermed reduceres forsvaret ved hærlovforliget af 1922 fra 52 til 35 batailloner.

Konstellationen ændres påny ved Hitlers magtovertagelse i 1933, idet der i konjunkturen indgår ikke blot politiske og tekniske magtkomponenter, men også intentionskomponenter.

De relevante magters intentioner indicerer dansk sikkerhedspolitik i 30'erne. Hverken i Sverige eller Norge eller England er regeringerne parate til at indgå forbund med Danmark eller afgive garantier for dets sikkerhed. Den tysk-engelske flådeaftale af juni 1935 opfattes ligefrem som en tilkendegivelse af, at England påny har afskrevet Østersøen. To så forskelligt placerede skribenter som Erik Scavenius og Erik Seidenfaden²⁾ er enige herom. Scavenius:

Da det for Danmarks Stilling afgørende: Forholdet mellem England og Tyskland, stabiliseredes ved afslutningen af den engelsk-tyske Flaadeoverenskomst af 18. Juni 1935, hvis Realitet var, at England tilkendegav, at det for sit Vedkommende afskrev Østersøen, som overlodes til Tyskland, kom de danske Farvande paany til at ligge helt under tysk Magtomraade. Vor Situation var nu efter kun 15 Aars Forløb den samme som ved Udbruddet af den første Verdenskrig i Henseende til det Forhold, der i det foregaaende er betegnet som bestemmende for vor Udenrigspolitik, nemlig Danmarks Stilling mellem Stormagterne, blot med den Forskel, at Tyskland gennem Flaadetraktaten havde faaet den Oplysning om Englands virkelige Holdning til Østersøen, som det i 1914 savnede. For Danmark maatte det nu staa klart, at vi i Tilfælde af Krig mellem Tyskland og England var ganske overladt til Tysklands Naade og Unaade. 2)

Seidenfaden:

-ännu tydligare fingervisningar för Danmarks vidkommande kunde hämtas i den tysk-engelska flottöverbensommelsen av år 1935, som i praktiken erkände Osternsjön som "tyskt område",

1) Dansk udenrigspolitik, s. 76.

2) Forhandlingspolitiken, ss. 17f.

och i de förtroliga uddtalandena av den tidens ansvariga brittiska statsmän, som gjorde det klart att Danmark inte kunde räkna med något stöd. 1)

Ved det nordiske udenrigsministtermøde i København i august 1936 erklærede den svenske udenrigsminister Karl-Gustav Westmann, at Sverige "icke åtog sit ovillkorliga förpliktelser utan ville i varje särskilt fall ha frihet att bestämma den hållning, som Sverige skulle intage, och den hjälp, som Sverige skulle lämna"²⁾.

I foråret 1937 erklærede udenrigsminister Eden under Staunings besøg i London ifølge P. Munch over for denne, at "han var glad ved, at Danmark ikke bad om løfter, idet England ville være ude af stand til at give løfter om bistand over for de farer, der eventuelt kunne true fra tysk side". 3)

Samme standpunkt formuleres af Churchill i et møde med nordiske London-korrespondenter den 2. februar 1940:

De andre (nordiske lande) har dog en grav, over hvilken de kan fodre tigreren, men Danmark ligger så frygtelig nær ved Tyskland, at det ville være umuligt at bringe hjælp. Jeg ville i al fald ikke påtage mig at garantere Danmark... Danmark har jo en traktat med Tyskland, men jeg tvivler ikke på, at tyskerne vil oversvømme Danmark den dag, det passer dem. 4)

16. Konjunkturkomponenter.

Af det foregående ses, at en række forskellige komponenter indgår i den ydre konstellation, og at de skifter hurtigt. Inden for en historisk set så kort periode som 100 år har den ydre konjunktur for dansk udenrigspolitik gang på gang forandret sig. End ikke de geografiske komponenter er konstante. Konstant er naturligvis landenes fysiske geografi, men ikke deres politiske, og selv den fysiske geografis faktorer forandrer sig med den tekniske og politiske udvikling.

I 1940 betyder udviklingen af flyvevåbnet, at Churchill må opgive planer om et britisk flådefremstød i Østersøen med det formål at spærre malmforsyningerne fra Sverige⁵⁾. Det tyske flyvevåben

1) Erik Ring, Hitler beskyddar Danmark, Stockholm 1943, s. 35.

2) Erik Lönroth, Den svenska utrikespolitikens historia 1919-1939, Stockholm 1959, s. 187.

3) Den parlamentariske kommissions beretning, I, bilag st. 579.

4) Fink, Dansk udenrigspolitik, s. 80.

5) Winston Churchill, The Gathering Storm, London 1948, appendix G om planerne til "operation Catherine".

er på den anden side ikke mere udviklet end, at mellemlandingspladser i Jylland, specielt Ålborg anses for så væsentlige for felttoget i Norge, at hensynet hertil foranlediger det tyske flyvevåben til at kræve også Danmark besat. De tyske transportfly Junkers 52 og Junkers 90 havde kun en rækkevidde på 1.300 og 1.500 km, d.v.s. en maksimal aktionsradius uden påfyldning på henholdsvis 650 og 750 km. Afstanden Hamborg-Oslo er 750 km. Fra Ålborg til Oslo kun 300.

Den svenske malm eksisterede naturligvis allerede i 1914. Men også denne geografiske faktor havde fået ny betydning ved omlægningen af den tyske vestgrænse i 1919 og omstillingen af Ruhr-industrien i 1920'erne. Af en tysk malmproduktion på 35,9 millioner tons i 1913 kom 21 millioner fra Elsass-Lothringen, mens importen fra Sverige var 4,9 millioner. I 1938 importerede Tyskland 9 millioner tons fra Sverige, mens kun 1 million tons kom fra Lorraine. Den indenlandske produktion var 11 millioner. Selv efter besættelsen af Frankrig importerede Tyskland i 1943 næsten dobbelt så meget malm fra Sverige som fra Lorraine¹⁾. Under den første verdenskrig reduceredes den svenske malms betydning straks efter krigsudbruddet ved den tyske besættelse af det franske malmbækken Longwy-Briey. Den tyske historiker Fritz Fischer skriver herom:

Während des Krieges schon wurde vielfach behauptet, dass nur die ununterbrochene Nutzung dieser Gruben, die Waffen- und Munitionsproduktion in den durch den Krieg notwendig gewordenen (vorher in keiner Weise erwarteten) Umfang, es Deutschland möglich gemacht hätte, den Krieg für Jahre durchzustehen. Dies dürfte kaum übertrieben gewesen sein. 2)

(Den franske militærledelses passivitet over for de tyske malmleverancer fra Briey blev et vigtigt argument i den agitation om "kanonkongernes internationale", som nærede den franske pacifisme i mellemkrigsperioden).

Efter tabet af Elsass-Lothringen, hvori en stor del af den tyske sværindustri lå, opbyggedes en ny stålindustri i Ruhr, for en stor del baseret på svensk malm, og i sit forslag til den franske regering om en aktion mod de svenske malmforsyninger skal den landflygtige tyske stålmagnat Fritz Thyssen endog have anslået, at

1) Herman Müllern, Sveriges Järnmalm och de krigsförändes planer 1939-1940, Aktuellt och historiskt, Stockholm 1954, s. 109 & Louis F. Aubert, Securité de l'Occident Ruhr-Rhin, Paris 1946, s. 88.

2) Fritz Fischer, Griff nach der Weltmacht, Düsseldorf 1962, s. 316.

de tyske forsyninger herved ville blive reduceret fra 16,5 til 5,5 millioner tons¹⁾. I slutningen af 30'erne spiller malmen en betydelig rolle i de tysk-svenske diplomatiske forbindelser. Under München-krisen understreges fra tysk side, at fortsatte malmleverancer i krigstilfælde for Tyskland vil være et "nole me tangere"²⁾.

Under forhandlinger i Berlin i dagene 15.-16. april 1940 lover Göring at garantere Sverige mod angreb, hvis Sverige vil beskytte malmgruberne mod et vestmagtsangreb³⁾.

Andre tekniske faktorer forandrer Skandinaviens betydning for de krigsførende stormagter under den første og den anden verdenskrig. Udviklingen af ubådsvåbnet forøger den norske kysts værdi for Tyskland. Den nordlige forsyningslinie til Rusland er under den første verdenskrig af underordnet betydning sammenlignet med den anden, fordi Murmansk-banen først bliver færdig i 1917.

Men ikke blot ændrer den tekniske udvikling den fysiske geografis betydning. Den skifter også med den politiske udvikling. I 1864 består Tyskland af en række stater, i 1870 knyttes disse sammen i et kejserrige, i 1945 deles Tyskland ved Lübeck, og Sovjetunionen bliver den dominerende Østersømagt.

De geografiske komponenter er da ikke konstante, selvom det stort set er de samme og et ret ringe antal lande, der indgår i den konstellation, der er relevant for dansk udenrigspolitik, skifter deres betydning. Et land, der i en periode har en høj relevans til dansk politik, har i en anden periode en lav relevans. Sveriges magt og intentioner har igennem det meste af dansk historie været af høj direkte relevans. Men den er dog væsentligt højere i det 17. århundrede end i det 20. Tyskland har højeste relevans i sidste halvdel af det 19. århundrede frem til 1945, men er af mindre betydning før og efter.

Sikkerhedspolitisk relevans er ikke ensbetydende med økonomisk relevans. Sovjetunionen har siden 1945 haft højeste relevans for dansk sikkerhedspolitik, mens dens samhandel med Danmark er ubetydelig. Noget lignende gælder USA, der efter Danmarks tilslutning til Atlantpagten er landets vigtigste sikkerhedspolitiske garantimagt, men kun aftager 7,6% af eksporten (1962). Tyskland og England

1) Paul Reynaud, Memoires, II, Paris 1963, s. 317.

2) Erik Lönnroth, op.cit., s. 171.

3) Müllern, op.cit., s. 107.

har derimod både en høj sikkerhedspolitisk og økonomisk relevans. Siden oprettelsen af enhedskommandoen (COMBALTAP) i 1961 er dansk forsvar knyttet nært sammen med de tyske styrker i Slesvig-Holsten, og Tyskland aftager 19,4% af eksporten (1962). Englands sikkerhedspolitiske relevans er vel mindre, men dets økonomiske større, 24,6% af eksporten¹⁾. De nordiske lande - Finland, Norge, Sverige - har tilsammen en økonomisk relevans, der kan sidestilles med Tysklands - 19% af eksporten i 1964²⁾.

Desuden afhænger de forskellige landes rolle i konjunkturbilledet af, hvad man kunne kalde deres "affinitetsrelevans". Det gælder ikke mindst princippolitikken. Danmark føles langt nærmere knyttet til Sverige og Norge end til Tyskland eller selv England. Svenske og norske holdninger i FN-politiske spørgsmål vil i højere grad præge den danske målsætning end Englands eller USA's. "Denne nordiske binding er en kendsgerning, som dansk udenrigspolitik må tage hensyn til", skriver Per Hækkerup³⁾.

De komponenter, der indgår i det konjunkturbillede, hvori dansk udenrigspolitik kan udformes, kan måske da sammenfattes i følgende:

Et vist antal lande, skiftende i betydning, men dog for det meste omfattende: Sverige, Norge, Tyskland, Rusland og England. Desuden med mere indirekte relevans, og atter af stærkt svingende betydning: Frankrig og Finland. Ved indirekte relevans forstås, at disse landes direkte forbindelser med Danmark er ret ubetydelige, hvorimod deres politik i forhold til andre lande indirekte kan komme til at påvirke konjunkturer, der har stor betydning for dansk udenrigspolitik, Frankrig f.eks. ved sin politik i forhold til NATO og CEE, Finland i sine forbindelser med Sovjetunionen.

USA er siden 1945 en ny komponent med høj relevans, mens andre lande, der tidligere har spillet en stor rolle for konstellationen omkring Danmark, som Holland i 16. og 17. århundrede (direkte) eller Tjekoslovakiet (indirekte) i 1948 siden har fået en lav og indirekte relevans. Omvendt kan et land som Polen få en høj relevans, hvis de får mulighed for at drive en selvstændig udenrigspolitik.

1) Tallene fra Per Hækkerup, op.cit., s. 127.

2) Samme, s. 136.

3) Op.cit., s. 34.

Relevansbegrebet har flere aspekter: sikkerhedspolitiske, økonomiske, affinitetsmæssige.

Konjunkturkomponenter er de pågældende landes styrke, interesser og intentioner indbyrdes, i relation til Danmark og generelt.

Interesser og intentioner dækker måske oftest hinanden, men ikke nødvendigvis, da der ved interesser forstås landenes "ontologiske" interesser, ved intentioner den målsætning, de magthavende formulerer ud fra deres opfattelse af deres respektive landes interesser.

Med Tysklands sammenbrud i 1945 sker en dybtgående ændring i den for Danmark relevante konstellation. Tyskland, der siden midten af det 19. århundrede har været den dominerende sikkerhedspolitiske komponent, forsvinder midlertidigt. Sovjetunionen, der efter 1918, var trængt helt tilbage i den inderste vig af den finske bugt, dominerer Østersøkysten fra Viborg til Lübeck. I modsætning til konjunkturen i 30'erne viser Sverige i 1948 en vis villighed til at indgå et forsvarsforbund med Danmark. Norges tvivl på en isoleret nordisk alliances værdi, specielt som garanti for Nordkalotten, og prioriteringen af amerikanske våbenleverancer fører dog til de nordiske forhandlings sammenbrud¹⁾. Men til gengæld viser de vestlige sømagter, både England og USA en beredvillighed til at indgå forpligtelser over for Danmark, som ikke fandtes i London i 30'erne for slet ikke at tale om USA.

Ser man på konjunkturudviklingen siden 1949, da NATO dannedes, vil man konstatere, at visse komponenter er uforandrede, mens andre har ændret sig. Det antal lande, der indgår i den direkte relevante konstellation, er stort set det samme. Grænsen mellem deres magtområder er uforandret. Men antallet af lande med indirekte relevans er vokset. Kina er kommet til, da forholdet mellem Kina og Sovjetunionen kan få betydning for Sovjetunionens intentioner over for og styrke i forhold til Vesteuropa og dermed til Danmark. De kinesisk-russiske relationer kan igen blive påvirket

1) Oplysningen om Nordkalottens betydning for de nordiske forhandlings sammenbrud bygger på en personlig meddelelse fra en af deltagerne i forhandlingerne.

af udviklingen i Asien, mellem Indien og Kina, i Vietnam etc. Da samtidig forholdet mellem USA og Sovjetunionen påvirkes af udviklingen i en række oversøiske lande - som Cuba-krisen viste -, har konstellationen fået en mere global karakter end i 1949.

Dertil kommer, at magtforholdene mellem de direkte relevante lande har undergået forandringer, navnlig på grund af den tekniske udvikling, til dels også på grund af den politiske. Det amerikanske atommonopol er afløst af brintraketbalancen. Til gengæld er det konventionelle styrkeforhold blevet ændret, navnlig ved det tyske bidrag. Tyskland er påny blevet en flådemagt i Østersøen med direkte relevans til dansk sikkerhedspolitik.

Udviklingen af atomubåde, der ikke egner sig til operationer i Østersøen, har til gengæld ført til, at Murmansk-området har fået en betydning som flådebase for Sovjetunionen, som det ikke havde i 1949, mens samtidig antallet af sovjetiske ubåde i Østersøen i de senere år har været dalende.

England og Frankrig er blevet selvstændige atommagter, og det synes navnlig for det sidste lands vedkommende at kunne medføre en ændring i NATO-politikken, afhængigt af den indrepolitiske udvikling.

Økonomisk har Vesteuropa gennemgået et kraftigt opsving, som har været ledsaget af nye markedsdannelser, der spiller en dominerende rolle i dansk økonomisk udenrigspolitik.

Hvad interesserne angår, har de undergået visse forskydninger i overensstemmelse med den tekniske udvikling. De intentioner, der indgik i konstellationen af 1949, synes for vestmagternes vedkommende ikke at have ændret sig fundamentalt. Både USA, Tyskland, England og Norge synes stadig at have til hensigt at opretholde alliancepolitikken. For Sveriges vedkommende turde der nærmest være tale om en forskydning i retning af større tilfredshed med Norges og Sveriges NATO-medlemskab. Også Frankrig synes indstillet på en fortsat opretholdelse af alliancen, omend under andre former. Sovjetunionens intentioner, der ud fra dens adfærd i 1948 skønnes aggressive, forekommer i dag mere status quo prægede.

Alle disse komponenter indgår i den konstellation, ud fra hvilken Danmarks politik skal formuleres i 1969. Men både når det gælder styrke, interesser og intentioner, er beslutningstagerne henviste til at arbejde med størrelser, der ofte er svære at fikseres. Det er ikke konstellationen, men deres opfattelse af den, der indicerer deres målsætning.

17. Konjunkturopfattelsen.

Der eksisterer en objektiv konjunktur i retrospektiv forstand: det billede, som eftertiden danner sig af begivenheder og sammenhænge. Men aktørerne må handle ud fra en opfattelse af konjunkturen, der ofte viser sig at have været urealistisk. Joseph Frankel skriver:

What we find out about our environment is... so remote from reality that instead of speaking about knowledge we should employ rather the word image. 1)

Afstanden mellem aktørens og den retrospektive iagttagers opfattelse vil, navnlig når det gælder den internationale "environment" ofte være betydelig, ikke mindst i sikkerhedsspørgsmål, hvor landene bevidst bestræber sig på at skjule deres styrke og ofte tillige hensigter eller direkte at vildlede omverdenen. Den ydre konjunkturs uigennemsigthed, knapheden på pålidelige og tilstrækkelige informationer er blevet fremhævet som noget karakteristisk for den udenrigspolitiske beslutningsproces fra både teoretisk, historisk og praktisk side. Snyder skriver:

It would appear to be a permanent liability of the decision-making process that pertinent information is almost never complete and information which is available... is rarely testable. 2)

Og Theodore Sorensen:

The permanent problem of presidential information is usually not an abundance of reliable data, but a shortage, especially in foreign affairs... The gaps in his information are even greater on the world scene (end i indenrigspolitikken) - and there one miscalculation can endanger the nation, or even life as we know it on this planet. 3)

Duroselle:

Dans la réalité, il semble que la décision, parfaitement rationnelle, qui serait prise "en toute connaissance de cause", soit à peu près impossible dans la plupart des cas, et cela pour deux raisons que l'historien observe à peu près constamment dans ses recherches. L'une est que même

1) Frankel, International relations, s. 53.

2) Op.cit., s. 102.

3) Op.cit., s. 39.

si l'information dont dispose l'auteur de la décision est exacte - ce qui est difficile - elle n'est jamais complète.

La seconde est la facteur temps: à l'exception de décisions "créatrices", qui peuvent être longuement et mûrement élaborées, on n'a en général pas le temps de collecter l'information nécessaire et l'on est obligé de décider en se fondant sur des données insuffisantes. 1)

Som dansk illustration til denne konjunktorens uigennemsigthed, kan man tage udviklingen i foråret 1940, hvor man, hvis man er i stand til at abstrahere fra sin aposterioriske viden, tydeligt kan iagttage vanskelighederne ved at erkende konjunktoren. Indberetningerne fra det danske gesandtskab i Berlin viser, hvor svært det kan være for en udenrigsminister at få et klart billede af en højrelevant magts intention.

Udenrigsminister P. Munch får den første advarsel i et privatbrev fra den danske Berlin-gesandt kammerherre Herluf Zahle den 1. april, hvori der tales om udsigt til opblussen af krigen, interesse for de svenske malmlejer, meddelelser om flåde- og troppekoncentrationer ved Swinemünde²⁾. Men den 3. april hjemsender Zahle en indberetning, der ikke indeholder noget særligt, og derfor, som Svensson fremhæver, aldrig omtales i de historiske fremstillinger³⁾. Men til en forståelse af den udenrigspolitiske beslutningsproces hører også dette med. Den 4. april afsendes så Kjølens berømte indberetning, ifølge hvilken han gennem sin hollandske kollega oberst J.G. Sas fra højtstående tyske officerer (oberst Hans Oster i Abwehr) har erfaret, at der forestår en "aggression" mod Danmark, som skal finde sted i den følgende uge, at der forberedes et indbrud i Holland og muligvis Belgien, at operationerne sandsynligvis fortsættes mod Sydnorge, at der intet er erfaret om eventuelle hensigter mod Sverige, at meddelelserne om troppe- og tonnagekoncentrationer i Swinemünde bekræftes.

Kjølsen-rapporten søges be- eller afkræftet ved en henvendelse til gesandterne i Oslo og Stockholm, der begge svarer, at man har lignende indberetninger, men ikke anser dem for troværdige, og gennem militære embedsmænd, der den 6. april meddeler, at situationen "ikke er anderledes, end den havde været siden midten af december 1939 - altså ikke mere akut, men heller ikke mindre farlig". 4)

1) Introduction à l'histoire des relations internationales, s. 424.

2) Munchs fremstilling i Aage Friis, Danmark under Verdenskrig og besættelse, København 1946, I, s. 98.

3) Op.cit., s. 85.

4) Friis, op.cit., s. 103.

Dagen inden har Zahle afsendt en ny indberetning, hvori Kjølens-rapporten afsvækkes: Måske er der kun tale om planer med henblik på et eventuelt vestmagtsangreb mod Norge. Meddelelsen fra "utilfredse" officerer må tages med forbehold. De kan med hensigt være beordrede til indiskretioner¹⁾. Han helgarderer sig dog ved at tilføje:

Jeg anser det dog for min pligt at udtale, at den kgl. regering på ingen måde bør skyde den tanke fra sig, at situationen kan være yderst alvorlig eller i løbet af dage eller timer blive det.

Den 6. april forsøger gesandten derpå at give et sammenfattende intentionsbillede baseret på en interessevurdering:

Jeg ser ikke, at dansk sø- og landterritorium - under den i øjeblikket værende militærpolitiske situation - kan have anden betydning end som støttepunkter for flyvere og under-vandsbåde, aktivt som nærmere udfaldsbasis, passivt som havne og ankerpladser for maritime stridskræfter, der er bestemt til at sikre søfærdselslinjerne fra Lindenes til Helgolandsbugten eller til spærring af Skagerak. Dansk territoriums anvendelse hertil er ikke synderligt lovende under hensyn til manglende egentlige havne og ialtfald i øjeblikket - flyvepladser... (Swinemünde-ansamlingen) er ikke nødvendig af hensyn til en eventuel "agression" mod Danmark, hvor landforbindelsen frembyder en nem og ikke hindret adgang i al fald til den del af landet, som under den nuforeliggende situation synes naturligt at kunne komme i betragtning... (Der er) grund til at formode, at de nu trufne foranstaltninger på den tyske Østersøkyst snarere er forberedelse til et kraftigt fremstød mod norsk territorium, hvis allierede stridskræfter skulle sætte sig fast på dette lands sø- eller landterritorium... Jeg har også hørt sige, at den tyske generalstab ikke særlig gerne ser en udvidelse af fronterne under hensyn til den ønskelige koncentration på Vestfronten.

Den danske flådechef, admiral Rechnitzer erklærer, at "et angreb på Danmark er ganske uden formål". Men muligvis kan der være tyske planer om at besætte Læsø²⁾.

Endnu om aftenen den 8. april modtager udenrigsministeriet en indberetning fra Zahle, der hovedsagelig skildrer gesandtskabets mislykkede bestræbelser på at skaffe prins Aksel kontakt med tyske ledere. Først som et post scriptum 3 findes følgende bemærkning:

1) Samme, s. 101.

2) Hartvig Frisch, Danmark besat og befriet, København 1945 I, s. 26.

Den svenske gesandt har personlig givet møde hos mig og meddelt, at han fra god kilde - som han dog ikke kunne nævne - havde erfaret, at de tyske planer skulle gå ud på en hel eller delvis besættelse af Danmark og Norge. 1)

Af de to træk, der dominerer det retrospektive konjunkturbillede: kapløbet om den svenske malm og betydningen af Ålborg flyveplads, strejfses det første, uden at man dog ser dets centrale betydning og ramifikation, mens det andet helt har undgået aktørernes opmærksomhed. (Zahle taler ligefrem om vore "mangelende egentlige... flyvepladser".) Svensson skriver herom:

Aalborg lufthavn skænkede man ikke en tanke. Den 9. april kl. 6.30 blev den besat af en håndfuld faldskærmsfolk, og siden landede maskine efter maskine. Det var ønsket om at få Aalborg lufthavn i tysk besiddelse, der var den vigtigste enkeltårsag til Tysklands besættelse af Danmark, men denne tanke indgik ikke i det danske forsvars overvejelser og påvirkede ikke dets dispositioner... Man var slet ikke klar over, at dette var nøglestillingen i det danske forsvar. 2)

Konjunkturens uigennemskuelighed dramatiseres naturligvis i en krisesituation, hvor selve overraskelsesmomentet er centralt for modspilleren. Men det er dog værd at bemærke, at de to fundamentale konjunkturtræk - malmen og Ålborg - ikke opstod af den akutte krise. Tværtimod var det faktorer af den art, som indgår i en konstellationsanalyse med strukturelt sigte.

Forskydningen i Tysklands malminteresser går helt tilbage til 20'erne. Men intet i mellemkrigstidens danske forsvarsdebat tyder på, at man har været opmærksom på virkningen heraf for Nordens strategiske betydning i en stormagtskonflikt. Flyvevåbnet spiller, som vi skal se, til gengæld en stor rolle i debatten. Men ingen synes at have kombineret de to faktorer og derved være nået til facit Ålborg.

En konjunkturopfattelse, der retrospektivt viser sig ganske urealistisk, er imidlertid ikke noget enestående for dansk udenrigspolitik. Når mekanismen her søges vist ved et eksempel, er det kun, fordi den tydeligst illustreres konkret. Man kunne tage

1) Friis, op.cit., s. 112.

2) Op.cit., ss. 188 f.

mange andre, verdenshistorisk af væsentlig større betydning: Den franske hærledelses vildt overdrevne forestillinger om Tysklands militære styrke ved Rhinlandsbesættelsen i 1936¹⁾. Man kunne også anføre Pearl Harbor eller vestmagternes stærkt svigtende vurderinger af Sovjetunionens militære potentiel, som de f.eks. har vist sig i diskussionen om "raketkløften". Ligeledes kan konstateres en betydelig usikkerhed i billedet af sovjetledelsens intentioner. Omvendt synes krigsudbruddet i Korea bl.a. at have været foranlediget af en fejlagtig kommunistisk opfattelse af USA's intentioner. Alt i alt er det ikke svært at finde eksempler, som viser vanskeligheden ved at nå frem til en realistisk konjunkturopfattelse i den udenrigspolitiske beslutningsproces.

18. Informationskanalerne.

Det billede af den ydre konjunktur, beslutningetagerne må handle ud fra, tilvejebringes i hovedsagen gennem tre informationskanaler:

Diplomatiet
Militæret
Pressen.

Er det muligt at iagttage generelle tendenser i disse kanalers udformning af det ydre konjunkturbillede? Spørgsmålet kan ikke siges at være udforsket, og der kan derfor kun gives antydninger af, hvilke fænomener en forskning kunne være opmærksom på.

Hvis man f.eks. ser på, hvad der lå bag den danske regerings urealistiske konjunkturbillede i 1863 - som den direkte var blevet advaret imod af den franske gesandt Dontézac, der den 24. april gav Hall et meget realistisk billede af den øjeblikkelige europæiske konjunktur, men som fastholdes i Halls udtalelse til den engelske gesandt Paget den 14. okt.: "stillingen er gunstig for Danmark", fordi "stemningen i Europa er for Danmark" - så støder man på indberetninger fra de danske gesandter, som går i denne retning. Bille i London skriver:

1) Tysklands styrke anslås til 4 millioner mand på et tidspunkt, hvor den tyske oprustning knap nok var begyndt, og i en situation, hvor de tyske tropper havde ordre til retræte ved en alvorlig fransk reaktion. (Paul Reynaud, Mémoires, II, Annexe II, John Wheeler-Bennett, The Nemesis of Power, London 1953, ss. 349-352).

Hele den engelske presse har udtalt sig på den mest energiske måde for vor sag, der aldrig har været mere populær i England end i øjeblikket.

Quaade i Berlin indberetter så sent som den 23. november, at "Bismarck endnu ikke har forladt os"¹⁾.

I samme retning virkede - foruden Karl XVs forsikringer under Skodsborg-besøget i juli 1863 - den svenske gesandt i København, grev Henning Hamilton. Allan Jansson skriver herom:

När Hall var villig att tyda vad Hamilton sade och gjorde till det bästa, när Hamilton sträckte sig en bit längre än Manderströms (den svenske udenrigsminister) avsikten räckte, och när Manderström drog tvekande eller helt ovilliga kolleger med sig längre, än de egentligen ville, och även han uttryckte sig ännu en aning hoppfullare, blev klyftan mellan vad Hall trodde och De Geer-Gripenstedt (de mest tilbageholdne medlemmer af den svenske regering) ville alltför stor för att i längden kunna överbryggas. 2)

Engangsfænomen eller typisk træk? Påny under de nordiske forhandlinger i 1930'erne finder man den halvkvædede vise. Om samtalerne mellem Sandler og Munch i 1937 skriver Erik Lönroth:

Ingendera tog i klara ord upp frågan, men deras uttalanden innebar ett replikskifte i orakelform, vars facit var att Danmark hade valt samförstånd med Tyskland som sin linje. 3)

Selv mellem så nærtstående lande som Danmark og Sverige kan det da forekomme, at man af hensyn til den diplomatiske omgangsform holder sig til "replikskifte i orakelform" for at undgå en præcision, der kan virke enten ubehagelig eller forpligtende. Denne omgangsform rummer med sit komplicerede og subtile adfærdsmønster utvivlsomt, som senere skal vises betydelige konfliktløsningsmuligheder. Men den kan også besværliggøre den præcise information.

I Quaades og Billes indberetninger kan måske spores to tendenser i den diplomatiske informationskanal, som er blevet påpeget af aktører: en tendens til at indberette, hvad man forventer er velhørt hjemme, og en tendens, der stundom kan være modstridende, til at assimilere sig med det fremmede miljø. Om den første siger Sørensen:

1) Erik Møller, op.cit., ss. 540 & 601.

2) Allan Jansson, Den svenska utrikespolitikens historia 1844-1872, Stockholm 1961, s. 215.

3) Op.cit., s. 192.

Reliance on official channels only have never proven to be wise. For there will always be subordinates who are willing to tell a President only what he wants to hear, or, what is even worse, only what they think he wants to hear. 1)

Denne tendens forstærkes sandsynligvis af det forhold, at diplomatiet til dels består af folk, der har følt sig tiltrukket af "karrieren" på grund af den kunstige levestandard, der er et sekundært aspekt af den diplomatiske omgangsform og dels muliggør nyttige kontakter, dels har samme funktion som den såkaldte "potlatch" hos visse primitive stammer²⁾.

Den anden tendens antydes af Peter Vedel, udenrigsministeriets direktør 1864-99, når han et sted om en gesandt siger, at han "i høj grad lider af den for gesandter sædvanlige mangel, at sætte fuldt så meget pris på at behage det hof, ved hvilket han er akkrediteret, som at tage hensyn til landets fordele".³⁾

Både Snyder og Frankel strejfer et fænomen, som man kunne kalde organisationsbrillerne. Et givet udenrigsministeriums embedsmandskorps har et sæt af traditioner og normer, som kan farve dets opfattelse af konjunktoren. Snyder skriver:

One of the most important and also one of the most obvious motivational factors is the peculiar traditions of concrete sub-organizations and units. When a representative of the State Department serves on a committee, his motives will be in part traceable to the fact that he is acting for the Department and that the Department has a stake... 4)

Frankel skriver om det engelske udenrigsministerium:

Firmly ingrained attitudes cannot be easily overcome even by permanent officials fully loyal to their political chiefs. These attitudes will tend to colour the briefs submitted and the implementation of any instructions received... In all likelihood the lack of sympathy with European integration within the Foreign Office strongly contributed to British inertia in this field until 1961. 5)

1) Op.cit., s. 37.

2) W.G. Sumner & A.G. Keller, The Science of Society, Yale, I, 1927, ss. 263 ff.

3) Troels Fink, Dansk Neutralitet, Århus 1959, s. 62.

4) op.cit., s. 155.

5) Joseph Frankel, The Making of Foreign Policy, London 1963, ss. 30f.

Hvad specielt konjunkturopfattelsen angår har Bertrand de Jouvenel påpeget to modstridende tendenser i diplomatiet og i pressen:

Any man who has had occasion to convey warnings is aware of the incredulity which greets them; nothing indeed is more unwelcome to the routine of the staff man than the fever of the field worker.

It is only under impact of successive information, pouring in more and more rapidly, that increasing notice will be taken of a possible event, to which the receivers will come to allow a growing degree of probability... A reporter cannot forgive his editor for failing to publish a dispatch noticing "the first step" of a revolution... And the reluctance of an editor is nothing to that of a Foreign Office: newspapermen are functionally prone to believe in events, diplomats are functionally prone to disbelieve them. 1)

Forudsætningen for pressens eksistens er salg. Salg forventes ofte fremmet af det opsigtsvækkende og uventede. Derfor bliver konflikter bedre "stof" end rutine. Pressen får derved funktionelt en "sensationsoptik". Til dels i reaktion herpå, tildels måske også af andre grunde, findes hos diplomatiet, hvad man kunne kalde en "antisensationsoptik". Modsætningen illustreres slående i en kronik af den danske ambassadør ved fællesmarkedskommissionen, Tyge Dahlgaard, om det europæiske samarbejde:

Efter avislæsning at dømme stander det vesteuropæiske samarbejde i våde og har gjort det i ti år. Uafbrudt kriser og uenighed: De nordiske planers forlis i 1958, for blot et vindpust fra EFTA; England to gange kastet på porten af general de Gaulle; sammenbrud af et videregående, politisk samarbejde mellem De Seks, henvisnen af det fransk-tyske samarbejde, vrede i EFTA over Englands traktatbrud ved indførelsen af ekstratolden. Senest krisen mellem De Seks siden juli i år, splid omkring tysk deltagelse i Vestens atomforsvar, tilstundende krise om NATO's fremtid efter 1969, vaklende Kennedy-runde i Genève og i almindelighed iskoldt forhold mellem USA og Frankrig. Den sagesløse avislæser har grund til dyb bekymring for Europas fremtid.

-
- 1) Bertrand de Jouvenel, The Pure Theory of Politics, Cambridge 1963, s. 12 f. Jouvenel stammer - bortset fra at han er en af Frankrigs mest ansete "science po" skribenter - fra begge miljøer. Hans fader var en af den III republiks fremtrædende diplomater, hans moder havde i mellemkrigstiden en meget søgt "diplomatisk salon" i Paris. Som journalist gjorde de Jouvenel sig bemærket med et Hitler-interview i foråret 1936, som af-fødte visse politiske forviklinger. (René Albrecht-Carrié, A Diplomatic History of Europe, London 1958, s. 492).

Som en helvedesprædikant engang sagde afslutningsvis til den skrækslagne menighed efter at have udmalet syndens omfang og de frygtelige, hinsidige konsekvenser heraf: "Ja, ja, bette børn, det turde være løgn alt sammen!" Min bedømmelse af det europæiske samarbejde ved indgangen til 1966 er, at store fremskridt er det dominerende træk i udviklingen; at de såkaldte kriser er familiekævl, og den europæiske trætte, som slår avislæseren i møde fra hverdagens reportager, til dels beror på myter og misforståelser. 1)

Snarere end om "myter og misforståelser" er der nok tale om, at pressen af rent funktionelle årsager ser begivenhedsforløbet anderledes end diplomaten, der lever i rutinen, mens pressen lever af det usædvanlige. Det er næppe så meget spørgsmålet, om den ene eller anden kanal præsterer det mest realistiske billede. Snarere om, at de præsenterer forskellige aspekter. I visse tilfælde er pressens billede det mest realistiske, i andre diplomatiets. Men netop pressens sensationstendens kan nok undertiden bidrage til at drive diplomatiet over i den anden grøft. George Steers sensationsartikel i Daily Telegraph den 4. april 1940 om de 400.000 tyskere, der var parate til invasion i Norge, synes i hvert fald at have gjort det norske diplomati dobbelt skeptisk over for advarslerne²⁾.

I Zahles ovenfor citerede indberetninger kan man spore en anden tendens, som lejlighedsvis også kan ligge bag diplomatiets "antisensationsoptik"; ønsket om "at gardere sig". Avisen skal sælges. Men diplomaten har som enhver embedsmand sit ry for velafbalanceret dømmekraft at tage hensyn til. Nicolson skriver herom:

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

This moral inaccuracy takes several forms. The experienced diplomatist is well aware that human actions are at the mercy of chance occurrences and that prophecy is always dangerous. He is thus tempted, if not to avoid all predictions, then at least to phrase his forecasts in a Delphic style. The spirit, as well as the ingenious diction, of the Sibyl all too often furnish an example for the anxious diplomatist.

1) Politiken, d. 1.1. 1966.

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

He prefers to hedge... All too often diplomatists are so afraid of being accused of lack of judgement, that they avoid expressing any judgment at all. 1)

Kenneth W. Thomson taler på samme måde om en i den udenrigs-politiske formuleringsproces udbredt tendens til at "diffuse responsibility", som må sættes imod tendensen til magtsamling. Resultatet er "a flow of power to those who are prepared to use it, and by contrast even among men of ambition the trend toward a jungle of committees, the reluctance of men to accept personal responsibility."²⁾

Den diplomatiske indberetning og optik vil desuden ofte være præget af det begrænsede miljø, diplomaten færdes i, og som stundom kan føre til en fejlvurdering af de politiske kræfter i et land. Diplomatiets miljø er først og fremmest diplomatiet, cancellierne og overklassen, en tendens, der stimuleres af dets kunstigt høje levestandard, men også påtvinges af dets funktion. Den diplomatiske ghetto kan navnlig være en hemsko for informations-virkomheden i autoritære og endnu mere i totalitære samfund. Nicolson anbefaler derfor her nær kontakt med de faste presse-korrespondenter, der har kontakt med miljøer, som det er vanskeligt for diplomaten at frekventere³⁾.

I den militære kanal kan også iagttages en sibyllinsk tendens forenet med en Cassandra-tendens, en katastrofeoptik i de langt-sigtede perspektiver forenet med en mere ambivalent holdning over for den aktuelle konjunktur, idet en antisensational optik her ofte forener med en anbefaling af militære beredskabsforanstaltninger; militæret har en langfristet organisationsinteresse i at være garderet ved de højst mulige forsvarsbevillinger, en kortfristet i at være garderet i enhver akut situation, og dette synes ofte at farve dets konjunkturopfattelse. I 30'erne møder man katastrofeperspektivet hos både general With - chef for generalkommandoen til 1. dec. 1939 - og hos generalstabschef Gørtz.

1) Nicolson, op.cit., s. 115.

2) Kenneth W. Thompson, The Origins, Uses, and Problems of Theory in International Relations i Horace V. Harrison, the Role of Theory in International Relations, Princeton 1964, ss. 65 f.

3) Op.cit. s. 254.

Den første siger i 1936, at forsvaret må være i stand til at gøre alvorlig modstand mod en engelsk landgang, for ellers vil Danmark blive "besat af en nazihær, så længe krigen varer. Tyskland ville simpelthen være nødt dertil". I jan. 1939 mener Gørtz øjensynlig ikke, at forsvaret er i en sådan stand, for han erklærer: "I tilfælde af angreb er der kun et at gøre: at række hænderne i vejret!"¹⁾

Begge dele lyder retrospektivt mere profetisk end den faktiske konjunkturudvikling berettiger, da det jo var en tilfældighed, at angrebet mod Skandinavien blev udløst inden offensiven i Vest, som gennemført inden kunne have elimineret samtlige tyske motiver til at gå nordpå²⁾. Da den forudsete katastrofe stod for døren, erklærede den militære ledelse imidlertid, som nævnt, på en gang, at situationen var uforandret, og at man burde forstærke beredskabet.

I modsætning til situationen i 1914 genfindes katastrofeoptikken både hos den franske og den tyske militærledelse. Den franske havde som nævnt stærkt overdrevne forestillinger om Tysklands militære styrke i 1936. På den anden side af Rhinen mente den tidl. tyske generalstabschef generaloberst Beck endnu i 1939, at en tysk vestoffensiv ville køre fast med tab på 400.000 mand³⁾.

Gørtz talte efter krigen angående situationen i 1940 udtrykkeligt om "en naturlig militær trang til at forhøje beredskabet"⁴⁾.

1) Svensson, op.cit., ss. 25 & 29.

2) Den tyske vestoffensiv blev afblæst ikke mindre end 29 gange! (Helge Knudsen, Advarslen om 9. april, Aarhus 1964, s. 30). Den offensiv, der var fastsat til den 17. januar, blev afblæst, fordi en tysk kurermaskine måtte nødlande i Belgien den 10., hvorved belgierne fik nys om de tyske planer, som derefter blev udskiftet med den såkaldte Manstein-plan, der muliggjorde lynsejren i Frankrig. Uden denne Fliegerpech, ville offensiven måske være blevet gennemført, og Hitler ville ikke længere have haft grund til at frygte for sine malmforsyninger fra Sverige. Havde han haft samme succes som i juni - hvilket ganske vist er tvivlsomt, da januar-planen var en ny udgave af Schlieffen-planen, som de allierede var forberedte på - ville han med en erobring af de franske atlantehavshavne heller ikke mere have haft samme behov for ubådsbaserne i Norge. (Colonel A. Coutard, The Battle of France, London 1958, ss. 92 f.

3) Knudsen, op.cit., s. 29.

4) Svensson, op.cit., s. 32.

Vi finder den samme kombination af katastrofeoptik i kapacitetsbilledet og "antisensationalisme" i den akutte situation i den amerikanske opfattelse af Sovjets raketstyrke. Man taler om en raketkløft og "de fleste eksperter" afviser, at Sovjet skulle ville anbringe raketter på Cuba¹⁾.

19. Konjunkturbedømmelsen.

Den ideelle, rationelle beslutningsproces har for Theodore Sorensen otte faser:

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

Han understreger selv, at "the ideal case is the exception. Each step cannot be taken in order. The facts may be in doubt or dispute. Several policies, all good, may conflict. Several means, all bad, may be all that are open. Value judgments may differ. There may be many interpretations of what is right, what is possible, and what is in the national interest²⁾.

Under alle omstændigheder indgår i processen en vurdering hos beslutningstagerne af den ydre konjunktur. Denne vurdering kan følge det konjunkturbillede, som præsenteres af informationskanalerne. Men det sker ikke nødvendigvis. Undertiden ignoreres informationskanalerne simpelthen. Hitler læste ikke diplomatiske indberetninger³⁾. "Den kinesiske mur adskilte ham fra den ydre virkeligheds verden. Han lyttede ikke til andre stemmer end ekkoet af sin egen", skriver Trevor-Roper⁴⁾. Tilfældet er vel ekstremt. Men der er intet usædvanligt i, at de officielle kanalers konjunkturbillede forkastes. Det var ikke blot P. Munch, der fandt, at advarslerne om

1) Sorensen, op.cit., s. 67.

2) Op.cit., ss. 18-20.

3) Taylor, The Origins of the Second World War, s. 72.

4) Hugh Trevor-Roper, Last Days of Hitler, London 1950, s. 258.

forestående angreb "lød meget ejendommeligt"¹⁾. De mødte endnu større skepsis i den øvrige regering, der den 5. april afviste hans forslag om indkaldelse af de med uniform hjemsendte soldater med et "Men tillægger De da virkelig dette her en sådan betydning?"²⁾

Den belgiske historiker Jean de Launay skriver om forholdene under den 2. verdenskrig:

En réalité, tous les services de renseignements étaient assez bien documentés sur l'adversaire et ses plans. Mais l'abondance de renseignements était telle et la contradiction entre ceux-ci tellement fréquente, que les gouvernements ont souvent hésité à y attacher de l'importance et à les utiliser. Hitler n'a pas cru que les renseignements de Cicéron (om invasionsplanen i Normandiet) étaient sérieux, ni que le débarquement en Sardaigne était une certitude. Les neutres n'ont pas ajouté foi aux avertissements de Canaris etc. 3)

Stalin havde, som Hruscov har bekræftet i sin tale for lukkede døre på den 20. partikongres, præcise oplysninger om det forestående tyske angreb, men nægtede at tro på dem.

Undertiden begrundes denne skepsis med, at spredning af vildledende oplysninger er en meget anvendt metode i forholdet mellem stater. Således afsvækker Zahle den 5. april virkningen af Berlingesandtskabets advarsler med en henvisning til, at "de utilfredse officerer" i virkeligheden "med hensigt kunne være beordrede til indiskretioner"⁴⁾. Diplomaten er, siger de Launay, ofte kun "un agent de transmission, incomplètement informé, voire faussement renseigné, dans le but de provoquer les réactions de l'adversaire"⁵⁾.

Også i statsmændenes offentlige udtalelser må der tages højde for bluff. Den danske regering kunne begrunde sin optimistiske konjunkturbedømmelse i 1863 med en henvisning til Palmerstons tale i parlamentet den 23. juli, hvor han erklærede:

Vi er overbeviste om - jeg i det mindste er overbevist om, at hvis der bliver gjort voldeligt forsøg på at kuldaste disse (danske) rettigheder og røre ved uafhængigheden, så vil de, som gør forsøget, få at mærke, at det ikke bliver Danmark alene, de kommer til at kæmpe mod. 6)

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

2) Op.cit., s. 112.

3) Jean de Launay, Secrets diplomatiques 1939-45, Bruxelles 1963, s. 115.

4) Friis, op.cit., s. 100.

5) Cit. sted.

6) Cit. hos Erik Møller, op.cit., I, s. 550.

Endnu en "orakeludtalelse", der senere bortforklares med, at den britiske premierminister havde tænkt på svensk-norsk hjælp, skønt hans eget organ Morningpost skrev, at "England givet ville komme til at stå på dansk side." Også pressen bruges til bluff.

Men desuden er oplysninger, der springer den retrospektive iagttagelse i øjnene som korrekte og profetiske, ofte for beslutningstageren kun en af mange tilsvarende, måske næsten enslydende, der har vist sig at være falske. "Rygter om angreb, som ikke blev til noget, havde der gentagne gange været, og troppesamlinger ved Østersøen havde der også været før i vinterens løb, uden at det, førte til noget", skriver Munch¹⁾.

Dertil kommer dog, at den uvilje mod at tro på advarsler, som bryder rutinen, Jouvenel har heftet sig ved, måske kan være et karakteristisk magtpsykologisk træk. Sorensen kommer ind på det samme med en anden formulering: "There is a temptation (hos præsidenten) to cut out all that is unpleasant"²⁾.

1. Friis, op.cit., s. 100.

Urealistiske konjunkturbedømmelser har spillet en betydelig rolle i den danske udenrigspolitik historie. Mens Peder Okses Sundtoldspolitik i årene 1567-1571 seismografisk registrerede svingningerne i den ydre konjunktur, specielt i Nederlandene, forhøjede Christian IV tolden uanset de for Danmark ugunstige ændringer i den ydre konjunktur og bidrog derved til at skabe en for Danmark endnu uheldigere ydre konstellation ved at drive Sverige og Holland sammen. (Troels Lund, Peder Okse, udg. København 1906, ss. 172 ff., Erik Arup, Danmarks Historie, II, København 1932, s. 564).

I 1676 indleder Christian V det skånske felttog uden at agte på Griffenfeldts råd om forståelse med Frankrig med det resultat, at krigen ender resultatsløst ved freden i Lund med den franske gesandts berømte svar på de danske krav: "Mon pauvre Monsieur, pas un village!" (Fabricius, op.cit., III, ss. 23 & 182).

Tabet af den danske flåde i 1807 kan ligeledes have været resultat af en fejlvurdering og deraf følgende fejl disposition. Napoleon bemærkede herom til den danske gesandt: "Hvis De havde haft Deres tropper på Sjælland i stedet for i Holsten, ville De have frelst Deres flåde. Og hvad ville De stille op med Deres 20-30.000 mand mod min hær i Holsten?" (Maseng, op.cit., ss. 191 f.).

I 1863-64 er eksemplerne på urealistisk konjunkturbedømmelse legio. Allan Jansson skriver herom sammenfattende: "Bakom hela synen på det tysk-danska problemet både i Danmark och i Sverige låg en grundläggande felbedömning av Bismarcks politik och Preussens resurser, som i sista hand blev avgörande, en felbedömning som inte begränsades till Sverige och Danmark." (Op.cit., s. 215).

2) Op. cit., s. 37.

Det er ikke bare i krigs- og potentielle krigssituationer, hvor bluff og vildledende manøvrer er en del af spillet, meddelelser, der er i strid med beslutningstagerens ønsker, har svært ved at gøre sig gældende i bedømmelsen. Et af de få udenrigspolitiske spørgsmål, der kan gøres til genstand for en relativt eksakt konjektur, er ratifikationsafstemningen. Forbundskansler Adenauer havde da også i sommeren 1954 fra diplomatiet fået en korrekt vurdering af stillingen i den franske nationalforsamling med henblik på ratifikationen af CED-traktaten¹⁾. Men han ignorerede den simpelthen og fejede Mendès Frances ændringsforslag på Bruxelles-konferencen af bordet med en henvisning til, at han i sin lomme havde breve, der viste, at traktaten kunne ratificeres i den foreliggende form²⁾.

Er det således, at magt- og ansvarspositioner udvikler et Nelsonsk blindt øje for det ubehagelige? Eller er en sådan selvsikker blindhed et psykologisk træk, der både gør magtstillinger attråværdig og letter adgangen til dem? På forskningens nuværende stade lader disse interessante magtpsykologiske spørgsmål sig næppe besvare.

Under alle omstændigheder synes der intet i vejen for, at denne "katastrofeblindhed" kan forenes med en ellers fundamental mistillid til andres hensigter. Måske avles den stundom ligefrem af denne mistillid, der kan føre til skepsis overfor enhver oplysning. Overhovedet er den gensidige mistænksomhed i internationale forhold en holdning, der ofte præger konjunkturbedømmelsen. Særlig udtalt er den utvivlsomt i relationerne mellem statsmænd, der ikke blot tilhører antagonistiske magtgrupper, men vidt forskellige værdistystemer som det kommunistiske og det vestligt-polyarkiske. I en radiotale fra Genève under Indokina-konferencen i 1954 sagde den franske konseilspræsident Pierre Mendès France:

- Je voudrais nommer l'ennemi, le plus grand ennemi que je combats depuis toujours. Il s'appelle: la méfiance. Entre les hommes qui, ici, cherchent ensemble la paix, on constate

1) Alfred Grosser, La IV^e République et sa politique extérieure, Paris 1961, s. 315.

2) Episoden er blevet bekræftet af Mendès France i en samtale. Brevskrifterne har øjensynlig været visse franske politikere.

une méfiance profonde, douloureuse, et dont on peut difficilement avoir une idée tant qu'on n'en a pas fait directement l'expérience. C'est le poids le plus lourds qui pèse sur nos travaux, c'est la menace la plus grave, présente et future, pour le maintien de la paix.

Bien sûr, des arrière-pensées existent. Autour d'une table de négociation, une vigilance constante et une critique permanente des affirmations de l'interlocuteur sont des précautions élémentaires et justifiées. Mais ce que je constate ici, c'est bien autre chose. C'est une méfiance malade et presque paralysante, c'est une tendance naturelle et presque irrésistible à ne rien croire, à ne rien admettre et presque à ne plus espérer. 1)

Grey anslår det samme tema i sine erindringer:

Another difficulty was the inveterate tendency in Berlin to invent some hidden motive for whatever a British Government did. The ostensible motive was assumed not to be the real one; therefore some other had to be looked for, imagined, and supposed to be found... These were the conditions that made it impossible for British and German minds to have real contact. 2)

Selv forholdet mellem allierede kan være præget af mistænksomheden. I Rusland "there was a tendency... to think that her Western Allies were saving themselves at her expense". En bemærkning i en indberetning fra den engelske ambassadør i Petrograd i 1915 kunne ligeså godt have været skrevet under den anden verdenskrig:

I regret to say that the public is accusing France and Great Britain of not making more pronounced effort to relieve pressure on this front. 3)

Arthur Salter, der mente at have fundet vejen til nye relationer mellem staterne i den direkte kontakt gennem fælles institutioner, beretter en oplevelse, der viser, hvor indgroet mistænksomheden var selv blandt så nærtbeslægtede allierede som USA og England. Da den amerikanske skibsfartsrepræsentant spørger ham, hvad han ville råde Amerika til at gøre med sin nye store handelsflåde efter krigen, tilråder Salter i en oprigtig samarbejdsånd salg. Dette fører til, at den amerikanske stat netop ikke sælger med det resultat, at flåden må lægges op. Man havde

1) Pierre Mendès France, Dire la vérité, Paris 1955, s. 12.

2) Grey, op.cit., II, s. 50.

3) Samme, ss. 209 & 211.

opfatter Salters råd som et udtryk for, at det var i engelsk interesse, at den amerikanske stat afhændede flåden, og derfor gjort det modsatte!¹⁾

En skole inden for statskundskabsstudiet af international politik har ligefrem forsøgt at gøre kommunikationen mellem staterne til det centrale problem i studiet²⁾. Utvivlsomt varierer forholdet mellem staterne stærkt efter graden af kommunikationsintensitet. Men der er nok tale om en vekselvirkning, således at høj kommunikation ganske vist virker i "integrationistisk" retning. Men på den anden side må høj kommunikationsintensitet ses som resultat af en hel række forskellige faktorer: transnationale affiniteter, beslægtede politiske systemer, ensartede traditioner, kulturelt slægtskab, fælles økonomiske og sikkerhedspolitiske interesser, således at kommunikationsintensiteten først og fremmest bliver et symptom.

Kontaktvanskelighederne mellem forskellige nationale miljøer afspejler sig ofte i konjunkturbedømmelsen. Quincy Wright skriver med sin forkærlighed for den aforistiske tilspidsning:

International relations concern relations between nations less than they concern relations between distorted images of nations. Prejudices arising from false stereotypes are an important factor in international conflict. 3)

De nationale heterostereotyper er blevet behandlet i anden sammenhæng. Her skal kun nævnes, at de også synes at spille en rolle i beslutningstagernes konjunkturbedømmelse. I 1914 bemærker Wilhelm II om serberne: "Serberne er orientalere, følgelig løgnhalse, falske og fuldendte mestre i anvendelse af henholdende midler."⁴⁾ Efter Hitlers udtalelser var "amerikanerne ikke soldater" og englænderne "selvsikre, men løgnagtige og hykleriske

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

2) Det er først og fremmest Karl Deutsch, der har anlagt denne synsvinkel f.eks. i Nationalism and Social Communication (1953) og Political Community and the North Atlantic Area (1958). J.W. Burton prøver i International Relations at lægge den til grund for en "generel teori" for international politik.

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

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

som ingen anden race". De forventede "et knock-out slag af dem, de skulle respektere"¹⁾. I et State Department memorandum fra før 1933 betegnes russerne som "not much superior to animals with brutal instincts"²⁾.

Selv hos en statsmand med intimt kendskab til naboerne som Robert Schuman formuleres en bedømmelse undertiden i stereotype vendinger:

L'Allemand a le goût de la discipline et de l'obéissance. Lorsque le mot d'ordre officiel l'incite à l'emporter sur d'autres, il fera le maximum dans ce sens, mais lorsque le mot d'ordre est dans le sens d'une meilleure compréhension des autres peuples, et d'une coopération dans la dignité, il s'adapte également à ce esprit.

Og englænderen har

un préjugé invincible contre les textes précis et rigides qui font les délices des juristes continentaux. 3)

Erik Scavenius argumenterer i 1917 for sin politik over for USA på følgende måde:

Amerikaneren mener ligesom alle andre mennesker om sig selv, at han er et i enhver henseende elskværdigt og net væsen, men han adskiller sig vist deri noget fra andre, at han ikke forstår, at der er nogen, der kan mene det modsatte om ham. At skælde ham ud eller gøre ham latterlig er derfor en fremgangsmåde, som ikke har nogen heldig virkning: han står ganske uforstående over for dette, at nogen overhovedet kan gøre noget sådant mod en borger i det store, frie Amerika. 4)

Imidlertid kan man også iagttage en modsat tendens, som går i retning af, at beslutningstagerne bedømmer fremmede modspille-re ud fra deres eget miljøes forudsætninger og herved kommer til fejlbedømmelser. Mest frapperende er det, når politikere fra regimer med meget forskellige værdisystemer og lande med meget forskellige traditioner konfronteres: Chamberlain-Hitler, Roosevelt-Stalin. "Chamberlain judged Hitler as a Birmingham gentleman would judge another Birmingham gentleman", siger Friedländer. Taylor skriver mere generelt:

1) Morgenthau, Politics Among Nations, s. 84 & Henry Picker, Hitlers Tischgespräche, s. 43.

2) Hass & Whiting, op.cit., s. 74.

3) Robert Schuman, Pour l'Europe, Paris 1963, ss. 103 & 115.

4) Erik Scavenius, Dansk Udenrigspolitik under den første Verdenskrig, København 1959, ss. 78 f.

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

Roosevelt betragtede længe Stalin som en amerikansk politisk boss, der var "gettable", når han blot ved den direkte kontakt blev udsat for strålevirkningen af den prøvede Roosevelt'ske charme.

Vi har omvendt under enkeltlandene set, hvordan de sovjetiske lederes konjunkturbedømmelse påvirkes af deres ideologiske briller.

Grey siger sammenfattende om disse "kulturforvridninger" i konjunkturbedømmelsen:

Nations are always making mistakes because they do not understand each other's psychology. 2)

20. Beslutningsformuleringen.

Eftersom en beslutning ofte er indiceret af konjunkturbedømmelsen, enten der er tale om en tvangsbeslutning eller en lejlighedsbeslutning, kan det være lidt kunstigt at adskille konjunkturbedømmelse og beslutningsformulering. De to ting hænger intimt sammen. Men det kan dog være analytisk hensigtsmæssigt at skelne, da der trods alt er tale om to faser. I beslutningsformuleringen indgår ikke bare konjunkturbedømmelsen, men også en situationsbedømmelse, der inddrager de muligheder og skranker, som indre hensyn byder på, og endvidere finalitetshensyn præget af beslutningstagerens aspirationer.

Det ideelle skema, som Sorensen opstiller, kan i praksis sjældent følges, navnlig i den udenrigspolitiske beslutningsformulering.

I udenrigspolitikken er beslutningstagerne sjældent herre over, hvor lang tid de har til at samle tilstrækkelige oplysninger, opstille en skala af tænkelige løsninger og gennemtænke eller

1) Friedländer, op.cit., s. 30, Taylor, Origins of the Second World War, s. 74.

2) Op.cit., II, s. 265.

eventuelt ved eksperimenter gennemprøve konsekvenserne¹⁾. Tidspresset er en af de skranker for beslutningsmulighederne, som Sorensen opstiller som første led i beslutningsformuleringen. En række muligheder falder bort ved udelukkelsesprincippet. De falder for følgende skranker, som Sorensen kalder "the limits of decision", efter hans opfattelse "ever-present":

1. the limits of permissibility
2. the limits of available resources
3. the limits of available time
4. the limits of previous commitments
5. the limits of available information.

Som eksempler på den første kategori af skranker nævner Sorensen forfatningen, lovene, domstolsafgørelser, borgerrettigheder og specielt for udenrigsbeslutninger folkeretten, "which cannot be dismissed as quickly as some claim". Videre må afgørelsen holdes inden for de grænser, der sættes af "the acceptance by other nations", "and, as President Kennedy once ruefully remarked, the leaders of every nation seem to believe that the United States can change the minds and course of all nations but their own". Videre sættes der skranker af lovgivningsmagten og af administrationen:

Surprisingly enough, a President's decision in either domestic or foreign affairs may also depend upon its acceptance within the Executive branch itself - on the President's ability to gain acceptance for his point of view over dissent, inertia, incompetence, or impotence among his own appointees and policy officials as well as the permanent bureaucracy. 2)

Den udenrigspolitiske beslutning adskiller sig ikke i denne henseende fra den indenrigspolitiske. Til de "tilladelighedsskranker", der opregnes af Sorensen, kan dog føjes endnu en kategori af hensyn, som en anden aktør-observatør, Paul Nitze fremhæver:

- 1) Kenneth W. Thompson dvæler i The Origins, Uses, and Problems of Theory in International Relations i Harrison, op.cit., s. 65 ved "the contrast between the luxury of the scholar, deferring a "conclusion" until all evidence is in and even then returning to revise and adapt to new facts, with the perennial problem of the decision maker, who not only must act instantaneously but must learn to live with the consequences of his actions".
- 2) Op.cit., ss. 22-26. Snyder opregner lidt andre faktorer: "the individual decision-makers' past experience and values; the amounts of available and utilized information; situational elements; the characteristics of the organizational system and the known, available resources". Op.cit., s. 92.

(the restraints of power) may be of two kinds. They may be in the "situation". The factors of geography, the state of technology, the distribution of military power etc., may be such as to preclude the free exercise of power beyond certain limits. The restraints may, however, be of entirely different nature. They spring from the system of values impinging upon a broad aggregate of states and other actors. They may impinge upon action directly through influencing the internal value system of the actor being considered. They may also be part of the external situation which he must consider in making his decisions. 1)

Altså skranker sat af det til enhver tid rådende værdisystem med hensyn til internationale adfærdsnormer. Magtskrankerne, som nævnes af Nitze, svarer til Sorensens "limits of available resources". På dette punkt adskiller den udenrigspolitiske beslutning sig fra den indenrigspolitiske ved, at de ressourcer, der er til rådighed for en given beslutning, ikke er en absolut størrelse, som beslutningstagerne kan allokere "autoritativt" i overensstemmelse med det rådende magtforhold i staten, men noget relativt, afhængigt af modspillernes ressourcer, som er uden for kontrol.

Tidsskranken er naturligvis heller ikke ukendt i den indre beslutning, men har dog sjældent den ultimative form, som man møder i den internationale politik, dramatiseret i de store kriser som f.eks. Cuba-krisen, hvor præsidenten næsten på minuttet ved, hvornår Cuba-raketterne vil blive operative, og hvornår de sovjetiske skibe når blokadezonen²⁾.

Punkt 4 - "forpligtelsesskranken" kendes ligeledes i den indre beslutning. Tidligere afgørelser kan vel ligefrem siges at være en dominerende determinant i den administrative beslutning. I international politik er der tale om indgåede traktater, allianceforpligtelser eller afgivne løfter, trusler og garantier. Sorensen skriver herom:

1) Paul H. Nitze, Necessary and Sufficient Elements of a General Theory of International Relations i William T.R. Fox, Theoretical Aspects of International Relations, Notre Dame, Indiana 1959, s. 12.

2) Sorensen har skildret beslutningsprocessen i Cuba-krisen udførligt i sin Kennedy-biografi.

- even though they come from different political parties, a President will find that his predecessor's guarantee of some little nation's military security, for example, is not easily reversed, no matter how greatly the problem has changed. Similarly, the actions of that predecessor may set a precedent which the nation assumes will be followed... Whatever the merits of these various decisions, it is clear that no President starts out with a clean slate before him.

Sorensen anfører påny Cuba-krisen som eksempel:

To refer once again to this nation's response to the presence of Soviet missiles in Cuba, this decision was not wholly developed during the seven days preceding its announcement. President Kennedy, on the morning of the first of those seven days, sent for copies of all his earlier statements on Cuba - on the presence of offensive, as distinguished from defensive, weapons - on threats to our vital interests - and on our armed intervention in that island. These earlier decisions made it unlikely that he would respond to the October crisis by doing nothing and unlikely that his first step would be an invasion. 1)

Endelig informationsskranken. Sorensen understreger her - som Snyder - det særlige element af usikkerhed i den udenrigs-politiske beslutning, som skabes af knappe tidsgrænser plus lavt informationsniveau. Sidney Verba har bl.a. på grund af informationsproblemet draget hele værdien af den "rationelle decisions-model" for analyse af udenrigspolitiske beslutninger i tvivl. Han definerer "rational models of individual decision-making" som "those in which the individual responding to an international event bases his response upon a cool and clearheaded means-ends calculation" 2).

Han skriver videre:

- the notion of means-ends calculation introduces the need for accurate information, correct evaluation, and consciousness of calculation.

Men

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

1) op.cit. s.33f.

2) Sidney Verba, Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System, Knorr & Verba, op.cit. s. 95.

Og

Another weakness in the rationality model is that it makes unrealistic assumptions about the way in which information, and in particular information about alternatives is acquired. Policy alternatives are not simply presented to the decision-maker for his selection. He must seek them, a process that is difficult and time-consuming. Studies of decision-making suggest that individuals do not consider all possible alternatives and, what is more important, make no attempt to do so. Rather they scan alternatives with persistence and simplicity biases. 1)

Alligevel kommer Verba forbavsende nok til den konklusion, at

There are, however, several characteristics of international relations decision-making which suggest that the rationality model is more appropriate for this area than for, say, domestic political decision-making.

Blandt disse karakteristika anfører han, at

the fact that the decision involves an external power, in relation to which the members of the foreign-policy-making coalition all occupy the same status as citizens of their nation, increases the salience of norms associated with the individual's role within the nation rather than within the sub-system of which he is also a member... The salience of of system norms over sub-system norms in foreign-policy formation is further heightened by the existence of concrete groups and organizations in the government whose explicit function is to coordinate and control the bargaining process among the various members of the foreign policy coalition... It may be, paradoxically, that the model of means-ends rationality will be more closely approximated in an emergency when the time for careful deliberation is limited. Though fewer alternatives will be considered, the values evoked during the decision period will tend to be fewer and more consistent, and the decision will less likely be the result of bargaining within a coalition. 2)

I grunden bruger Verba dog begrebet rationalitet på to forskellige måder. Han anvender det på den ene side om en proces, hvorved de alternative løsninger på et givet problem opstilles og analyseres på grundlag af fyldestgørende informationer, på den anden side om en proces, der eliminerer de flest mulige irrelevante hensyn - sub-system norms - i beslutningsformuleringen. Men hvis den sidste form for rationalitet er højere i en krisesituation, kan den første til gengæld være lavere på grund af tidspres og informationsutilstrækkeligheden. Og i øvrigt påvirker selv i en krisesituation "sub-system normer" beslutningen. Den 5. august 1914 - hvor den danske regering just skal træffe en afgørelse under tidspres og knaphed på informationer - er det adfærdsvalg, der foreslås af de forskellige aktører, forskelligt.

1) Op.cit., ss. 108-112.

2) Samme, ss. 114 f.

21. Prognoseproblemet.

Når det rationelle adfærdsvalg vanskeliggøres af tidspres og informationsknaphed, hvilke kriterier anvendes da af beslutningstagerne, når afgørelsen skal træffes?

Snyder opregner følgende determinanter:

Among decision-makers themselves the chief techniques seem to be: appeal to past experience, to ultimate values, to personal reputations, and to alleged consequences 1).

Det er måske mest logisk at tage det sidste, konsekvenserne, først. En beslutning angår fremtiden. Med Sprouts formulering:

Major decisions of foreign policy always turn on some construct of the future 2).

En banal konstatering måske, men et nødvendigt udgangspunkt i en analyse af beslutningsprocessen. Sorensen dvæler ved samme aspekt: "-it is the future which most often must be gauged" og tilføjer:

The apparatus and operations of modern intelligence systems can obtain and assemble great quantities of heretofore unreachable facts, but they cannot predict the future 3).

En anden aktør, Edward Grey, fremsætter følgende refleksioner over beslutningstagerens muligheder for at overse konsekvenserne af deres handlinger:

Even in looking back with full knowledge of the event it is impossible to trace the indirect consequences of a past act beyond the earlier stages: after that they are merged in the great movement of consequences of other acts; and the mind, in endeavouring to trace them, loses itself as it does in the attempt to conceive infinity...Far-seeing men may be able to calculate the direct consequences of a public act or policy; the indirects consequences are beyond human calculations 4).

En moderne teoretisk analyse af prognose-problemet i international politik som Saul Friedländers afkræfter ikke Greys synspunkter, men nuancerer dem en del ved at formulere en teori om på hvilke be-

1) Op. cit. ss. 166 f.

2) Harold & Margaret Sprout, Explanation and Prediction in International Politics i Rosenau, op. cit. s. 69.

3) Op. cit. s. 40.

4) Op. cit. I, s. 25 & 19.

tingelser adfærdsprognoser er mulige¹⁾.

Friedländer begynder med at konstatere at, hvor teoretisk set umulige præcise prognoser end er i international politik på grund af den menneskelige adfærds vilkårlighed, så er prognoser dog simpelthen en forudsætning for en sammenhængende udenrigspolitik og et led i den faktiske politik:

-the fact that disturbances can be caused by chance events does not preclude short-term forecasting since, if such a forecast were impossible, there could be no foreign policy of any kind, and Bismarck's schemes would be as devoid of sense as those of a king of Montenegro 2).

Friedländer opererer med to slags prognoser, langfristede og kortfristede. En langtidsprognose gælder en periode på 10-15 år og beskæftiger sig med "uafhængige processer"; en korttidsprognose "disregards the influence of independent processes" og "deals only with the decisions of actors" 3).

I et udenrigspolitisk adfærdsvalg indgår ifølge Friedländer følgende komponenter:

1. The initial situation
2. the motives of the actor
3. the object in view
4. the means at his disposal 4).

Disse elementer sætter grænser for beslutningstagerens valgfrihed og giver derved grundlag for en prognose for hans adfærd. En høj grad af sandsynlighed kan opnås, når følgende betingelser er opfyldte:

-
- 1) Saul Friedländers sobre afhandling Forecasting in International Relations findes i Bertrand de Jouvenel, Futuribles II, Genève 1965. Saul Friedländer F. 1932 i Prag, tidl. politisk sekretær for præsidenten for den zionistiske verdensorganisation og direktør for det israelske forsvarsministeriums videnskabelige afdeling, er nu professor i samtidshistorie ved Institut Universitaire des Hautes Études Internationales i Genève. Forfatter til bl.a. Pie XII et le III^e Reich, Paris 1964.
 - 2) Op. cit. s. 12. Friedländer understreger dog, at der kun kan være tale om sandsynlighed, ikke om sikkerhed. "By definition, the actor, regarded as a group of individuals, makes decisions, and thus exercises a freedom of choice which cannot be subjected to any determinist explanation. Hence, by its very nature, the actor's decision can never be foreseen with certainty, but only with varying degrees of probability", (s.8).
 - 3) Op. cit. ss. 9-12.
 - 4) Op. cit. s. 27.

- a. the tactical aims of the actor's policy appears to be unambiguous.
- b. the means which govern his freedom of action, and the other limitations imposed by the situation, can be easily determined, and the field of manoeuvre is restricted.
- c. the actor's motives can be identified, and the number of rational courses of action which are possible in the light of the situation, bearing in mind the actor's known aims and means, is limited 1).

Friedländer mener, at

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

I denne situation kan iagttagere opstille en "sandsynlighedsskala", der snævres ind efter aktørernes første træk. Helt uforudseelige begivenheder anser Friedländer forret sjældne. De opstår, når to uafhængige årsagskæder mødes, når flere adfærdsvalg forekommer iagttageres lige fordelagtige, eller når aktøren lægger vægt på at skjule sine hensigter 2).

Langtidsprognoser anser Friedländer kun for mulige i, hvad han kalder "et stabilt internationalt system". Stabilitet mener han at kunne identificere ved hjælp af to begreber, det, han kalder "dominant trains of events", hvad man måske kunne oversætte ved hovedtendenser og "sektorer".

Ved sektorer forstår han regionale "subsystemer" inden for det internationale globalsystem. Han indrømmer, at det i nutiden med de internationale fænomeners høje "interpenetration" kan være af diskutabel værdi at operere med "lukkede systemer". Eksogene faktorer spiller en større og større rolle i ethvert regionalsystem. Han mener dog, at man kan tale om visse sektorer, hvori endogene faktorer er dominerende som sovjetblokken, det amerikanske kontinent, Vesteuropa, den arabiske verden, idet dog endogene og eksogene faktoreres respektive betydning er meget skiftende fra system til system og svingende fra periode til periode. I den arabiske sektor finder han et system, hvori han mener, at de eksogene faktorer er af marginal betydning 3).

1) Samme, s. 57.

2) Op. cit. ss. 62-64 & 72.

3) Op. cit. ss. 81.

Inden for dette system kan konstateres to hovedtendenser: en centripetal og centrifugal proces, nogenlunde jævnbyrdige i styrke. Han indfører derpå et tredje begreb som redskab i langtidsprognosen: den strategiske målsætning.

De strategiske mål definerer han som "the broad practical objectives which an actor sets himself in the light of the situation as he sees it", modsat de taktiske mål, der er "the immediate steps which he takes to achieve his strategic aims" ¹⁾.

Som andre eksempler på hovedtendenser, der indgår i en langtidsprognose, anfører han Fællesmarkedslandenes økonomiske vækst, landbrugsproblemerne i den kommunistiske verden, konflikten mellem Sovjetunionen og Kina. Skønt Friedländer oprindeligt har defineret langtidsprognosen som behandlede de uafhængige processer og korttidsprognosen som berørende aktørernes adfærdsvalg, anvendes også procesprognoserne som redskaber til langfristede adfærdsprognoser. Friedländer accepterer f.eks. Lippmanns langtidsprognose med henblik på u-landenes adfærd gående ud på, at de kommunistiske landbrugsvanskeligheder, vil formindske den kommunistiske indflydelse i u-landene.

Denne u-landsprognose turde dog være diskutabel, da det dels næppe er kommunistlandenes faktiske resultater på landbrugsområdet, der er afgørende for deres indflydelse, men det billede, u-landene danner sig af dem, og da ydermere og endnu mere den kommunistiske models indflydelse i u-landene i høj grad turde være afhængig af disse landes stærkt emotionelt prægede forhold til de vestlige industrilande.

De adfærdsforventninger, der indgår i beslutningstagernes adfærdsvalg, er dog, fremhæver Friedländer, ikke bare produkter af analyse, men også af intuition. Intuitive forventninger bygger bl.a. på iagttagelse af aktørernes adfærd. Hos nogle - som Churchill eller de Gaulle - tegner adfærds mønstrene sig så klart, at de danner en "stil", der tillader en temmelig stor sikkerhed i forventningerne. Hos andre som Attlee, Macmillan, Pflimlin eller "selv Mendès France", siger Fried-

1) Op. cit. s. 33.

länder, er det langt vanskeligere at finde "stilen" ¹⁾.

Blandt andre "intuitionsdata" end det personlige adfærdsmønster fremhæver han aktørernes "environment", her nærmest anvendt som betegnelse for det nationale og kulturelle miljø, og "klimaet", hvorved forstås det psykologiske klima på et givet tidspunkt ²⁾. Når den ellers intuitionsbegavede Hitler i 1939 tog fejl i sine adfærdsforsventninger med hensyn til Chamberlain, skyldtes det efter Friedländers opfattelse netop, at han hverken forstod Chamberlains miljøbaggrund, der gjorde, at hans "natural inclination to appeasement and compromise was checked at a certain point by moral principles inherited from a Victorian, bourgeois tradition: respect for the plighted word, "fair play" in politics, a consciousness of the greatness of Britain, and so on...", eller opfattede det skred, der skete i det psykologiske klima i England efter besættelsen af Prag ³⁾.

Den udenrigspolitiske beslutning har til formål at påvirke andre staters adfærd i ønsket retning. Den forudsætter derfor visse forventninger om, hvordan de vil reagere. I de forventninger, der er grundlaget for en beslutning, indgår også forestillinger om, hvordan forholdet mellem andre stater vil udvikle sig, specielt hvilken sandsynlighed der er for konflikter, for deres karakter og omfang, geografisk og teknisk. Friedländer berører også dette sæt forventninger, som man kunne samle i begrebet konfliktforventninger. Man kan empirisk konstatere, at konfliktforventninger har spillet så stor en rolle for det udenrigspolitiske adfærdsvalg og indtager så central en funktion i den aktuelle internationale politik, at de fortjener en særskildt behandling.

1) I denne forbindelse kan nævnes, at Mendès France i en samtale på et spørgsmål om, hvorfor han ikke som andre franske regeringschefer havde ladet ratificeringen af CED-traktaten vente, netop svarede: "Det ville ikke have været i min stil". Stilen blev hos ham "signeret" med slagordet "Gourverner, c'est choisir", anvendt som fællestitel på flere af hans bøger, men i grunden allerede tilkendegivet ved hans brud med de Gaulle i 1945.

2) Op. cit. ss. 104-107.

3) Dette skred, som Taylor har kaldt "an underground explosion of public opinion" synes heller ikke at være gået op for den engelske regering med det samme. Udenrigsminister Halifax erklærede ved besættelsen af Prag den 15. marts 1939 til den franske ambassadør at den altid indebar den fordel, at "it had brought to a natural end the somewhat embarrassing commitment of a guarantee, in which we and the French had been involved", og Chamberlain udtalte endnu den 17., at han ikke var "prepared engage this country by new unspecified commitments operating under conditions which cannot now be foreseen", hvilket dog netop var, hvad han gjorde over for Polen den 30. (Taylor, The Origins of the Second World War, ss. 203-211).

22. Konfliktforventninger.

Ved konfliktforventninger forstås her forventning om væbnede konflikters sandsynlighed og karakter. I sandsynlighedsforventningerne indgår forestillinger om konfliktårsager. I forventningerne om en konflikts karakter indgår forventninger om dens tekniske niveau og om dens geografiske omfang.

At en forestilling om den væbnede konflikts uundgåelighed i sig selv virker konfliktfremmende er blevet hævdet med henblik på krigs-udbruddet i 1914. Den franske historiker Pierre Renouvin skriver således:

L'idée de la guerre inévitable tendait à se répandre. Les conditions de la politique européenne, la course aux armements, la rivalité croissante des deux groupes de puissances semblaient y mener nécessairement. Le conflit était attendu: quand l'homme d'État en arrive à cette conviction, il raisonne, il agit, comme si le courant était invincible...

C'est cette situation morale qui dominait les décisions des hommes d'État en juillet 1914, et qui explique le développement de la crise 1).

En tilsvarende opfattelse er mere generelt blevet fremsat af Quincy Wright, der skriver at "general belief in (krigs) inevitability is an important cause of war as is belief by some in its impossibility 2)". "Expectation of war" som en bidragende krigsårsag er ligeledes blevet fremhævet af Harold D. Lasswell, der har formuleret det på den måde, at "long-term expectations of highly future outcomes feed back and influence current conduct and goals in a manner of a self-fulfilling prophecy" 3).

Forestillingen om krigens uundgåelighed var op til 1914 kombineret med og vel til dels betinget af en udbredt forestilling om, at den ville være hurtigt overstået, "frisch und fröhlich". Raymond Aron skriver herom:

Fjendtlighedernes forløb overraskede samtlige militære generalstabe. Ingen af dem havde forudset en lang krig, ingen af dem havde forberedt den økonomiske mobilisering, ingen af dem havde lagt forsyninger op til mere end nogle måneder 4).

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

2) Op. cit. s. 42.

3) Boasson op. cit. s. 88 og Charles McLelland, The Acute International Crisis, Knorr & Verba, op. cit.

4) Raymond Aron, Nationalisme og imperialisme, København 1962, ss. 20 f.

Grey hævder ganske vist retrospektivt, at han for sit vedkommende var behersket af forestillinger om, at en europæisk krig ville være en katastrofe, men også han siger:

-on the Continent all the Great Powers most concerned in this crisis were thinking of war in terms of previous experience, and of the latter half of the nineteenth century. We were alone in foreboding that war in the twentieth century would be unlike anything that had preceded it 1).

Specielt har man fremhævet Kitcheners forudseenhed, fordi han alene regnede med en lang krig. Men heller ikke han havde forudset krigens karakter. Om skyttegravskrigen sagde han ifølge Grey:

"I don't know what is to be done", he said to me more than once; "this isn't war " 2).

Under indtryk af skyttegravskrigenes rædsler, som spiller en stor rolle i tidens skønlitteratur, og navnlig af gaskrigen blev mellemkrigsårenes forventninger om en konflikts karakter stærkt katastrofeprægede. Fra slutningen af 20'erne kommer hertil særlige katastrofe-forventninger knyttet til luftkrigen. Disse forventninger spiller en betydelig rolle i den hjemlige forsvarsdebat. Socialdemokraten skriver i 1929, at "hær og flåde sandsynligvis ikke ville komme i anvendelse i en ny krig, der ville blive afgjort i luften" og citerer chefen for det britiske flyvevåben for en udtalelse om, at der i en fremtidig krig ville blive nedkastet ligeså meget sprængstof (300 tons) og giftgas over London om dagen som under hele den første verdenskrig ³⁾. P. Munch skrev samtidig i Politikken, at luftkrigen svarede til krudtets opfindelse og udtalte om gaskrigen på et vælgermøde den 15/4 1929:

1) Op. cit. II, s. 32.

2) Samme, s. 69. Krigens karakter var blevet forudset, men af folk uden for de militære miljøer eller i åben opposition til dem. F. eks. skildres skyttegravskrigen med stor forudseenhed af den polsk-jødiske skribent M.I.S. Bloch i bogen la Guerre future i 1897. De Gaulles ven Emile Mayer der ødelagde en militær karriere ved at tage parti for Dreyfus forudsagde i et lille skrift fra 1903 Plus d'armée, plus de guerre ligeledes stillings- og materialekrigen. Men blandt de militære ledere så kun Pétain, at den våbentekniske udvikling havde skabt en revolution i krigens karakter. (Jean Lacouture, De Gaulle, Paris 1965, s. 38 og J-R Tournoux, Pétain et de Gaulle, Paris 1964, s. 45).

3) Cit. efter Hans Jørgen Nielsens specialeafhandling Socialdemokratiet og det radikale Venstres opfattelse af Danmarks sikkerhedsproblem i tiden 1919-1933.

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

Taylor anfører som eksempel på katastrofeforventningerne i London, at den britiske regering var forberedt på, at den første krigsuge ville kræve flere ofre alene i London, end hele det britiske folk faktisk havde under hele den anden verdenskrig, og mener, at de engelske og franske statsmænds "timidity" i 30'erne må ses på baggrund af deres katastrofeprægede forestillinger om en storkrig¹⁾.

Disse forestillinger var ledsaget af forventninger om, at en krig undgåelig. Otte dage før det japanske angreb på Manchuriet i 1931 erklærede Lord Cecil i Folkeforbundet: "There has scarcely ever been a period in the world's history when war seems less likely than it does at present", og få dage inden besættelsen af Prag udtalte Chamberlain, at "the prospects of a lasting peace had never been so good" ²⁾.

Hitlers forestillinger om krigens uundgåelighed synes at have været stærkt svingende; hans forventninger til dens karakter havde ikke samme katastrofepræg som hans modspilleres. I august 1939 sagde han til Carl Burckhardt, at Polen i en krig ville blive likvideret i løbet af tre uger, og at han havde et luftvåben på 600.000 mand mod 135.000 i England og 75.000 i Frankrig ³⁾.

P. Munch synes at have været mindre optimistisk end de engelske statsmænd. Den 3/3 1933 erklærede han i det udenrigspolitiske nævn, at man (efter Hitlers magtovertagelse) måtte regne med to muligheder "enten en almindelig oprustning" og en ny "europæisk ligevægtspolitik" eller, at "Europa styrtes ud i en ny krig". Når det ikke foranledigede ham til en ændret forsvarspolitik, synes det at være, fordi han overhovedet ikke regnede med den "marginalsituation", der faktisk opstod i 1940, men mente, at Danmark til enhver tid kunne løbes overende af Tyskland, uanset om det oprustede, og uanset alliance-muligheder. En alliancepolitik's præventive karakter synes heller ikke

1) Carr, op. cit. s. 36. Taylor, The Origins of the Second World War. s. 116.

2) Friedländer, op. cit. s. 29.

3) Jacques de Launay, Histoire contemporaine de la Diplomatie secrète, Genève 1965, s. 323. Begge parter forestillinger om den tyske overlegenhed i luften var stærkt overdrevet. Tyskerne havde en vis overlegenhed i bombemaskiner, mens jagervåbnene var jævnbyrdige. Allerede efter slaget om Frankrig og inden slaget om England var Luftwaffe stærkt medtaget. Vestmagternes underlegenhed lå mere i den militære tænkning end i materiellet. (se Colonel A. Goutard, op. cit. ss. 31-39)

at have indgået i hans tankegang. Allerede i 1919 havde han erklæret at den eneste forhåbning, Danmark kunne nære, var "at holde sig så stille som på nogen måde muligt og tage den smule udsigt, der selv da ville være til at blive en begunstiget oase" ¹⁾. Som socialdemokratiet mente han, at oprustningen i sig selv var konfliktskabende, en i mellemkrigstiden meget udbredt forestilling, der kontrasterer stærkt med opfattelsen efter 1945, navnlig hos de kommunistiske regeringer.

Den amerikanske statskundskabsforfatter Quincy Wright opstillede i sit store A Study of War (1942) den teori, at sandsynligheden for krig bliver vished, når antallet af internationale kriser nærmer sig det uendelige ²⁾. Denne "stigende sandsynligheds" teori er blevet anfægtet af Raymond Aron under henvisning til, at atomvåbnene har skabt nye betingelser for den internationale politik:

Nous n'osons pas répéter fiat justitia pereat mundus parce que le danger que le monde perisse n'est plus aujourd'hui une formule de rhétorique.

Han rejser det spørgsmål, om "den kolde krig" er en forberedelse til eller en erstatning for den totale krig. Hvis det sidste er tilfældet, er

the propaganda battles, the struggles among national parties, the fighting localized in Greece and Korea....war itself - inevitable because of the incompatibility of the two worlds but limited so as to reduce the ravages of violence ³⁾.

Han antyder en den "aftagende sandsynligheds" teori, hvorefter kriser bliver et skridt bort fra storkrigen ved at bringe nye erfaringer for "krisedesarmering". McClellan arbejder videre med denne teori:

On the whole, we should anticipate that the actors will become more and more reluctant to resort to escalation of the means of violence as they acquire greater experience with crisis systems.. .. 4).

1) Folketingstidende, 1919, sp. 1320.

2) Quincy Wright, A Study of War, Chicago 1942, s. 1272.

3) Raymond Aron, Paix et guerre, s. 610 & The Century of Total War, Garden City, N.Y. 1954, s. 226.

4) Op. cit. s. 202. McClellan, professor i International politik ved San Francisco State College, forskningsassistent ved Stanford University.

Han mener, at der er sandsynlighed for stadig mere "refined techniques of crisis demobilization on the part of the principal actors", og finder yderligere grund til optimisme i, at "the modernizing society would turn progressively inward on itself, concentrating on its never-finished business of problems and reducing the distractions and difficulties of its external environments" og konkluderer:

An international system consisting of but two advanced modernizing nation-states as actors would be one of progressively routine action whose crises would be of diminishing intensity and frequency of occurrence, assuming of course, that the domestic social structures of each actor suffered no major breakdown or disruption 1).

Men han tager forbehold med hensyn til de forstyrrelser, som kan forårsages i systemet af "associated actors of the international system whose countries are in the labors of transformation of their social organizations" og ved en nedbrydning af systemets bipolære struktur:

The view may be ventured that crisis connected with...the gradual crumbling of the bipolar system will come closer to precipitating general war than any other 2).

Hans samlede konklusion er derfor, at både den stigende og den faldende sandsynligheds tendenser rummes i det aktuelle system.

Man kan hævde, at nok så vigtigt som statskundskabsteoretikernes konfliktforventninger er aktørernes. Men for Amerikas vedkommende er beslutningetagerne næppe upåvirkede af teoretiseringen i political science, og man kan nok konstatere, at forestillingen om en stor-konflikts uundgåelighed - som påvist under gennemgangen af enkeltlandene - i tiden siden den anden verdenskrig har været aftagende også hos aktørerne og interessen for eksperimenter med andre metoder til "fortsættelse af politikken med andre midler" end storkrigen stigende i takt med, at forestillingerne om en konflikts karakter er blevet mere apokalypse prægede.

1) Samme ss. 198 f.

2) Samme s. 203.

Raymond Aron har sammenfattet de metoder, som anvendes i den internationale politik i atomalderen til "erstatning" for storkrig i tre begreber: dissuasion, persuasion, subversion¹⁾. De skal behandles i kap. 31.²⁾.

23. Præcedens og konjunktur.

Konjunktur er et begreb, der på dansk navnlig anvendes om formodede læsemåder, som sættes ind i manuskriptlakuner. I engelsk- og fransksproget statskundskab bruges det om udformningen af de formodninger om en fremtidig udvikling, der kan opstilles på grundlag af kendte elementer. I overensstemmelse med denne sprogbrug forstås her ved konjunktur den intellektuelle proces, hvorved de forventninger udformes, der ligger til grund for politiske beslutninger, hvorved der med andre ord udformes en prognose. Vi har set, at de samtidige informationer, der står til rådighed for denne proces, ofte er usikre og ufuldstændige. I denne situation kan man iagttage en udbredt tendens til at bygge forventninger på et billede af fortiden, som tillægges en præcedensværdi. Det er denne proces, vi skal beskæftige os med i det følgende.

Den er blevet berørt og til dels analyseret af flere teoretikere. Sidney Verba skriver om den udenrigspolitiske beslutningsproces:

Studies of decision-making suggest that individuals do not consider all possible alternatives and, what is important, make no attempt to do so.

....They seek alternatives that are as similar as possible to past choices so that experience can be used as a guide 3).

1) Aron, Paix et guerre, s. 169.

2) Siden den anden verdenskrig har man forsøgt at gøre både konfliktårsager (konfliktætiologi) og konfliktløsning til genstand for videnskabeligt studium. En orientering om konflikt- og fredsforskningen findes i Pierre Hassner, Violence, rationalité incertitude: tendances apocalyptiques et iréniques dans l'étude des conflits internationaux, Revue Française de Science Politique, Paris dec. 1964 og i International Social Science Journal, no. 3, Paris 1965. Løbende behandles disse problemer i Journal of Conflict Resolution, Ann Arbor, Michigan.

3) Op. cit. s. 112.

Snyder understreger det samme fænomen:

One of the most important consequences of perception is the relating of a problem or alternative courses of action to previous experience 1).

Som et eksempel anfører han beslutningen om intervention i Korea, der har været genstand for en særlig undersøgelse: "to them (beslutningstagerne) the "lessons of history" was unmistakable: unchecked aggression eventually leads to world war "2).

Denne konklusion er blevet bekræftet af præsident Truman selv i hans erindringer, hvor han skildrer sine tanker i flyvemaskinen fra Kansas City til Washington efter meddelelsen om det nordkoreanske angreb:

I had time to think aboard the plane. In my generation, this was not the first occasion when the strong had attacked the weak. I recalled some earlier instances: Manchuria, Ethiopia, Austria. I remembered how each time that democracies failed to act it had encouraged the aggressor to keep going ahead. Communism was acting in Korea just as Hitler, Mussolini and the Japanese had acted ten, fifteen, and twenty years earlier 3).

Både i konjunkturopfattelsen, konjunkturbedømmelsen, konjunkturprocessen og beslutningsformuleringen kan man iagttage en tendens til at se et problem i lys af "the lessons of history" eller af erfaringen. Denne tendens til præcedensræsonnementer har en dobbelt karakter. Præcedensen kan, når det gælder målformulering, opfattes som en model til efterligning eller som et fortilfælde, der tjener til advarsel; Trumans ræsonnementer i 1950 er ikke noget enestående. Den franske filosof Paul Valéry mente ligefrem, at man her stod ved noget karakteristisk for den politiske beslutning:

Le passé, plus ou moins fantastique, ou plus moins organisé après coup, agit sur le futur avec une puissance comparable à celle du présent même. Les sentiments et les ambitions s'excitent de souvenirs de lectures, de souvenirs de souvenirs, bien plus qu'ils ne résultent de perceptions et de données actuelles...L'avenir, par définition, n'a point d'image. L'histoire lui donne les moyens d'être pensé...Quand un homme ou une assemblée, saisis de circonstances pressantes ou embarrassantes, se trouvent contraints d'agir leur délibération considère bien moins l'état même des choses en tant qu'il ne s'est jamais présenté, jusque-là, qu'elle ne consulte ses souvenirs imaginaires 4).

1) Op. cit. s. 154.

2) Samme s. 241.

3) Harry S. Truman, Years of Trial and Hope, Memoirs, udg. New York 1956 (Signet) II, ss. 378 f.

4) Paul Valéry, Regards sur le monde actuel, udg. Paris 1964, ss. 13f. Valéry var professor ved Collège de France 1938-1945.

Denne proces, der også er blevet kaldt en "krebsegang ind i fremtiden" med blikket vendt mod fortiden, analyseres af Bertrand de Jouvenel, som finder, at konjektur ofte er præget af to former for fortid-fremtid slutninger: inertislutninger og analogislutninger. Inertislutningen går ud på, at udviklingen vil fortsætte "dans le même sens" som hidtil. Analogislutningen er principielt mere rationel, siger han. Den består i at udforme konjekturen på grundlag af analoge fortilfælde. Men metodens værdi afhænger helt af, om situationsstrukturerne virkelig er isomorfe, om de har "tilstrækkelig lighed":

Or, poser la question de la "ressemblance suffisante" c'est soulever la question des facteurs déterminants; on ne saurait attendre les mêmes effets que si les situations comparées se ressemblent par des traits qui ont une forte valeur causale 1).

Men, tilføjer han, "dans les affaires humaines, le déjà-vu n'est jamais qu'une approximation" 2). Allerede Valéry fremhævede, at historien "ne s'inquiète pas des problèmes de similitude", og erklærede: "C'est là une des causes qui font si fallacieux l'usage politique de l'histoire." Historien er, siger han et andet sted "le produit le plus dangereux que la chimie de l'intellect ait élaboré...L'Histoire justifie que l'on veut. Elle n'enseigne rigoureusement rien, car elle contient tout, et donne des exemples de tout" 3).

Under alle omstændigheder kan man iagttage, at beslutningstagerne samtidig med, at de definerer en situation og formulerer en beslutning med reference til fortiden, ikke lægger nogen større omhu for dagen, når det gælder at efterprøve, om "den tilstrækkelige ligheds" princip er respekteret. Beslutninger af vidtrækkende historisk betydning er blevet truffet ud fra "historiens lære", uden at der forelå isomorfe situationsstrukturer. Man har et slående eksempel i beslutningen om betingelsesløs kapitulation under den anden verdenskrig. Den amerikanske historiker Herbert Feis skriver herom:

The prevalent opinion (i State Departments krigsmålkomite) had been that the United States was at war again only because Germany had not been compelled to submit unconditionally at the end of the First World War: that its people were therefore easily convinced that they had been betrayed. This had lead to the recommendation (approved on May 21 st) that "on the assumption that the victory of the United Nations will be conclusive, unconditional surrender rather than armistice should be sought" 4).

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

2) Samme s. 109.

3) Op. cit. ss. 16 & 40.

4) Herbert Feis, Churchill, Roosevelt, Stalin, Princeton 1957, s. 108.

Efter Roosevelts opfattelse ville en betingelsesløs kapitulation tend to ward off such troubles as beset Woodrow Wilson after the first World War as a result of discussing conditions of peace with the enemy political authorities before surrender - his sad experience of alienation from his associated in the war and the righteous German cries of deception 1).

Ræsonnementet gik altså ud på, at dersom man ikke havde lovet tyskerne noget i 1918, kunne de ikke bagefter have skabt myten om Versailles-diktatet eller dolkestødslegenden, der var baseret på myten om, at hæren var "im Felde unbesiegt". Men på den ene side er det tvivlsomt, om krigspartiet havde fået magten i Tyskland alene på myten om Versailles-diktatet og dolkestødslegenden, hvis ikke den økonomiske krise, som et krav om betingelsesløs kapitulation jo næppe havde forebygget, havde givet det vind i sejlene. For det andet ville en tysk deltagelse i forhandlingerne i 1919 måske have forebygget legenden om diktatet. Men her synes igen ønsket om at undgå formodede fortidige fejltagelser at have spillet ind. Havde det besejrede Frankrigs repræsentant Talleyrand ikke opnået store fordele på Wienerkongressen ved at spille modstanderne ud mod hinanden?

Desuden var den europæiske magtkonstellation i 1944-45 en ganske anden end i 1918.

Også fra formuleringen af dansk udenrigspolitik kunne man hente en række illustrationer af den konjunkturmekanisme, som A.J.P. Taylor har formuleret således: "Men see the past when they peer into the future" 2). Da P. Munch i maj 1922 i folketinget argumenterer mod alliancetanken som en løsning af Danmarks sikkerhedsproblem, sker det med en henvisning til 1864:

Men så siger man: Men vi kan føre et henholdende forsvar indtil hjælp kan komme. Ja, det har vi jo bygget på før. Vi har bygget på håb om hjælp i 1864.

I dagene op til 9. april 1940 advarer kammerherre Zahle ganske vist udtrykkeligt mod præcedensræsonnementer. I en af sine indberetninger skriver han:

1) Samme, s. 110.

2) Taylor, The Origins of the Second World War, s. 38.

Hr. ministeren vil ikke misforstå mig, når jeg i Ærbødighed tillader mig at advare imod for stærkt at parallelisere mellem den nuværende Krig og "Verdenskrigen". Forholdene kan let og hastigt udvikle sig paa en ganske anden og farligere Maade. Vi kan ikke slaa os til Taals med Præcedentser. Vi kan i den nærmeste Fremtid fra begge krigsførende Parters Side blive stillet over for Problemer, til hvilke ingen "Forakter" findes uden at gå ret langt tilbage i Historien 1).

Men ikke desto mindre er hans egen situationsbedømmelse, som man har set, stærkt præget af præcedenstænkning, såvel som den danske regerings. Tydeligt ses mekanismen i Erik Scavenius' tiltrædelseserklæring fra 8. juli 1940:

Ved min overtagelse af udenrigsministeriet vil det findes naturligt, at jeg fremsætter nogle bemærkninger om Danmarks udenrigspolitik. Jeg vil herved drage en parallel mellem forholdene under verdenskrigen og nu. Det har været en lille stats opgave at føre en politik, der holdt landet udenfor de store staters kampe. Opgaven måtte nærmere forstås således, at Danmark under ingen omstændigheder måtte komme i strid med sin store nabo mod syd. Denne politik har fundet Tysklands forståelse og støtte såvel under verdenskrigen som under den nuværende krig - med den forskel, der følger af de forandrede muligheder for krigsførelsen.

Med denne forskel taget i betragtning kan man sammenstille begivenhederne i august 1914 og i april i år. I begge tilfælde var det den tyske politiks mål at holde Danmark uden for krigsbegebenhederne, idet landet ved sin beliggenhed dækker Østersøfronten i forhold til England. (Et forhold, der ikke spillede nogen rolle for den tyske beslutning i 1940). Som følge af de ændrede vilkår for krigsførelsen måtte opgaven denne gang væsentligt tilfalde de tyske land- og luftstridskræfter, medens den under verdenskrigen alene løstes af den tyske flåde... Under verdenskrigen udelukkede den tyske flådes eksistens, at England kunne søge at forcere adgangen til Østersøen og skaffe Tyskland en tredje kampfront 2).

"Efterslæbsræsonnementer" af en anden karakter finder man i Christmas Møllers efterkrigsprogram for Tyskland fra 1944. Her er fremtiden et spejlbillede af fortiden:

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

1) Friis, op. cit. s. 111.

2) Friis, op. cit. s. 166.

Ud fra disse præmisser formulerer Christmas Møller en politik i 20 punkter, hvoraf nogle kan citeres som illustration:

"Tyskland må ingensinde blive tilladt at opruste". Det må ikke oprette civile luftruter, og det hele økonomiske liv skal under kontrol. Det må blive meget mere af "en agrarstat bygget på det mindre brug". Decentralisering og forbud mod "preussisk" indflydelse må gennemføres. Da der vil opstå hemmelige organisationer, må Tyskland affinde sig med, at et "hemmeligt, internationalt politi får adgang til at kontrollere livet i Tyskland"1).

(Storm P.s bemærkning om, at fremtiden ikke er, hvad den har været, har Christmas Møller øjensynlig ikke hæftet sig ved!)

En lang række af efterkrigstidens storpolitiske beslutninger lader sig kun forstå på baggrund af aktørernes opfattelse af den oplevede fortid. Den amerikanske udenrigspolitik må ses på baggrund af mellemkrigstidens amerikanske isolationisme og engelske "appeasement". Den europæiske integrationspolitik må bl. a. ses som aktørernes reaktion på mellemkrigstidens mislykkede bestræbelser på at skabe et økonomisk samarbejde inden for Folkeforbundets rammer. Det svar, der formuleres på en given konjunktur, har gang på gang et efterslæbspræg²⁾. Hermed er intet sagt om, hvorvidt den er rigtig eller forkert, kun at den ofte udspringer af irrelevante ræsonnementer.

Det var efter den franske historiker Albert Sorels opfattelse den oplevede fortid, der i 1789 fik de europæiske kabinetter til at tage fejlagtigt bestik af den franske revolution. Man så den i lyset af den forudgående amerikanske, der ansås for en fiasko ved at have påført Fristaterne en styreform, som gjorde dem afmægtige i den internationale politik. Udviklingen i Frankrig betragtedes derfor i starten med sindsro³⁾..

1) Frit Danmark, London 15/9 1944.

2) I Danmarks udenrigspolitik, s. 29 ser Per Hækkerup dansk udenrigspolitik i efterkrigstiden som en lære af fortiden:
"Man kan sige, at Danmark i årene efter den anden verdenskrig, der hurtigt viste sig at frembyde helt nye verdenspolitiske vilkår, har draget læren af nederlaget for den danske neutralitetspolitikDanmark (har) draget den lære af den nyeste udenrigspolitiske historie, at isolation og neutralitet ikke byder sikkerhed for Danmark".

3) Friedländer, op. cit. s. 31.

Det var den oplevede fortid Hitler referede til, da han forklarede sin ordre til SS-specialafdelinger om masse mord i Polen med en henvisning til tyrkernes folkemord på armenierne: "Hvem taler i dag om udryddelsen af armenierne?"¹⁾.

Men også i den fjernere fortid søges præcedentser. Friedländer anfører at Hitler og Goebbels efter Roosevelts død fandt nyt håb ved at referere til Frederik den Stores situation ved kejserinde Elizabeths død, der mirakuløst afværgede katastrofen ²⁾. Man har ligeledes fremhævet, hvordan den engelske lynaktion mod København i 1807 påvirkede den tyske ledelses planer i Skandinavien i 1940 ³⁾.

De enkelte aktører har deres billede af den oplevede fortid. Men desuden har de del i nationale fortidsbilleder. Som Karl Birnbaum siger:

"traumatic" experiences naturally affect in the first place the reactions and attitudes of those who have lived through them. But their effects may in certain circumstances - through upbringing and education - be transferred from generation to generation 4).

De nationale traumas betydning for konjekturen kunne for Danmarks vedkommende belyses ved den rolle, 1864 har spillet. Den anførte udtalelse af P. Munch er jo ikke noget enestående, men noget typisk.

Imidlertid er det ikke bare hver nation, der har sit eget fortidsbillede. Disse billeder ligesom fortolkningen af den oplevede fortid varierer med aktørernes værdisyndromer, der således også kommer til at præge konjekturen. Som Boasson skriver:

It is impossible to separate sharply the historical, quasi-explanatory way of looking; the concern with evaluating possible and probable developments; and the moral concern with relating the occurrence to the ideal and the desirable. These conceptual foci are present in practically all members of society though of course their degree of refinement varies greatly from person to person. The concepts around each focus, however, are only partly developed as a result of scientific analysis on a high level... and their development largely follows uncontrollable "moods", "fashions" or other casual trends 5).

1) Jacques de Launay, Histoire secrète de la Diplomatie, s. 173.

2) Op. cit. s. 30.

3) Maseng, op. cit. s. 196.

4) Karl E. Birnbaum, The Formation of Swedish Foreign Policy, Cooperation and Conflict, nr. 1, Stockholm 1965, s. 30. Birnbaum er direktør for det svenske udenrigspolitiske institut.

5) Op. cit. s. 19.

24. Syndromatiske holdninger.

Politik er et møde mellem en begivenhed og en vilje, har man sagt. På samme måde kunne man sige, at en beslutning er et møde mellem en konjunktur og en holdning. Det er aktørernes rolle at varetage deres stats eller gruppes interesser i den givne situation. Der findes situationer, hvor valgmulighederne er så snævre, at man kan tale om en tvangskonjunktur, hvori det ikke gør nogen forskel, om beslutningstageren er den ene eller den anden. Der er i reneste forstand tale om statsadfærd. Men for det meste er der en vis margin for valg, således at den ene beslutningstager ikke ville følge helt den samme kurs som den anden. Hvilken han vælger, vil da afhænge af hans opfattelse og fortolkning af en konjunktur, af hans konfliktforventninger og af hans aspirationer. På alle disse felter vil igen hans værdisystem, hans politiske syndrome spille ind ¹⁾.

Ved siden af erfaringer og konsekvenser er "ultimate values" blandt de psykologiske determinanter i beslutningsprocessen, Snyder fremhæver.

Også når det gælder det fortidsbillede, som indgår i konjunkturprocessen, vil det variere med syndromen, der "filtrerer" erfaringer og informationer. "For any individual organism or organization, there are no such things as "facts". There are only messages filtered through changeable value systems", skriver Kenneth Boulding ²⁾.

1) Udtrykket syndrome bruges til at betegne aktørernes værdisystem. Det anvendes i denne betydning af Adorno i The Authoritarian Personality, New York 1950 og synes efterhånden at være blevet gængs politisk sprogbrug i USA. Arthur Schlesinger taler f.eks. om "the liberal syndrome" i sin Kennedy-biografi A Thousand Days, New York 1965. Opr. gr. syndrome = møde, sammenstimlen. Anvendes almindeligt i engelsk og fransk medicinsk sprogbrug til betegnelse for summen af de symptomer, der indgår i et sygdomsbillede. Jeg finder det velegnet i politisk terminologi, fordi det, navnlig som det er blevet anvendt af Adorno, implicerer, at en politisk indstilling er en helhed, hvori der indgår et ret konstant sæt af ensartede holdninger til problemer, som ikke har nogen nødvendig logisk forbindelse med hinanden, men en konstans, som gør det muligt med en vis sandsynlighed at slutte fra holdninger i et spørgsmål til holdninger i et andet, der ikke har nogen direkte logisk forbindelse med det første, ja kan tilhøre en helt anden problemsfære. F.eks. kan man med en vis sandsynlighed slutte fra en afvisende holdning over for sexualoplysning i tv til en positiv holdning over for NATO og modsat fra en afvisning af Danmarks medlemskab af NATO til en positiv holdning over for sexualoplysning i tv, uagtet den sovjetiske indstilling til sex er udpræget puritansk. Svarende til substantivet syndrome anvendes adjektivet syndromatisk.

2) Kenneth Boulding, The Image, Ann Arbor, Michigan 1956, s. 14.

De franske socialdemokrater Léon Blum og Christian Pineau bliver sendt i koncentrationslejr. Men før, under og efter denne oplevelse fastholder de den holdning i det tyske spørgsmål, der præger deres udenrigspolitiske aspiration: en udsonings- og integrationspolitik. På samme tidspunkt, hvor Christmas Møller i London skitserer en "straffefred", anbefaler Blum i Buchenwald i sine notater med en henvisning ikke til sine erfaringer men til Saurès, en forsoningsfred ¹⁾.

Der er stor forskel på, hvor fast strukturerede syndromerne er. De kan være udarbejdet til et totalt intellektuel "opfattelses- og fortolkningsapparat" som den kommunistiske ideologi, eller de kan bestå af nogle "grundholdninger" som den radikale eller den konservative syndrome. Men når disse holdninger møder konjunkturen præger de de standpunkter, der tages i den givne situation. De radikale ministre tager den 5. august 1914 ikke samme standpunkt til det tyske krav om mineudlægning som venstres og højres politikere, skønt netop denne situation viser, hvordan holdningerne i udenrigspolitiske spørgsmål også kan gå på tværs af partierne.

Endnu tydeligere deler standpunkterne sig efter syndromatiske holdninger i grænsepolitikken i årene 1918-20. Mens 1914 var en tvangskonjunktur, gav 1918 en lejlighedskonjunktur. I det 20. århundredes danske politik kan man tæle om to udenrigspolitiske poler, den radikale og den konservative, hvor socialdemokratiet indtil 1940 i de fleste situationer tiltrækkes af den radikale pol, venstre af den konservative, skønt grænserne ikke er skarpe. I 1914 er den konservative Piper på linje med de radikale, i april 1940 hælder socialdemokraten Hartvig Frisch til den militante holdning, som ellers forfægtes af de konservative. En holdning præges også af et temperament.

Når de udenrigspolitiske holdninger dog hovedsageligt følger partigrænserne, har det naturligvis på den ene side sin baggrund i, at det oprindeligt kan være holdninger til udenrigspolitikken, der har ført en aktør til det ene eller andet parti. Det gælder vel i Danmark navnlig de radikale og de konservative. Men på den anden side bevirker gruppesolidariteten også, at den, der primært af indrepolitiske interesseremotiver har sluttet sig til et parti, ofte vil overtage dets holdninger og traditioner i udenrigspolitikken. Når det gælder Venstre og Socialdemokratiet, er det væsentligt lettere at identificere disse

1) Léon Blum, L'Oeuvre 1945-47, Paris 1958, p. 513.

partier med økonomiske gruppeinteresser end de radikale og de konservative, og der er derfor større sandsynlighed for, at disse interesser er det primære i tilknytningsforholdet.

Disse interesser kan dog i sig selv præge visse udenrigspolitiske holdninger. Venstres holdning i markedspolitikken lader sig uden vanskelighed føre tilbage til de økonomiske interesser, partiet repræsenterer.

Syndromerne har en mere eller mindre udtalt transnational karakter. Stærkest udtalt er den vel hos kommunisterne, hvis udenrigspolitiske holdninger i en lang periode afstemtes efter de standpunkter, der forfægtedes af den stormagt, hvori deres parti havde magten. Hos socialdemokratiet kan man iagttage en affinitet for lande, hvori socialdemokratiet har en stærk stilling, men uden at der nødvendigvis er tale om nogen koordination af udenrigspolitiske holdninger. Det forhold, at den europæiske integrationspolitik i 1957 gennemførtes af en socialdemokratisk regering i Frankrig under modstand af en konservativ regering i England, fik ikke den danske regering til at følge den kontinentaleuropæiske kurs.

For de radikales vedkommende er koordinationen endnu svagere. Hverken i udenrigs- eller forsvarspolitik er der overensstemmelse mellem de liberale i England og Sverige, de radikale i Frankrig og det radikale Venstre i Danmark, skønt der nok kan konstateres en vis overensstemmelse i grundholdninger på andre områder.

Den "sympatiorden" mellem de forskellige syndromer, man kender fra den indre politik, sætter i nogen grad sit præg på udenrigspolitikken. Det var Herriots venstreregering i Frankrig, der anerkendte sovjetregeringen diplomatisk og Roosevelt i Amerika.

I fikseringen af de enkelte politiske gruppers udenrigspolitiske holdninger synes det at spille en ikke uvæsentlig holdning, hvilken stilling partiet befinder sig i i den indrepolitiske magtkamp, og hvilken karakter denne magtkamp har. Holdninger kan være taktisk bestemte af den indre magtkamp. Men det en gang indtagne standpunkt binder i nogen grad. Mendès France har hævdet, at når CED-traktaten i 1954 ikke efter hans opfattelse kunne være blevet ratificeret, selv om han havde gjort sagen til et kabinetsspørgsmål, var det, fordi debatten havde varet så længe, at så at sige alle deputerede allerede havde forpligtet sig offentligt ¹⁾.

1) Udtalt i en privat samtale.

Taktisk bestemte holdningsdannelser er nok særlig udtalte i situationer, hvor oppositionen er rettet ikke bare mod regeringen, men mod systemet. Man har eksempler på det i Frankrig, hvor gaullisterne forlader oprindelige holdninger i den europæiske politik, da de overtages af regeringer tilhørende et system, de bekæmper. Vi kender noget tilsvarende fra Danmark i Estrup-tiden, hvor kampen mod systemet koncentrerer sig om forsvarspolitikken, hvorved der i venstre fikseres holdninger, der holder sig efter, at systemet er faldet.

Den danske udvikling i disse år viser dog også eksempler på et andet fænomen, som hyppigt kan iagttages: standpunkter modificeres eftersom problemerne anskues under en ansvarsoptik, d.v.s. i regeringsstilling eller under en oppositionsoptik. Da Viggo Hørup blev minister, modificeredes hans antimilitarisme. Deuntzers forsvarsminister W.H.O. Madsen udtrykte tilfredshed med den støtte, han fik fra Hørup, og havde efter hans død hans billede hængende på sit kontor. "han ville have frelst forsvarssagen", sagde han til P. Munch, der dog ikke uden videre vil acceptere denne fortolkning af Hørups udvikling ¹⁾

I Bonn-republikkens første år synes det tyske socialdemokratis udenrigspolitiske standpunkter i høj grad at have været formet af oppositionen mod regeringen. Modsætningen mellem regering og opposition lukkes imidlertid gradvis, dels som følge af den internationale konjunkturudvikling, dels fordi partilederne gradvis erkender, at deres udenrigspolitiske holdninger ikke bringer indrepolitiske fordele.

Boasson mener, at magtstillingen ofte medfører en højere grad af ansvarlighed, og bebrejder den politiske videnskab, at den ikke har været tilstrækkeligt opmærksom på dette fænomen:

If it is true that power corrupts and absolute power corrupts absolutely - as is often the case - it is also true that power conveys a sense of responsibility, that, often, a man rises to the occasion ²⁾.

1) Fink, Ustabil Balance, ss. 98 f. & P. Munch, Erindringer, I, København 1959, s. 159.

2) Boasson, op. cit. s. 81.

Det kan måske siges, at regeringsoptikken er stærkere præget af det øjeblikkelige og det mulige, oppositionsoptikken af det ønskelige, at det, der formodes at have genklang i opinionen.

Når det drejer sig om at analysere et lands udenrigspolitiske målsætning, kan det være værdifuldt at skelne mellem aspirationer og handlingsmål eller intentioner. Aspirationerne kan variere med de forskellige politiske grupper. De kan også være sammenfaldende, mens de taktiske mål, de handlingsmål eller intentioner, som den ene gruppe eller statsmand vil forfølge, kan være meget forskellige fra den politik, en anden vil anlægge. Alle tyske regeringer havde efter 1919 den aspiration at få revideret Versailles-freden og opnå "Gleichberechtigung". Men Rathenaus og Stresemanns handlingsmål var andre end Hitlers. I enhver international konstellationsanalyse er det af betydning ikke bare at identificere de relevante staters generelle aspirationer, men også at vurdere de forskellige politiske gruppers taktiske målsætning, i hvilket omfang deres holdninger er bestemt af tekniske hensyn i den indre magtkamp, i hvilket omfang disse holdninger kan forventes at være bindende ved at skifte fra oppositions- til ansvarsstilling. Ikke engang retrospektivt er en sådan vurdering ligetil. Mens Taylor hævder, at Hitler først og fremmest var en behændig konjunkturudnytter, hvis aspirationer var ganske uoriginale, bruger Duroselle ham tværtimod som et eksempel på den "doktrinære type", der systematisk og målbevidst virkeliggør de aspirationer, der er udformet i Mein Kampf ¹⁾.

I øvrigt er selve spørgsmålet om de politiske syndromedannelser et så omfattende og kun foreløbigt udforsket område i den politiske videnskab, at der for en videre drøftelse må henvises til den politiske sociologi under studiet af det politiske system.

25. Den amorfe opinion.

Gang på gang hører man de udenrigspolitiske aktører henvise til den offentlige mening. Den kræver noget. Eller den forhindrer noget. Selv Stalin henviste lejlighedsvis i sine forhandlinger med vestmagterne under krigen til sin opinion, som han måtte tage hensyn til. Endnu er intet kildemateriale blevet tilgængeligt, som tillader en bedømmelse af sovjetledelsens motiver. Men en repræsentant for et andet

1) Se Duroselle i Introduction à l'histoire de la politique internationale, s. 294 og Taylor, The Origin of the Second World War, ss. IV og XV.

totalitært system, Hermann Göring, udtalte sig efter sammenbruddet om opinionens betydning:

Offentlig mening eller ingen offentlig mening - man kan altid få et folk til at adlyde sine ledere. Man behøver bare fortælle dem, at de trues af angreb, og beskyldte pacifisterne for mangel på patriotisme og for at bringe fædrelandet i fare. Det virker på samme måde i alle lande 1).

Hvis dette gælder om den moderne totalitære stat med dens kontrol over massekommunikationsmidlerne, tyder dokumentationen fra ældre autoritære systemer som det russiske tsarrige og det tyske kejserrige på, at herskerne her betragtede opinionen som en faktor, de måtte tage hensyn til i formuleringen af udenrigspolitikken. Ifølge Grey skyldtes den tyske regerings uforsonlighed under Agadir-krisen (1911) hensynet til opinionen 2).

Men mest åbenlys er opinionens rolle naturligvis i polyarkiske systemer, med de modifikationer, som er blevet anført under gennemgangen af enkeltstaternes adfærd.

Sorensen skriver herom:

Every President must...be a keen judge of public opinion. He must be able to distinguish its petty whims, to estimate its endurance, to respond to its impatience, and to respect its potential power. He must know how best and how often he can appeal to the public - and when it is better left undisturbed. No President reaches that summit of public favor without believing he possesses (and he usually does) an extraordinary instinct for public opinion...Some presidents have tried to change it, others have rushed to catch up with it, but none has repeatedly defied it 3).

Men hvad er opinionen? Set fra politikernes synspunkt kan man måske definere den som de holdninger i befolkningen, der er bestemmende for, om de kan bevare eller erhverve magten.

Det er ofte blevet understreget, at disse holdninger har to aspekter, som man kunne kalde den uartikulerede eller amorfe opinion og den artikulerede opinion. Frankel taler således om på den ene side

1) Cit. af Bjørn Christiansen i Attitudes towards Foreign Affairs as a Function of Personality, Oslo 1959, s. 20.

2) Grey, op. cit. I, s. 231.

3) Op. cit. ss. 50& 48.

"an unorganized whole", "a mood" "which prescribes the limits within which policy can be shaped", på den anden side om en opinion, der kommer til orde gennem "organized sectional interests and their leaders and intermediaries" ¹⁾. Altså på den ene side stemninger, der sætter indre grænser for aktørernes valgmuligheder, på den anden side grupper, der formulerer krav og giver udtryk for meninger.

Inden den videnskabelige opinionsundersøgelses teknik blev udarbejdet, mentes med opinionen gerne den artikulerede opinion, der kom til udtryk gennem presse og organiserede grupper. Men med den sociologiske interviewteknik har man fået et redskab til at sondere den amorfe opinion og har dermed fået et vist kendskab til dens karakteristiske struktur.

Karakteristisk for den udenrigspolitiske opinion, der registreres ved meningsundersøgelser, er ifølge Gabriel A. Almond, at dens "responses were of the most primitive sort, reflecting emotional states rather than a sense of policy." En undersøgelse i marts 1948, hvor man efterlyste konkrete forslag til imødegåelse af den sovjetiske trussel viste således:

There were no references to the policy of containment. Only 3 per cent referred to the formation of military alliances. Another 3 per cent proposed the cessation of American shipments of goods to the Soviet Union... The absence of specific or relevant policy proposals in these spontaneous responses reflects the general role of American opinion in the present crisis.

Den har ingen konkrete forslag, men forventer i vag almindelighed, at regeringen skal være "resolute and firm in its opposition to Soviet expansion" ²⁾. Milton J. Rosenberg siger på samme måde:

-at least until recently, it seemed that large sectors of the American public were rather accepting of attempts to get them to examine almost any departures in foreign policy in terms of whether these indicated that the government was being "hard or soft on Communism".

1) Frankel, International Relations, ss. 44 f.

2) Gabriel A. Almond, The American People and Foreign Policy, New York udg. 1962, ss. 105 f.

Han mener dog, at denne målestok efterhånden hos en del af opinionen afløses af et andet elementært kriterium: "reducing or increasing the danger of nuclear war" ¹⁾.

John F. Kennedy, den første præsident, som har forsøgt systematisk at informere sig om opinionen gennem opinionsundersøgelser, kom ligeledes til det resultat, at den ikke havde konkrete forslag at byde på. Sorensen skriver herom:

(the polls) told us very little about issues - except to report such profound conclusions as the fact that many voters support greater Federal spending in their own states, lower taxes, and a balanced budget, and oppose communism, war and foreign aid ²⁾.

De politiske uforenelige aspirationer, som Sorensen her nævner, synes at være et andet for den amorfe opinion karakteristisk træk. Den modsætning, der kan være mellem ønsket om en politik, der er "hard on Communism", og ønsket om at "reduce the danger of nuclear war", kommer til udtryk under forskellige former i en række opinionsundersøgelser i form af en dichotomi mellem etnocentrisk-isolationistisk-magtmaksimerende aspirationer og freds- og samarbejdsaspirationer, og ikke bare således, at en gruppe giver udtryk for den ene aspiration, en anden for den anden. Ofte giver en og samme person udtryk for begge aspirationer.

Samtidig med, at den amerikanske opinion forlanger en fast politik over for kommunismen, går et flertal ind for en verdensstat og en verdensregering. På samme måde har franske undersøgelser vist, at den amorfe opinions aspirationer på en gang går i retning af Europas Forenede Stater og viser dyb mistillid til netop de stater, man skulle forenes med ³⁾.

Allerede inden Gallup har politikerne tydeligt nok haft en fornemmelse af den amorfe opinions aspirationer. En undersøgelse af Jørgen Flindt-Petersen viser, at man har formodet de samme dichotomiske aspirationer, som opinionsundersøgelserne siden har konstateret, når der var tale om folkeafstemninger. På den ene side en pacifistisk tendens, der tilkendegives ved, at det gang på gang er for-

1) Milton J. Rosenberg, Images in Relation to the Policy Process, i Herbert C. Kelman, International Behavior, New York 1965, s. 284. Kelman tilhører Center for Research on Conflict Resolution ved University of Michigan.

2) Theodore C. Sorensen, Kennedy, New York 1965.

3) Almond, op.cit. s. 103. L'Institut Francais d'Opinion Publique har i sit organ Sondages offentliggjort en række undersøgelser over holdninger til den internationale politik. fort. næste side.

svarsvenlige grupper, der afviser en folkeafstemning om sikkerheds-politiske spørgsmål, på den anden side en etnocentrisk holdning, der f.eks. får Flensborgbevægelsen til at kræve folkeafstemning i 1919-20. Generelt kan man iagttage de samme aspirationer, som Kennedy konstaterede: få mest muligt og yde mindst muligt.

Når det gælder den internationale politik, er det videre karakteristisk for den amorfe opinion, at dens informationsniveau er meget lavt, men at dette ikke forhindrer den i at indtage standpunkter til de problemer, den kun er nødtørftigt informeret om. Dette kan dokumenteres ud fra en række franske undersøgelser. I okt. 1950 kunne kun 9% forklare, hvad Schuman-planen gik ud på, men 38% havde standpunkter for eller imod den 1). I 1954 viste en undersøgelse af informationsniveauet vedrørende kul- og stålunionen følgende:

I	Kender præsidenten, den høje myndigheds geografiske placering, medlemslandene	4%
II	Kender medlemslandene	10%
III	Kender de 6, men angiver også andre lande som medlemmer	7%
IV	Kender alle medlemslande undtagen Italien	19%
V	Ved, at Tyskland er med, men ikke Benelux	22%
VI	Ved ikke, at Tyskland er med	12%
VII	Har aldrig hørt om kul- og stålunionen	26%

Ialt 51,5% havde imidlertid en mening om CECA 2).

En undersøgelse i 1962 om de europæiske traktater viste, at 22% var nogenlunde orienteret om, hvad fællesmarkedet var, mens 66 havde en mening om, hvorvidt det var godt eller dårligt 3).

Amerikanske undersøgelser har givet tilsvarende resultater. Da udenrigsminister Dean Acheson var under heftigst kritik, kendte kun 23% hans navn. En undersøgelse af informationsniveauet vedrørende Marshall-planen viste i feb. 1948, at kun 16% af mændene og 12% af kvinderne kunne betragtes som "informed". En undersøgelse i 1946

fort. fra forrige side:

Disse har konstant vist en stor tilslutning til tanken om et forenet Europa - 55-70%, mens modstanderne har svinget mellem 7 og 21%. Men samtidig erklærer et flertal, at det ikke har nogen tillid til en traktat underskrevet af Tyskland. Sondages nr. 1-2 Paris 1958 ss. 30 og 64.

1) Sondages, nr. 1, Paris 1951.

2) Sondages, nr. 2, Paris 1955.

3) Sondages, nr. 1, Paris 1963

viste, at kun 8% svarede rigtigt på 6 spørgsmål vedrørende udenrigspolitikken, som på tidspunktet for undersøgelsen omtaltes udførligt i pressen ¹⁾. De samme 8% går igen i en undersøgelse fra 1953 af interessen for udlandsnyt i pressen. Kun 8% ønskede mere udlandsnyt, mens 78% ikke ønskede det, og 14% ikke udtrykte nogen mening. ²⁾ Men igen var "holdningsniveauet" langt højere end informationsniveauet

Duroselle skriver om denne kløft mellem de to niveauer:

A titre d'hypothèse, on peut admettre que tout individu, du plus informé au plus ignorant, a une certaine tendance à faire confiance à telle personne ou à tel groupe au sujet des problèmes qu'il ignore ⁴⁾.

Navnlig synes opinionen parat til at følge statsmænd med prestige i udenrigspolitikken. Opinionens accept af den tyske oprustning er således højst i efteråret 1954, da Mendès France "popularitetsnotering" er højst, men synker igen i feb. 1955, skønt Mendès Frances politik i det tyske spørgsmål ikke har ændret sig i dette tidsrum ⁵⁾.

En svaghed ved meningsundersøgelserne er, siger Duroselle, at den ikke uden videre viser noget om opinionsintensiteten, der svinger stærkt fra spørgsmål til spørgsmål. I Frankrig var den f.eks. lav i Saar-spørgsmålet, høj i Algier-konflikten.

For at få et indtryk af opinionsintensiteten, må man i det mindst supplere undersøgelserne med spørgsmål om, hvilke politiske problemer der tillægges størst interesse. Sådanne undersøgelser har i Frankrig vist, at udenrigspolitikken - bortset fra Algeriet - har rangeret lavt. Mellem 1952 og 1956 stiger Algeriet fra 2 til 67%, mens gruppen krig-fred, Europa, Tyskland falder fra 24 til 8. Amerikanske undersøgelser har vist, at 53% tillagde indre spørgsmål størst interesse, 16 ydre ⁶⁾.

Netop fordi spørgsmålet om opinionsintensiteten ofte negligeres har Gallup-metoden kunnet skabe et opinionsbillede, som har fået en betydelig virkning på udenrigspolitikken, uden at det nødvendigvis svarer til en høj intensitet, fremhæver Rosenberg og nævner som eks.

1) Harrison, op. cit. s. 48, Lester Markel Public Opinion and Foreign Policy, New York 1949, s. 55 & Almond, op. cit. ss. 81 f.

2) Bernard C. Cohen, The Press and Foreign Policy, Princeton 1963, s. 253.

3) F.eks. var det kun 22%, der i 1948 ikke havde noget standpunkt til Marshall-planen (Almond, op. cit. s. 207).

4) Jean-Baptiste Duroselle, Sondages et science des relations internationales, Sondages, nr. 1-2, Paris 1958, s.X.

5) Sondages, nr. 1-2 & 3, 1958.

spørgsmålet om anerkendelsen af Peking-regeringen. Hver eneste opinionsundersøgelse i USA har vist stort flertal mod Peking-regeringens optagelse i FN. Men er det overhovedet et spørgsmål, der optager de interviewede, før de bliver spurgt, og er deres standpunkt udtryk for andet end en ambition i retning af at have en mening om vigtige spørgsmål og en tendens til i interviewsituationen at give udtryk for det standpunkt, som føles mest respektabelt? Om følgerne heraf skriver Rosenberg:

The usually unquestioned assumption that such data are isomorphic to the distribution and intensity of the public's real attitudes may then inhibit participants in the policy process from utilizing the degree of freedom that is actually available to them 1).

Når meningsundersøgelserne ikke ledsages af en videnskabelig forsvarlig "skalateknik", kan de da bidrage til at give aktørerne et ineksakt billede af en af forudsætningerne for deres beslutninger, og opfattelsen af opinionen er naturligvis det, de handler ud fra ²⁾. Om dannelsen af denne opfattelse skriver Sorensen dog:

(Præsidenten) does not rely on the views expressed in his mail, or in public petitions, or by pickets in front of the White House, for they all too often reflect only a tiny organized group. He does not rely on public opinion polls, which, outside of testing comparative candidate strengths, are still an inexact measure of the voter's views. He does not rely on crowds that greet him on his travels, knowing they are usually a disproportionately partisan sample. Nor does he generalize from conversations with visitors, reports from his advisers, or his reading and viewing of mass media. His political intuition is in part an amalgamation of all of these - but he is likely to regard his own invisible antennae as somehow more sensitive than any 3).

6) forrige side:
Sondages, nr. 1-2, Paris 1956, s. 39, Introduction à l'histoire des relations internationales, s. 404, Duroselle.

1) Op. cit. s. 292.

2) Om opinionsintensitet og skalateknik se f.eks. Erik Høgh, Sociologi, København 1965, ss. 76-79.

3) Decision-making in the White House, s. 50.

26. Den artikulerede opinion.

Skønt intuitionen, som fremhævet af Sorensen, spiller en rolle i dannelsen af det opinionsbillede, hvor udfra aktørerne handler, er det dog sandsynligt; at dette billede for det meste domineres af den artikulerede opinion. Hvilken karakter og indflydelse denne opinion har, og hvorledes den finder udtryk, varierer imidlertid stærkt fra system til system, fra tid til tid og fra situation og til situation.

I en analyse af opinionens indflydelse på udenrigspolitikken i Frankrig taler Pierre Gerbert om "opinion publique" og "opinion agissante". Man kunne også tale om en passiv opinion (den amorfe) og en aktiv opinion (den artikulerede). Den sidste er, siger han

représentée par des hommes peu nombreux qui s'informent, suivent les problèmes, réfléchissent, critiquent, prévoient, élaborent des programmes d'action et proposent des solutions. Cette minorité est composée de hauts fonctionnaires, de journalistes, d'écrivains, d'hommes d'affaires, d'hommes politiques. Elle exerce son action par la presse ou par la constitution de certains groupements 1).

Pressen, politiske pressionsgrupper og de politiske partier. Den sidste kategori er berørt i kap. 24. Hvad de to første angår er pressen dels et instrument, hvorigennem forskellige gruppers holdninger kommer til udtryk, men dels også et organ, der giver sine professionelle medarbejdere mulighed for at formulere og tilkendegive standpunkter, uanset, om de repræsenterer nogen gruppe eller ej. De kan tværtimod blive opinionsledere, om hvilke der danner sig grupper, skiftende i sammensætning fra situation til situation. På den anden side har pressionsgrupper og lobby'erne andre og ofte mere effektive kanaler, ad hvilke de kan gøre deres indflydelse gældende end pressen. En af den vestlige verdens formentlig mest effektive udenrigspolitiske lobbyister, præsidenten for "indflydelsesgruppen" Le Comité d'Action pour les Etats-Unis D'Europe, Jean Monnet foretrækker således ligefrem at undgå offentlighed og at agere ved direkte kontakter med statsmænd og embedsmænd.

1) Pierre Gerbet, L'Influence de l'opinion publique et des partis sur la politique étrangère de la France i J.-B. Duroselle, La politique étrangère et ses fondements, Paris 1954, s. 89.

Almond taler om "eliteopinion" i modsætning til masseopinionen og nævner følgende eliter, hvis holdninger påvirker udenrigspolitikken:

1. The political elites which include the publicly elected, high appointive, as well as the party leaders.
2. The administrative or bureaucratic elites which include the professional corps of the executive establishment.
3. The interest elites which include the representatives of the vast number of private, policy-oriented associations.
4. The communication elites, the most obvious representatives of which are the owners, controllers, and active participants of the mass media 1).

De kategorier, som Gerbet og Almond nævner, genfindes under forskellige former i alle polyarkiske systemer. Noget vanskeligere er det at identificere den artikulerede opinions repræsentanter i autoritære og totalitære systemer. For den første kategoris vedkommende har man dog visse holdepunkter i det historiske materiale. Når det drejer sig om det tsaristiske Rusland og det wilhelmske Tyskland, kan man således konstatere, at aristokratiet, pressen og for Ruslands vedkommende det politiske politi har spillet en rolle som "opinionsartikulator". (Den wilhelmske retsstat kan på dette punkt ikke sidestilles med tsartidens Rusland).

I visse perioder var tsarerne endog særdeles følsomme over for pressen. Storfyrst Vladimir skildrer i 1886 over for Herbert Bismarck forholdene ved hoffet i Petersburg således:

Depuis quelques temps personne n'a le courage de contredire l'empereur dans les affaires politiques, ni même de lui dire simplement la vérité... Une influence plus grande est exercée par une mauvaise presse que par ces généraux (de tyskfyndtlige generaler) ou de ce chef d'église (Pobédonostsev). L'empereur vit à Gatchina très isolé et très retiré et lit deux-trois heures par jour des journaux russes sur le contenu desquels il ne parle ni ne s'entretient avec personne. Il est très naturel que sa Majesté se trouve sous l'influence de cette presse provocatrice (panslavisk og antitysk) et se laisse monter contre l'Autriche et l'Allemagne par les articles de fond écrits en partie avec beaucoup d'adresse malfaisante 2).

1) Op. cit. ss. 139 f.

2) Boris Nolde, l'Alliance franco-russe, Paris 1936, ss. 381 f.

Man finder på samme måde i de engelske diplomatiske indberetninger fra Petersburg fra en senere periode antydninger af en betydelig opinionsindflydelse fra pressen. Sir Charles Hardinge indberetter således i 1908 følgende udtalelser af tsaren:

Since the liberty of the Press had been established in Russia, the Press had really become the reflex of public opinion... the liberty of expression now enjoyed by the Press had caused him and his government considerable embarrassment... He was, however, quite unable to remedy this state of affairs, except by an occasional official communiqué to the Press, and this had generally but slight effect. He wished very much that the Press would turn their attention to internal rather than foreign affairs; but this was too much to expect. 1)

Graden af pressefrihed er jo just et af kriterierne for forskellen mellem det autoritære og det totalitære system. I det totalitære kan pressen derfor næppe siges at være udtryk for en offentlig mening. Men man har erfaring for, hvor stærk en indflydelse den får i disse samfund, så snart der gives den det mindste spillerum. Po Proetus i Polen i 1956. Novyj Mir og Junosts i Sovjetunionen.

Sikkerhedspolitiets rolle som opinionssonde har man eksempler på fra det tsaristiske Rusland og det fascistiske Italien. Berømt er Petrograd-politiets forudsigelse fra okt. 1916 af en forestående revolution. Mussolinis politichef målte en stærk stemning mod italiensk krigsdeltagelse²⁾.

Hvor der er fuld pressefrihed, og hvor forskellige opinionsgrupper kan udfolde sig frit i det polyarkiske samfund, er deres indflydelse måske i virkeligheden mindre, fordi de forskellige standpunkter neutraliserer hinanden. Der findes dog eksempler på, at opinionen, artikulert gennem grupper og presse, har været målskabende. Omslaget i den engelske politik efter besættelsen af Prag er blevet nævnt. Geoffrey Dawsons famøse leder i Times den 7. sept. 1938, der antydede muligheden af en deling af Tjekoslovakiet, har fået skylden for at have udløst den lavine, der førte til München-forliget³⁾.

1) Grey, op.cit., I, ss. 215 f.

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

3) Duroselle, Introduction, s. 372. H.G. Nicholas, L'influence de l'opinion publique sur la politique étrangère en Grande-Bretagne i Duroselle, La politique étrangère, s. 123.

Rosenberg tvivler dog på, at den artikulerede opinion i et polyarkisk samfund har store muligheder for at virke målskabende i udenrigspolitikken:

Can public opinion also operate as a source of policy?... Publicists engaged in organizing protest movements and in mounting legislative lobbies frequently claim that this is so... But a close examination of such campaigns suggests that rarely can they exert enough pressure, enough directed mass indignation, to force even the most democratic of governments into previously unconsidered or rejected paths of action. 1)

Grey fremhæver dog, at den engelske regering undertiden af en "filantropisk opinion" blev tvunget til handlinger, der i grunden var i strid med "indlysende britiske interesser"²⁾. Beslutningstagernes tilbøjelighed til at tage hensyn til opinionen er utvivlsomt stærkt svingende efter deres magtstilling og personlighed. Mens Lloyd George ofte anføres som eksempel på politikere, der svinger efter stemningerne, er Bevin blev nævnt som en politiker, der ikke veg tilbage for at gå på tværs af opinionen. Han var, siger Frankel, "completely impervious to warnings that his policy might be unpopular in parliament, in the Press or in the trade unions, once he had made up his mind as to the right course"³⁾. Han erklærede selv:

Most of the greatest things in life are done when you are unpopular, when you have, at least, got to think out where you are going... You've got to recognize that the constituents for whom you are working are not yet born... the effects of your work will reveal themselves not now but in twenty, thirty, forty, probably fifty years time. 4)

Bevins skepsis over for opinionen har fundet tilslutning hos visse teoretikere. Duroselle skriver f.eks. vendt mod dr. Gallups forslag om et "opinionsstyre" baseret på stadige meningsundersøgelser:

Cette suggestion néglige entièrement le fait que l'opinion est en général mal informé et que les gouvernements disposent au contraire d'une grande masse de renseignements qui leur permettent parfois de voir loin et de prendre des décisions efficaces. 5)

1) Op.cit., s. 280.

2) Op.cit., I, ss. 195 & 199.

3) The Making of Foreign Policy, s. 75, Duroselle, Introduction, s. 368.

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

5) Introduction, s. 382.

Nicolson skriver på samme måde:

Although the people are now the sovereign authority which ultimately controls foreign policy, yet they are almost wholly unaware of the responsibilities which this entails. 1)

Sorensen giver følgende karakteristik af opinionen:

Public opinion is often erratic, inconsistent, arbitrary, and unreasonable - with a "compulsion to make mistakes", as Walter Lippmann put it. It rarely considers the needs of the next generation or the history of the last. It is frequently hampered by myths and misinformation, by stereotypes and shibboleths, and by an innate resistance to innovation. It is usually slow to form, promiscuous and pervidious in its affection... A President must remember that public opinion and the public interest do not always agree. 2)

Fra dansk historie har man i 1863-64 eksempler på, hvordan beslutningstagerne lader sig påvirke af opinionen, nærmere betegnet den lokalt københavnske, og fra 1919-20 på, hvordan de går imod en stemningsbølge, skønt de er på det rene med, at det vil koste dem stemmer. Ove Rode erklærede ligefrem, at

det er en forbrydelse i det sønderjydske spørgsmål at ville bygge på stemninger. 3)

Men trods denne fremhævelse af det uforsvarlige i at følge opinionen - der ser bort fra situationer, hvor den artikulerede opinion har været mere forudseende end beslutningstagerne - er der grænser for, hvor langt opinionen kan ignoreres. Sorensen siger herom:

Some presidents may assert that they are "above politics", yet politics, in its truest and broadest sense, still colors their every decision... Some issues have been traditionally deemed to be outside of politics, but considerations of public and congressional support still affect their disposition. 4)

En ofte fremsat teori går ud på, at opinionen snarere sætter skranker for beslutningstagernes handlingsfrihed end tvinger dem til at tage bestemte beslutninger. Karl Birnbaum taler om opinionens positive og negative indflydelse og fremhæver, at opinionens rolle i Sverige er helt overvejende negativ, skrankesættende⁵⁾.

1) Op.cit., s. 90.

2) Decision-Making, s. 45.

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

4) Decision-Making, s. 43 f.

5) Op.cit., s. 29.

Hvad specielt pressens rolle angår, mener Sorensen, at dens "selection and description of particular events" spiller en langt større rolle for opinionsdannelsen end dens kommentarer¹⁾. Et kriterium ved netop dette udvalg er, som nævnt, det konfliktbetonede. Der findes i pressen en tilbøjelighed til at anlægge en sports-optik på international politik, således at diplomatiske konferencer skildres som sportsmatcher med vindere og tabere, mens det karakteristiske for resultater i diplomatiet snarere er, at de er udtryk for en situation, hvor der hverken er vindere eller tabere. Prestigehensyn bliver derved ofte et presseprodukt.

Karakteristisk for både den amorfe og den artikulerede opinion er nok også en tendens til at kræve "syndebukke", til i almindelighed at overføre kriterier fra den indre politik på den internationale og til at betragte problemer som noget, der eksisterer en løsning på, mens med Bertrand de Jouvenels formulering et problem netop bliver politisk, fordi der ikke er nogen immanent løsning på det:

What makes a problem "political" is precisely that its terms admit no solution properly so-called... What constitutes "a political problem" is the clashing of terms, that is, its unsolvability... A political problem therefore is not solved, it may be settled, which is a different thing altogether. By settlement, we here mean any decision arrived at, by whatever means, on the question which gave rise to the political problem. While it is the very definition of a solution that it satisfies in full all the terms of the problem, the settlement does not do so. 2)

III. APPARAT OG METODER.

27. Ekspertmiljøet.

Det er afhængigt af systemet udenrigsministeren eller regeringschefen eller statsoverhovedet, der har hovedansvaret for udenrigspolitikken. Under udformningen af den modtager de mere eller mindre relevante forslag fra den artikulerede opinion, enten

1) Decision-Making, s. 54.

2) Pure Theory, s. 207.

den udtrykker sig gennem partier, presse eller indflydelsesgrupper. De må respektere en række tilladelighedsgrænser. Men i de fleste tilfælde vil denne politiks konkrete indhold være formuleret af en gruppe, der sætter en ære i at undgå offentlighed, og hvis rolle derfor let undervurderes, embedsmændene, hvis opgave det ligeledes er at virkeliggøre de beslutninger, der tages af de politisk ansvarlige.

James Joll går så vidt, at han siger:

La politique étrangère dans une démocratie est le produit de l'interaction de deux forces: la prudence naturelle de l'administration et les exigences sporadiques et souvent mal informées de l'opinion publique. 1)

Han glemmer dog herved en vigtig faktor i ikke blot et demokratis, men i ethvert systems udenrigspolitik: den ydre konjunktur. Udenrigspolitikken er snarere et produkt af en vekselvirkning mellem ydre konjunktur, administration, politisk ledelse og indre konjunktur, hvorved forstås opinionens holdninger i videste forstand eller mere præcist mellem den ydre konjunktur, administrationens og den politiske ledelses aspirationer og dens bedømmelse af den ydre og indre konjunktur.

Men endnu en modifikation er nødvendig. Man må skelne mellem det, man kan kalde store optioner og rutinepolitik, hvorefter den sidste kvantitativt er den betydeligste, mens de første optager opinionen og dermed de politiske aktører. Mens politikken, når det drejer sig om store optioner - i dansk politik f.eks. medlemskab af NATO, tilslutning til CEE, stillingtagen til de tyske krav den 5. august 1914 eller den 9. april 1940 - ikke bare principielt, men også for en stor del reelt afgøres af de politisk ansvarlige, turde rutinepolitikken i hovedsagen være embedsmændenes værk, mens den ansvarlige ministers rolle ofte indskrænker sig til en godkendelse af trufne beslutninger. Dette nødvendiggøres allerede af det tidspres, hvorunder en udenrigsminister, navnlig i en stormagt må arbejde. Edward Grey skriver herom:

I was, when Secretary of State, much too hard pressed by current work to have leisure to look up old papers and read the records in the Foreign Office of what had been done while

1) La politique étrangère et ses fondements, s. 167.

I was in Opposition... It is absolutely essential to avoid accumulation of long arrears of work; they can never be overtaken. 1)

Kenneth W. Thompson minder om, at

the cable volume of the Departement (of State) exceeds that of the Associated Press and the United Press combined. 2)

Betyder det, at den for udenrigspolitikken ansvarlige er et redskab i administrationens hænder? Her kan man konstatere store variationer fra situation til situation og fra person til person. Om den amerikanske præsident siger Sorensen:

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

But this is true only to a degree. Consultation is not slavish adherence, and consent may often be induced...

"No matter how many advisers you have", as President Kennedy said on television, "the President must finally choose... (he) bears the burden... the adviser may move on to new advice". 3)

Hele spørgsmålet om, hvorvidt beslutninger i realiteten træffes af embedsmænd eller af ansvarlige ministre, er, som Joseph Frankel viser, stærkt omstridt og ikke let at få klarhed over. Ernest Bevin blev beskyldt for på grund af sin manglende udenrigspolitiske erfaring at være blevet et redskab for embedsmændene i Foreign Office. Men det bestrides af folk med kendskab til ham:

He was determined to follow his own ideas and, in the words of his biographer, Francis Williams, 'he sought and was ready to receive advice from his permanent officials but made his own decisions... Likewise Sir Ivone Kirkpatrick emphatically denies the allegations that Bevin'... fell completely within the hands of the permanent officials of the Foreign Office... he never allowed himself to be bounced into doing something against his better judgment. 4)

Chamberlain førte for en stor del sin appeasement-politik udenom eller ligefrem på tværs af udenrigsministeriet. "He

1) Op.cit., I, s. 358, II, s. 255.

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

3) Decision-Making, ss. 81 f.

4) The Making of Foreign Policy, s. 29.

attached little weight to the opinion of the Foreign Office", siger Taylor¹⁾. 1. januar 1938 blev Lord Vansittart fjernet fra sin stilling som Permanent Under-Secretary, men selv efter den tid kunne "the Foreign Office... not be purged of its anti-German sentiments and Chamberlain continued to by-pass it through the intermediary of Sir Horace Wilson". I München havde han hverken sin udenrigsminister eller udenrigsministeriets direktør med²⁾. Endnu så sent som juli-august 1939 forhandlede Wilson med Goerings repræsentant Wohltat om en tysk-engelsk aftale³⁾.

I andre situationer synes de højtstående embedsmænds indflydelse at have været afgørende. Den 19. februar 1919 afleverer Maurice Hankey efter en konference med chefen for the Imperial General Staff et memorandum til Lloyd George, hvorom Hankey selv skriver:

How much effect the joint effort of his advisers had on Lloyd George I do not know, but there is no doubt that two days after the receipt of my minute he embarked on a programme of drastic reforms to improve the prospects of the Conference. 4)

I Frankrig øver Philippe Berthelot som udenrigsministeriets secrétaire général (direktør) en afgørende indflydelse på fransk udenrigspolitik, navnlig i de år, hvor Briand er minister, i perioden 1920-1933⁵⁾. Da Pierre Laval i 30'erne en tid overtager

1) The Origins of the Second World-War, s. 136.

2) Frankel, The Making of Foreign Policy, ss. 30 & 21.

3) Jacques de Launay, Histoire contemporaine de la Diplomatie Secrète, 316-20.

4) Lord Hankey, op.cit., s. 98. Hankeys "general thesis" var at "in the coming years Bolshevism was the greatest danger to Europe. Germany and Austria were the only countries capable of providing a line of resistance". Derfor anbefalede han følgende principper for den engelske politik på fredskonferencen:

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

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

ledelsen af fransk udenrigspolitik, sker det derimod uden om Quai d'Orsay, hvis direktør Alexis Leger (St. John Perse) ligesom Vansittart er modstander af appeasement-politikken¹⁾.

Højtstående embedsmænd, der er i stand til at erhverve ministerens tillid, og som er i besiddelse af på en gang konstruktive idéer og taktisk sans for "det rette øjeblik", er i kraft af deres placering i beslutningsapparatet i stand til at udøve en meget betydelig indflydelse på de udenrigspolitiske beslutninger. Ministrene er fortravlede, har brug for idéer og løsninger, svar på de problemer, der hele tiden stilles af den ydre konjunktur og opinionens krav om initiativer og fantasi. Ved at have en konstruktiv idé i det taktisk rette øjeblik og forelægge den for en minister, der står mere eller mindre idéforladt over for en presserende international konference, lykkes det Salter i 1917 at få lanceret de interallierede samarbejdsorganer, der bliver en slags forløbere for 50'ernes europæiske institutioner hos de 6, ligesom det i 1950 lykkes Salters medarbejder under den første verdenskrig Jean Monnet ved udnyttelse af en tilsvarende taktisk situation at få "solgt" sin plan om kul- og stålunionen til Robert Schuman, der i sine erindringer udtrykkeligt siger: "C'est Jean Monnet qui avec ses collaborateurs, dans un petit hôtel de la rue Martiquac, a ébauché en quelques mois, sans publicité, à l'insu du public, et même du gouvernement l'idée de la Communauté du charbon et de l'acier"²⁾.

Om forholdet mellem den politiske ledelse og diplomatiet skriver Harold Nicolson:

There is an implicit contract... between the Government and the civil service. The latter are expected loyally to serve all constitutional governments irrespective of party; the former, in return, are expected to accord their confidence to all civil servants, irrespective of their supposed party sympathies.

This..., to some extent, is a fiction. In Great Britain, where the civil service code is immensely portent, it is much more than a fiction, it is an almost universal fact. Other countries are less fortunate in the relations between governments and the civil service. 3)

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

2) Robert Schuman, Pour l'Europe, Paris 1963, s. 164.

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

Administrationen repræsenterer kontinuiteten. Men den er mere end et arkiv og et passivt redskab. Den kan også have en politik. I mellemkrigstiden kan man stort set sige, at de højere embedsmænd i London og Paris anbefalede en forsoningspolitik med det demokratiske Tyskland og en modstandspolitik over for det nazistiske, mens Poincarés hårde kurs og 30'ernes appeasement-politik gennemførtes af politikere på trods af Foreign Office og Quai d'Orsay. I efterkrigstiden har man villet lede den engelske Europa-politik tilbage til integrationsfjendtlige holdninger i Foreign Office, og i Frankrig er initiativerne i denne retning ikke udgået fra Quai d'Orsay, men fra planlægningskommissariatet¹⁾. Administrationen taler ikke med en røst, og den taler ikke bare fra ressortministeriet. Ved siden af udenrigsministeriet har krigsministeriet og den militære ledelse fra gammel tid haft betydelig indflydelse på udenrigspolitikken, og den militære planlægning har til tider praktisk talt elimineret de udenrigspolitiske valgmuligheder. Rusland kunne ikke i 1914 gennemføre den partielle mobilisering mod Østrig-Ungarn, den diplomatiske krise krævede. Den tyske politiske ledelse var bundet af Schlieffen-planen²⁾.

I amerikansk udenrigspolitik har Pentagon en betydelig indflydelse, og i visse tilfælde synes endog underafdelinger af krigsministeriet som CIA at have ført udenrigspolitik på egen hånd og at have mere eller mindre bundet den politiske ledelse til en bestemt kurs ved allerede gennemførte foranstaltninger³⁾.

Ligesom de militære instanser har indflydelse på sikkerhedspolitikken, kan de økonomiske administrationsorganer påvirke udenrigspolitikken økonomiske aspekter, og i mange tilfælde vil forskellige interesseorganisationer gøre deres synspunkter gældende gennem deres respektive ressortministerier.

Men desuden repræsenterer et givet ministerium heller ikke enige holdninger. Divergerende råd kommer til orde, og administrationen kan fortolke en beslutning mere eller mindre "loyalt".

1) Frankel. The Making of Foreign Policy, s. 31, Haas, The Integration of Europe, Diebold, The Schuman Plan.

2) Raymond Aron, Paix et guerre, ss. 54 f.

3) F.eks. Pigs' Bay invasionen ifølge Schlesingers og Sorensens Kennedy-biografier. Om Trumans beslutning om at anvende atom-bomben skriver Frankel: "President Truman had really no choice but to accept the advice to use the A-bombs, advice which, at the time of his arrival at the White house, had ground its way through the bureaucratic machinery." Making of Foreign Policy, s. 29.

Vansittart var måske nok modstander af appeasement, men den britiske ambassadør i Berlin, Sir Neville Henderson var over-appeaser, og hans næstkommanderende Ivone Kirkpatrick gik så vidt under Sudeterkrisen, at han lovede tyskerne, den britiske regering ville presse Prag i at acceptere de tyske ønsker¹⁾.

Udenrigspolitikken er ligesom krig i høj grad en "art d'exécution". Hvis en politisk beslutning ikke er acceptabel for de embedsmænd, der skal gennemføre den, kan den saboteres eller forvrides. Med Meineckes formulering:

Darin besteht auch das Geheimnis der Macht: sie wird erst dann zum Gebrauch ihrer gesamten Hilfsquellen gelangen, wenn alle Kräfte dem gebote freiwillig Folge leisten. 2)

Hitlers ordre i efteråret 1943 om deportation af danske jøder forblev i hovedsagen illusorisk, fordi en underordnet embedsmand i Abwehr, Ferdinand Duckwitz røbede den til danskerne. De franske afkoloniseringskonflikters forløb forstås kun, når de lokale embedsmænds modvilje mod direktiverne fra Paris tages i betragtning.

28. Det danske system.

Da Erik Scavenius i 1901 blev antaget som volontør i udenrigsministeriet i det Harsdorffske palæ på Kongens Nytorv bestod hele staben af en direktør, to departementssekretærer (kontorchefer), to fuldmægtige og en arkivar. Hertil kom i reglen to assistenter (sekretærer). I udlandet havde Danmark otte gesandter, anbragt i følgende hovedstæder: Berlin, London, St. Petersburg, Paris, Wien, Stockholm, Washington og Rom. Dertil kom udsendte konsuler i London, Buenos Aires og Chicago³⁾.

I 1965 omfattede udenrigsministeriets personel ca. 1200 personer. Der var ambassadører i Stockholm, Oslo, Helsingfors, Reykjavik, London, Haag, Bruxelles, Bonn, Paris, Moskva, Rom, Wien, Bern, Madrid, Lissabon, Athen, Warszawa, Prag, Beograd, Ankara, Bagdad, Teheran, Tel Aviv, New Delhi, Bangkok, Kuala Lumpur, Peking, Tokio, Rabat, Algier, Kairo, Accra, Leopoldville, Nairobi, Lagos, Wellington, Mexiko, Lima, Bogotá, Rio de Janeiro, Caracas, Buenos Aires, Ottawa, Washington samt ved en række internationale organisationer: FN (New York), NATO (Paris), CEE (Bruxelles) og EFTA

1) Taylor, The Origins of the Second World War, s. 162.

2) Op.cit., s. 452.

3) Erik Scavenius, Dansk udenrigspolitik under den første verdenskrig, København 1959, s. 9, Viggo Sjøqvist, Peter Vedel, Århus 1962, II, ss. 236-259.

(Geneve)¹⁾.

Den vældige ekspansion i udenrigstjenesten kan også aflæses af ministeriets korrespondance. I 1890'erne ekspederede ministeriet o. 10.000 udgående skrivelser om året. I 1960'erne var man kommet op på mellem 200 og 300.000²⁾.

Udvidelsen er sket gradvis med en første reform ved loven af 1908 og en ny omfattende udvidelse i 1921. En ny reorganisation fandt sted med lov om udenrigstjenesten af 1. oktober 1945, og en del ændringer gennemførtes ved lov af 26. april 1961, der blev udarbejdet på grundlag af en betænkning om udenrigstjenesten afsluttet i 1960³⁾. Den ved denne lov gennemførte organisation af ministeriet fremgår ad vedstående skitse. Blandt de fornyelser, der kom til ved denne lejlighed, kan nævnes Sekretariatet, hvis opgave det er at gennemføre studier af mere langfristet karakter således som det sker i planlægningsgrupperne i en række udenlandske ministerier. Desuden udvidedes repræsentationen i Afrika.

Et nyt organ i ministeriets opbygning er endvidere det såkaldte TA-sekretariat, administrationen for teknisk bistand til u-landene, der dog også modtager retningslinier fra det udenfor ministeriet stående Styrelsesråd for teknisk samarbejde med u-landene.

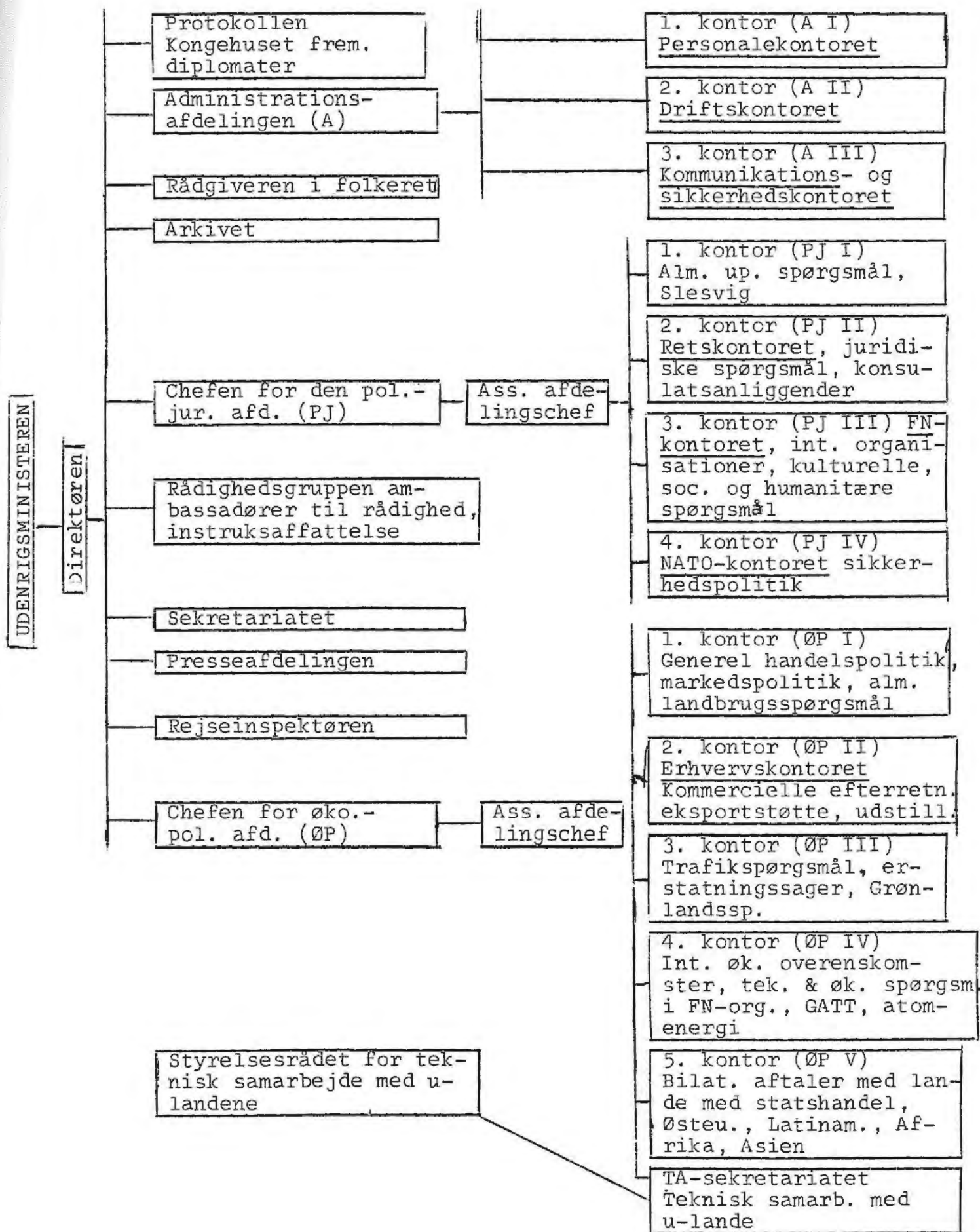
Ved de tidligere udvidelser af udenrigstjenesten lagde man vægt på at give ministeriet bedre muligheder for at løse udenrigsøkonomiske opgaver. Det gjaldt ganske særligt 1921-reformen, hvorved "tjenesten organiseredes med det altoverskyggende hovedformål på enhver måde at støtte og tjene erhvervslivets interesser"⁴⁾. Disse opgaver varetoges i mellemkrigstiden af to kontorer, hvoraf det ene beskæftigede sig med handelspolitik (bilaterale vareudvekslingsaftaler, handelstraktater, toldspørgsmål), det andet med eksportfremmende foranstaltninger, d.v.s. de opgaver, der ligger i det nuværende ØP II el. erhvervskontoret. (De i skitsen understreede betegnelser er de inden for ministeriet gængse). Ved reformen af 1945 oprettedes tre handelspolitiske kontorer og et "kommunikationskontor" (ØP III).

1) Udenrigsministeriets Kalender, København 1965.

2) Sjøqvist, op.cit., II, s. 254 og oplysning fra udenrigsministeriets direktør Paul H. Fischer i samtale 27/1 1966.

3) Betænkning afgivet af kommissionen af 25. oktober 1957 om udenrigstjenesten, København 1960.

4) Betænkningen, s. 15.



Den store udbygning af den økonomisk-politiske afdeling er noget karakteristisk for den danske udenrigstjeneste. Den adskiller sig herved i sin struktur fra den svenske og norske. I Sverige findes f.eks. kun tre økonomiske kontorer, og de udenrigs-økonomiske spørgsmål varetages for en stor del af handelsministeriet¹⁾. Det har således været den svenske handelsminister, der har ledet de svenske markedsforhandlinger.

Også i forretningsgangen inden for ministeriet har ØP-afdelingens vægt gjort sig gældende. Mens den politisk-juridiske afdelings sager normalt forelægges ministeren gennem direktøren, er det således, navnlig siden markedsforhandlingerne i 1961 blevet skik, at chefen for den økonomisk-politiske afdeling har direkte referat til ministeren. Denne opretholder endvidere direkte kontakt med de interesserede erhvervsorganisationer vedrørende handelspolitiske forhandlinger, mens de pågældende ressortministeriers indflydelse synes at være relativt ringe.

Den politisk-juridiske afdeling havde ligeledes inden den anden verdenskrig to kontorer, hvorefter det ene varetog de egentlige udenrigspolitiske problemer inklusive stats- og folkeretlige spørgsmål, mens det andet tog sig af juridiske bistandsopgaver el. konsulatsopgaver. Til disse to kontorer (PJ I & PJ II) er med den stærke udvikling af de internationale organisationer siden krigen kommet PJ III og PJ IV, henholdsvis betegnet som FN-kontoret og NATO-kontoret.

Gennem FN er dansk udenrigspolitik kommet til at beskæftige sig med problemer over hele verden i et omfang, som tidligere var ukendt, og navnlig i den periode, hvor plenarforsamlingen er inde, optager FN-spørgsmål en meget betydelig del af både direktørens og ministerens tid. Det synes navnlig at være tilfældet, når der er tale om sager, der enten har fanget offentlighedens interesse eller kan ventes at få indenrigspolitiske konsekvenser.

Når det gælder kriterier for, hvilken art udenrigspolitiske afgørelser der lægges op til ministeren, synes to at være fremherskende:

1. Drejer det sig om spørgsmål, som ikke kan afgøres inden for de allerede fastlagte generelle politiske retningslinjer?
2. Drejer det sig om spørgsmål, der på en eller anden måde kan få indenrigspolitiske konsekvenser?

1) Karl Pirnbaum, op.cit.

Af samtlige sager skønnes det, at over halvdelen afgøres på fuldmægtigniveau, mens de fleste af de resterende afgøres på kontorchefsniveau. Efter direktørens opfattelse omfatter den ideelle sagsbehandling højst to-tre led. Heller ikke i den politisk-juridiske afdeling holdes strengt på, at det direkte referat skal gå via direktøren. Kontakter mellem PJ-chefen eller den assisterende afdelingschef og ministeren er almindelige, og i visse tilfælde gælder det også kontorcheferne.

NATO-kontorets sager er ikke blot begrænset til rene sikkerhedspolitiske anliggender i forbindelse med alliancen. Der sker en betydelig indberetningsvirksomhed fra NATO-missionen af generel politisk karakter på grundlag af de kontakter som missionen har med diplomater fra andre NATO-lande, og der er næsten dagligt spørgsmål i relation til PJ IV, som ministeren skal tage stilling til.

I et vist omfang er der tale om en koordination af udenrigspolitikken med andre NATO-lande. Men i langt højere grad foregår der en koordination af dansk udenrigspolitik med de andre nordiske lande. Der er her tale om daglige kontakter, ofte telefonisk på så at sige alle niveauer i ministeriet, når det ikke drejser sig om spørgsmål, der er begrænset til specifikt danske interesser. Også ministeren selv har jævnlige telefoniske kontakter med sin svenske og norske kollega, navnlig synes det at være tilfældet, når ministrene tilhører samme politiske parti.

Inden for det danske system er ministerens indflydelse på udenrigspolitikken naturligvis stærkt skiftende efter personen. I Stauning-Munch regeringen synes Munch at have været temmelig suveræn. I regeringen Krag-Hækkerup er der jævnlig kontakt mellem stats- og udenrigsminister om de udenrigspolitiske beslutninger, hvorimod de øvrige medlemmer af regeringen ikke synes at have nogen særlig indflydelse på udenrigspolitikken.

Man har enkelte eksempler på, at kongen i udenrigspolitiske krisesituationer har påvirket beslutningerne. P. Munch siger således om mineudlægningen i august 1914:

Det kan ikke nægtes, at kongens holdning denne dag fik megen betydning for resultatet. Havde hans standpunkt været det modsatte, er det nok sandsynligt, at det var blevet resultatet, at vi havde nægtet mineudlægningen, og at ministeriet derpå var gået af. 1)

1) P. Munch, Erindringer 1909-1914, København 1960, s. 220.

Ligeledes den 9. april om morgenen var kongens stillingtagen af betydning for, på hvilket tidspunkt beslutningen om at kapitulere blev taget, om ikke på selve beslutningens karakter. Men iøvrigt er der ikke mange holdepunkter for at formode en kongelig indflydelse på udenrigspolitiske beslutninger, når man ser bort fra relativt uvæsentlige anliggender som statsbesøg og dekorationer.

Kongens indflydelse i 1914 må ses på baggrund af, at der var uenighed om kursen mellem de forskellige politiske partier. En sådan uenighed gjorde sig også gældende ved flere lejligheder under krigen og i den første efterkrigstid vedrørende grænsepolitikken. For at sikre et vist tværpolitisk grundlag for udenrigspolitikken benyttedes ved sammensætningen af den danske delegation til fredskonferencen i Paris i 1919 for første gang - efter forslag af H.N. Andersen - det princip, at de politiske partier blev repræsenteret¹⁾. Den samme fremgangsmåde benyttedes ved sammensætningen af Folkeforbundsdelegationerne og siden den anden verdenskrig ved FN-delegationerne.

For yderligere at sikre kontakten mellem folkerepræsentation og regering oprettedes i 1923 rigsdagens udenrigspolitiske nævn, der siden har været det vigtigste kontaktorgan mellem udenrigsministeren og rigsdagen i udenrigspolitiske anliggender. Nævnet har i øjeblikket (1965) 17 medlemmer. Nævnets indflydelse på udenrigspolitikken synes dog at være mere indirekte end direkte, idet dets muligheder for at præge afgørelser hovedsagelig synes indskrænket til langfristede og planlagte beslutninger. Det får ingen dagsorden, således at det på forhånd kan sætte sig ind i de sager, det vil få forelagt, og for det meste tager det kun ministerens orientering til efterretning. Nævnet holder møde 10-30 gange om året, stærkt svingende efter den udenrigspolitiske situation. I afspændingsåret 1955 var der således kun 8 nævnsmøder, i NATO-året 1949 26. Fremgangsmåden er normalt, at ministeren indkalder det, når der dukker et presserende anliggende op, hvorpå han benytter lejligheden til samtidig at orientere det om spørgsmål, der er dukket op siden det foregående nævnsmøde. Man har forsøgt at opdele de spørgsmål, der forelægges det i: a. generel orientering, b. reel forelæggelse, c. forudgående underretning og d. efterfølgende underretning og er på grundlag

1) P.Munch, Erindringer 1918-1924, København 1963, s. 55.
E. Scavenius, Dansk udenrigspolitik, ss. 116 f.

heraf kommet til følgende gruppering af sager for årene 1960-1965:

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

Kategorien "reel forelæggelse" er således den mindst omfattende. Ved "forudgående" og "efterfølgende underretning" turde der i det pågældende tidsrum navnlig være tale om de generelle linier i markedspolitikken.

I presserende situationer, når folketetinget ikke er inde, vil regeringen ofte i stedet for det udenrigspolitiske nævn orientere partilederne, fordi de med bopæl i København er hurtigere at få fat i, og ofte kan give et bedre billede af det parlamentariske grundlag for en udenrigspolitisk beslutning. Nævnsmedlemmernes vægt i partigrupperne er meget varierende. Et bredt grundlag for udenrigspolitiske beslutninger er navnlig siden 1953 grundlovens bestemmelse om, at suverænitetssafgivelse kræver 5/6 flertal, forudsætningen for en række afgørelser.

29. Forhandling.

I sin fine lille bog Diplomacy definerer Harold Nicolson diplomatiets opgave således:

The function of diplomacy is the management of the relations between independent States by processes of negotiation. 1)

Diplomatiske forhandlinger kan finde sted under forskellige former. De kan være bilaterale eller multilaterale. I det sidste tilfælde vil man ofte tale om konferencer²⁾. Men konferencer kan

1) Op.cit., s. 80.

2) Der er ingen klar skillelinie mellem konferencer og kongresser. Nicolson foreslår, at en konference er mindre betydningsfuld end en kongres. Men da fredskonferencen i 1919 dårligt kan siges at have været mindre betydningsfuld end Wienerkongressen, foreslår han subsidiært, at en kongres er en multilateral forhandling, hvori både sejrherre og besejrede deltager, mens kun sejrherre deltager i en konference. Snarere er der måske tale om skiftende sproglige moder. I efterkrigstiden er en kongres snarere blevet mindre betydningsfuld end en konference, da udtrykket nu ofte anvendes om internationale møder, hvori deltagerne repræsenterer organisationer og ikke regeringer. (Nicolson, op.cit., s. 233).

foregå på meget forskellige niveauer. De kan være begrænset til helt specielle spørgsmål af global karakter som fiskerigrænser eller af regional karakter som geografisk afgrænsning af olieprospekteringsrettighederne i Nordsøen mellem kyststaterne. De kan være forberedende ekspertkonferencer eller beslutningstagende med deltagelse af ambassadører eller kabinetsmedlemmer. Emnerne kan være storpolitiske og de enkelte regeringer være repræsenteret af ambassadører eller endog af udenrigsministre. I en række tilfælde afholdes "topkonferencer" med deltagelse af regeringschefer og statsoverhoveder.

Når konferencerne afholdes inden for de internationale organisationers rammer, kan man tale om organisationsdiplomati. Når det drejer sig om ordinære sammenkomster inden for disse rammer, vil man dog snarere tale om møder end om konferencer.

Konferencediplomatiet er af yngre dato end det bilaterale diplomati, men har i århundreder været anvendt til at ordne de internationale forhold efter krige. Med den første verdenskrig opstod imidlertid en række fornyelser af de diplomatiske metoder, hvoraf der kan være grund til at fremhæve

1. Det direkte kontaktdiplomati.
2. Organisationsdiplomati.

Ved det direkte kontaktdiplomati forstås her i overensstemmelse med Arthur Salters sprogbrug at der etableredes direkte forhandlinger mellem repræsentanter for forskellige nationale ressortministerier eller -administrationer, hvor man tidligere havde forhandlet via de udenrigsministerielle kanaler¹⁾. Denne praksis indledtes af Lloyd George, der først som finansminister, siden som ammunitionsminister optog direkte kontakt med sine franske kolleger²⁾. Denne form for direkte kontakt udbyggedes på ekspertniveau på en hel række områder. Der oprettedes fællesorganer for administration af skibsfart, ressourcer og import af strategisk vigtige varer. Det var de første "pools", et begreb, der genfindes ved forslaget om Schuman-planen, oprindeligt betegnet som den europæiske kul- og stålpulje.

1) Arthur Salter, Memoirs of a Public Servant, London 1961, kap.V.

2) Nicolson, op.cit., s. 166.

I dette "integrationsdiplomati" så nogle af dets ophavsmænd en ny metode til at ordne internationale problemer ud fra deres "intrinsic merits", iboende kriterier i stedet for ved købslåen og magtkriterier¹⁾.

Den direkte kontakt overtoges i nogen grad af organisationsdiplomati. Men dette blev i øvrigt stærkt præget af en anden fornyelse, det "åbne diplomati". Det var inden 1914 selv i polyarkiske systemer almindeligt, at sikkerhedspolitiske forpligtelser indgået af regeringerne holdtes hemmelige. Den franske udenrigsminister Gabriel Hanotaux erklærede f.eks. i 1898 i deputeretkammeret om den fransk-russiske alliance, der i 1914 trak Frankrig ind i den første verdenskrig:

Maintenant que l'accord a été solennellement proclamé, on (visse radikale) prétend en connaître les termes et les conditions, quand on sait que cette divulgation est absolument impossible. 2)

Erklæringen hilstes med bifald.

Fornemmelsen af, at de hemmelige aftaler havde bidraget til den store ulykke, styrket af indignation over de hemmelige allierede krigsmålaftaler, der offentliggjordes af den bolsjevikiske regering efter oktoberrevolutionen, førte til, at præsident Wilson som det første af sine 14 punkter fra januar 1918 opstillede kravet om:

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

Dette diplomati "in the public view" praktiseredes første gang af russerne på Brest-Litovsk konferencen, hvor de hele tiden offentliggjorde deres egne indlæg. Metoden fulgtes ikke på fredskonferencen i Paris, men indførtes i Folkeforbundet, hvor man ved siden af forhandlinger fik debatter, en praksis, der er overtaget af FN. Man synes fra starten ikke at have gjort sig klart, at offentliggørelse af aftaler ikke forudsatte åbne forhandlinger, skønt det er ganske gangs parlamentarisk praksis, at kompromisaftaler mellem forskellige grupper nås gennem fortrolige forhand-

1) Arthur Salter, Allied Shipping Control, Oxford 1921, s. 274.

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

linger, en praksis, der dog siden er optaget i FNs ramme¹⁾.

Fredskonferencen i Paris var på en gang hemmelig og et topmøde. Dette indebar, at skønt forhandlingerne var fortrolige, fulgtes de dog med stor interesse af offentligheden, der da var henvist til at orientere sig om deres forløb gennem pressens usikre informationer og deltagernes ydre adfærd, såsom Orlandos opbrud. Offentligheden måtte få et indtryk af spændinger, som, hvad man kan se af de senere offentliggjorte fortrolige referater, ikke svarede til den stort set fordragelige atmosfære, der rådede mellem de fire store²⁾. Da tyskerne var henvist til at orientere sig von Hörensagen, kunne de dårligt undgå at få et overdrevet indtryk af, hvor store manøvrechancer de gik glip af ved at være udelukket fra deltagelse i konferencen, og dette kan i sig selv have bidraget til at skabe den tyske Versailles-myte.

Lignende tendenser kan iagttages ved alle topkonferencer. De tiltrækker sig stor offentlig interesse, men da orienteringen samtidig er tilfældig og let får slagside til det konfliktbetonede, ledsages de ofte af store og skuffede forventninger, hvilket igen kan føre til, at konferencedeltagerne i den sidste ende koncentrerer sig mere om at få lagt skylden for de små resultater på modparten end om en løsning af problemer. Professionelle diplomater har ofte understreget denne svaghed ved topdiplomati. Topmøder finder sted, skriver Nicolson, i en "atmosphere of exaggerated public expectancy which is the bane of all special or sensational conferences"³⁾. George Kennan, der selv som ekspert har deltaget i topkonferencer af verdenshistorisk betydning som Teheran og Jalta finder den samme og andre svagheder ved topdiplomati:

1) Denne sammenblanding af hemmelige forhandlinger og hemmelige aftaler mødes endnu i Per Hækkerups op.cit., når han s. 11 skriver:

"Det er velkendt fra tidligere perioder, især op til 1. verdenskrig, at det hemmelige diplomati forhandlede og traf afgørelser om spørgsmål, der afgjorde krig og fred, hen over hovedet på parlamenterne og den offentlige mening."

2) Se f.eks. Lord Hankeys posthume op.cit. og den franske tolk Paul Mantoux's notater offentliggjort som Les Délibérations du Conseil des Quatre, I-II, Paris 1955.

3) Op.cit., s. 158.

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

The multitude of ulterior problems that press upon a prime minister or a head of state is so great that no single subject, especially one not regarded as of primary importance, is apt to receive detailed and exhaustive attention. Nor can the senior statesmen stay with a problem for any great length of time. 1)

Ifølge Nicolson kræver effektivt diplomati "truth, accuracy, calm, patience, good temper, modesty, loyalty" og frem for alt "sense of proportion". Han retter derfor en skarp kritik mod en anden fornyelse, der vel navnlig har sine forudsætninger i udviklingen af moderne transportmidler, regeringsmedlemmernes "personlige diplomati":

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

Such visits, naturally, enough, are very dear to the heart of all politicians. They are called "the value of personal contact". Yet in truth... diplomacy is not the art of conversation, it is the art of negotiating agreements in precise and ratifiable form. As such, it is, on all ordinary occasions, far better left to the professional diplomatist. His visits to the Foreign Office of the Government to which he is accredited arouse no public expectation, inspire no Press indiscretions, and it sterile lead to no public disappointment.²⁾

1) George Kennan, Russia and the West Under Lenin and Stalin, Boston 1961, ss. 147 & 129.

2) Op.cit., ss. 126 & 100 f.

Det, der anføres til gunst for politikerdiplomati, er dels, at det er lettere at få truffet afgørelser, når beslutningstagerne selv forhandler, dels at netop offentlighedens interesse vil lægge et psykologisk pres på forhandlerne i retning af at nå overenskomsten. Det sidste kan måske f.eks. have påvirket Neville Chamberlain i 1938. Men i øvrigt er den offentlige mening ikke nødvendigvis en "appeasement"-indflydelse. Den italienske opinion i 1919 pressede ikke Orlando til indrømmelser.

Edward Grey har da også anført, at internationale konflikter bedst løses ved fortrolige forhandlinger mellem professionelle diplomater uden offentlighedens interesse. Som forbillede nævner han ambassadørkonferencen i London om Balkanspørgsmålet i 1913:

- the Conference worked as quietly as it could; the Press was never exploited or inspired in the interest of any individual or Government... An atmosphere of reticence, even to the point of dullness, is favourable, provided there be at work good faith and a living desire to keep peace. Sensation and éclat produce the atmosphere that is favorable to storms. To avoid creating that atmosphere will be the great difficulty of "open" diplomacy... 1)

Ifølge Sir Eyre Crowe

for a diplomatic job the worst man in the diplomatic service is better than the best man outside. 2)

Den opfattelse, der ligger bag denne tilsyneladende standshovmodige udtalelse, er formentligt, at den diplomatiske "stil", som Kennan taler om, med dens komplicerede konventioner og vel-etablerede, "chokabsorberende" omgangsformer i sig selv er en vigtig forudsætning for frugtbare internationale forhandlinger, men samtidig noget, som kræver årelang træning.

Grey nævner eksempler på, hvordan de forskellige stormagtsambassadører bestræber sig på at opnå indrømmelser til modparten fra deres respektive regeringer for at nå frem til overenskomsten ud fra et fælles ønske om konfliktløsning, der forener dem. Nicolson taler om "the corporate feeling which the diplomatic service creates":

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

2) Salter, Memoirs, s. 151.

Even as scientists, philatelists and other experts find, when they meet together, that the interests of their calling transcend all differences of nationality or language, so also do the diplomatic services of the several countries evolve a form of solidarity and establish certain tacit standards which they all respect. 1)

At denne miljøskabte fællesskabsfølelse kan bidrage til løsning af problemer mellem staterne, understregedes af den franske udenrigsminister Christian Pineau i ratifikationsdebatten om Rom-traktaten i et indlæg vendt mod Mendès France:

J'ai eu l'impression, tout au long du discours de M. Mendès-France, que celui-ci considèrerait nos conversations avec nos cinq autres partenaires comme un véritable combat au cours duquel nous opposions les uns aux autres nos intérêts réciproques. Au contraire, les discussions qui ont eu lieu pendant des mois ont prouvé que nous recherchions surtout une coopération, une union nous permettant de trouver des solutions qui puissent avantager les uns et les autres. Ce n'est pas un combat que nous avons livré, c'est une coopération que nous avons pratiquée pendant un certain nombre de mois, dans l'esprit absolument opposé à celui qu'a défini M. Mendès-France à cette tribune. 2)

At denne corporate feeling eller endda esprit communautaire kan udvikles, forudsætter dog en ensartethed i det diplomatiske korps' normer og værdisystem, som siden den første verdenskrig kun har eksisteret regionalt, at den kan virke "konfliktdestruerende" forudsætter en begrænsning og forligelighed i de enkelte regerings målsætninger, som ikke engang eksisterede i 1914. Grey siger, at det, han har bebrejdet sig selv mest med henblik på krigsudbruddet, var, at han ikke havde forsøgt at bringe ambassadørkonferencemaskineriet i anvendelse igen i 1914. Men han tvivler på, at det havde været muligt. For:

The only sound basis for such an agreement would have been a sense in the Great Powers that the common interest of all of them in peace was so great as to transcend the special interest of each, and a belief on the part of each that the other Powers felt this and could be trusted. 3)

1) Op.cit., ss. 77.

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

3) Grey, op.cit., II, s. 51.

30. Styrkeprøver uden kontakt.

En række af de forudsætninger for effektivt diplomati, som skribenter citeret i foregående kapitel har anført, har ikke været tilstede siden 1917 og endnu mindre siden 1945, hvor det internationale system har været domineret af to stormagter, hvoraf den enes politiske system - som nærmere påvist under gennemgangen af enkeltstaterne - fremmer tendensen til at føre udenrigspolitik "in the public view", mens den andens nok begunstiger "le secret", der allerede for Richelieu var diplomatiets første betingelse, men på den anden side beherskes af et værdisystem, der fortolker omverdenen efter faste, forudindtagne tankebaner, og er så forskelligt fra modpartens, at den ikke blot hæmmer den "corporate feeling", men også vanskeliggør den tillidsfulde kontakt. Der forhandles mellem de vesteuropæiske lande indbyrdes eller mellem vesteuropæiske lande og USA, og der forhandles mellem kommunistiske stater og vestlige, men det er dog et spørgsmål, om de to former for diplomati hører til samme kategori. Forskellen består ikke bare i mere eller mindre sammenfaldende interesser, men også og måske snarere i en forskel i tillid og kontakt. Også inden for den vestlige verden findes naturligvis forskelle i tillidsgrad efter affinitet, "slægtskabsfølelse", traditioner og politisk farve. Forhandlinger mellem de nordiske lande indbyrdes har en mere familiær karakter end mellem disse lande og England eller Tyskland. Men kommunikationsintensiteten mellem lande tilhørende forskellige "sektorer" af det internationale system er dog langt lavere.

Kontakten mellem de to supermagter vanskeliggøres måske yderligere ved en mistænksomhed over for omverdenen, der har særlige historiske forudsætninger i de to lande. De er under enkeltlandene blevet drøftet for Ruslands vedkommende. Men Harold Nicolson fandt også mistænksomheden karakteristisk for amerikansk diplomati i en periode, der endnu ikke var behersket af den globale spænding mellem de to supermagter:

The Americans... are convinced that all diplomatists are determined to ensnare, entangle and humiliate all those with whom they negotiate. They enter a conference as Daniel entered the den of lions, conscious that it is only their own bright faith and innocence which will preserve them from the claws of the wild beasts by whom they are surrounded. 1)

1) Op.cit., ss. 128 f.

Hos begge supermagter findes en tendens til at lade princip-politiske hensyn præge de udenrigspolitiske beslutninger, som var mindre udtalt hos de traditionelle europæiske stormagter, og, som Talleyrand bemærkede, kan det være lettere at nå til enighed om "faits" end om principper.

På den anden side har den våbenteknologiske udvikling bevirket, at konsekvenserne af en væbnet storkonflikt er blevet så uoverskuelige, at fællesinteressen i at bevare freden modvirker den manglende kontakt, der er et resultat af den gensidige mistillid. Der har på denne baggrund udviklet sig en form for diplomati, der i stedet for forhandlinger og selv under forhandlinger betjener sig af en slags tegnsprog, som skal præcisere hensigterne over for modparten ved hjælp af gestus. Thomas Schelling har talt om "tacit bargaining" "in which adversaries watch and interpret each other's behavior" i modsætning til "explicit bargaining"¹⁾. Naturligvis har et sådant "gestusdiplomati" ikke været ukendt i tidligere perioder, når magter uden gensidig tillid stod over for hinanden. Når den tyske regering i 1911 sendte Panther til Agadir som svar på den franske indmarch i Fez, var det en form for gestusdiplomati. Men det nuværende internationale systems dobbelte præg af dyb gensidig mistillid og apokalyptiske konfliktforventninger synes at have gjort "købslåen uden kontakt" til en endnu mere betydningsfuld metode i international politik.

Når intentioner bedømmes efter adfærd, bliver problemet, hvilken affærd der er bedst egnet til at bibringe modparten det ønskede indtryk af ens intentioner. Det kan være ønsket at overbevise modparten om oprigtigheden i afspændingsintentioner. Som "overbevisende gestus" hertil har Sovjetunionen i 1955 anvendt den østrigske fredstraktat. USA har i Vietnam brugt indstilling af luftbombardementer.

Er det ens intention ikke at tillade en magtekspansion over et givet territorium, kan man påtage sig forpligtelser om at forsvare det. Det kan ske ved en garantitraktat som stormagtsgarantien af 1839 over for Belgien, der forpligtede hver signatarmagt til at skride ind uanset, om de andre honorerede garantien, eller den kollektive garanti for Luxembourg af 1867, der kun var bindende,

1) Thomas Schelling, An Essay on Bargaining i op.cit., s. 21-52.

når alle var enige om at handle. Forpligtelsen kan ske gennem alliancer, der har en gensidig karakter. De kan være tosidede som den fransk-russiske alliance eller multilaterale som Atlantpagten. De kan være automatisk bindende over for ethvert angreb som Bruxelles-traktaten af 1948 eller betingede enten af bestemte konfliktsituationer som alliancesystemerne før 1914 eller af deltagerlandenes beslutninger om de midler, der skal anvendes i opkommende situationer som Atlantpagten eller den fransk-engelske Entente. Forpligtelsen kan ske gennem ensidige erklæringer som Monroe-, Truman-, Eisenhower- og Johnson-doktrinerne.

Jo mindre handlefrihed en indgået forpligtelse levner en magt, jo mere troværdig vil en garanti principielt virke. Men da bluff i sig selv er en meget anvendt metode i styrkeprøver uden kontakt, vil selv den højtideligste garanti ikke nødvendigvis virke overbevisende, hvis en opfyldelse af den vil medføre alvorlige tab. Der er, siger Schelling

no simple, universal way for persons or nations to assume commitments... There are numerous ways they can try, but most of them are quite ambiguous, unsure, or only occasionally available. 1)

Troværdigheden vil ofte være mere afhængig af dels magtforholdene i en given styrkeprøve og aktørernes opfattelse heraf, dels af garantimagts forudgående adfærd. Chamberlains garanti over for Polen svækkedes utvivlsomt i troværdighed af hans forudgående adfærd over for Czekoslovakiet.

Taylor gør opmærksom på en side af troværdighedsproblemet, der har sin oprindelse i to forskellige diplomatiske traditioner. Der er, siger han, en fundamental forskel mellem den "monarkistiske" og den "borgerlige" opfattelse af forpligtelser:

The old monarchies had valued treaties in so far as these conferred rights, they had never troubled much about treaties which involved obligations. The new attitude (i 1919) corresponded to the "sanctity of contract" which is fundamental element in bourgeois civilisation. Kings and aristocrats do not pay their debts, and rarely keep their word. The capitalist system would collapse unless its practitioners honoured, without question, their most casual nod. 2)

1) Samme, s. 39.

2) Taylor, The Origins of the Second World War, s. 80.

Nicolson fremhæver på samme måde, at diplomatiet har en dobbelt oprindelse, en monarkistisk-aristokratisk, der har udviklet "the warrior or heroic" diplomatiske teori og betragter diplomatiet som "en fortsættelse af krig med andre midler", og en civil, der bygger på en "mercantile or shopkeeper" teori¹⁾.

Når et vigtigt element i det 20. århundredes væbnede konflikter har været en fejlfortolkning af de angelsaksiske stormagters hensigter, er baggrunden dog måske ikke bare misforståelser forårsaget af to forskellige diplomatiske traditioner, men også autoritære regimers vanskeligheder ved at forstå polyarkiske og specielt insulære polyarkiske stormagters politiske system. Som Grey udførligt forklarer i sine erindringer, var det svævende i Englands forpligtelser ikke udtryk for utilbøjelighed til at hjælpe Frankrig. Bindende forpligtelser med henblik på hypotetiske situationer var simpelthen umulige i det parlamentariske system. Men uldenhed er af autoritære systemer gang på gang blevet misfortolket som ubeslutsomhed. I 1914. I 1939. I 1950 i Korea. Her forelå ikke noget formelt amerikansk engagement. Tværtimod havde den amerikanske udenrigsminister Dean Acheson i årets begyndelse offentligt tilkendegivet, at Korea lå uden for USAs forsvarsperimeter, og de amerikanske tropper var trukket tilbage.

Netop stationering af tropper f.eks. i Berlin er en af de metoder, "trip-wire" metoden, der i efterkrigstiden er blevet anvendt til at gøre en forpligtelse troværdig. Svaret på spørgsmålet:

How can one commit himself in advance to an act that he would in fact prefer not to carry out? 2)

er blevet søgt i "voluntary but irreversible sacrifice of freedom of choice"³⁾.

Men tegndiplomatiet er ikke udtømt med forhåndstilkendegivelser. I krisesituationer fastlægges intentionerne ofte først under selve krisens udvikling, og muligheden for at kommunikere med modparten kan være helt begrænset til tegn. I Cuba-krisen forelå der ligeså lidt som i Korea en klar forhåndstilkendegivelse fra amerikansk side af, hvordan man ville reagere på en russisk raketopstilling, af den simple grund, at den ikke var forudset. De direkte diplomatiske forhandlinger bestod i den første fase i forsøg på at føre hinanden bag lyset, og i krisens videre forløb spillede

1) Op.cit., s. 52.

2) Schelling, op.cit., s. 36.

3) Samme, s. 22.

tegnsproget en afgørende rolle. Kennedy respekterede herved to hensyn, som synes at have været afgørende for, at "krisedesarmeringen" i dette tilfælde lykkedes: Han besvarede truslen med midler, der var af samme "kaliber", adækvate, og gjorde derved sin beslutsomhed mere troværdig end en trusel om "massive retaliation" ville have været. Og han holdt vejen åben for "face-saving" for modparten ved løftet om ikke at invadere Cuba (hvad intet tyder på, amerikanerne ville have gjort). Schelling skriver om denne metode:

One must seek... a rationalization by which to deny oneself too great a reward from the opponent's concession, otherwise the concession will not be made. 1)

Han gør opmærksom på visse andre faktorer, der har konfliktløsende psykologiske virkninger:

Precedent seems to exercise an influence that greatly exceeds its logical importance or legal force... Mediators often display a power to precipitate agreement and a power to determine the terms of agreement... "Fact-finding" reports may also tend to draw expectations to a focus, by providing a suggestion to fill the vacuum of indeterminacy... It is not the facts themselves, but the creation of a specific suggestion, that seems to exercise influence.

There is, in a similar vein, a strong attraction to the status quo ante as well as to natural boundaries. Even parallels of latitude have recently exhibited their longevity as focal points for agreement. 2)

Det er Schellings teori, at der i et problem findes visse "fokuspunkter", der har en suggestiv virkning, uanset om de implicerede parter er i kontakt med hinanden eller ej. Visse løsninger har en "intrinsic magnetism", "especially those that enjoy prominence, uniqueness, simplicity, precedent, or some rationale that makes them qualitatively differentiable from the continuum of possible alternatives." 3)

En løsning af en konflikt er derfor ikke nødvendigvis et udtryk for "the balance of bargaining powers", men påvirkes af, om der findes et fokuspunkt med tilstrækkelig suggestiv kraft⁴⁾.

Det der bibringer det nuværende internationale system visse manøvre muligheder, trods kontaktvanskelighederne mellem antagonisterne er den stærke fælles interesse i undgåelse af en storkrig,

1) Op.cit., s. 35.

2) Samme, ss. 68 f.

3) Samme, s. 70.

4) Samme, s. 68.

som gradvis har udviklet ikke blot et diplomati uden kontakt, men også nye metoder til "krig med andre midler".

31. Krig med andre midler.

De moderne ødelæggelsesmidler har skabt konfliktforventninger af en så apokalyptisk karakter, at de største våben, indtil der er fundet effektive forsvarsmidler imod dem, har den funktion at tjene som krigsafskrækkende, deterrent. Ethvert forsvar har altid haft en vis afskrækkende funktion. Men med atomvåbnene er man nået frem til en konsekvent afskrækkelsesstrategi, hvis problematik er blevet diskuteret under den våbenteknologiske udvikling og enkeltstaternes politik.

Men terrorbalancen har desuden ført til eksperimenter med andre metoder end storkrigen og truslen om storkrig. Raymond Aron har sammenfattet tre for atomalderen karakteristiske metoder i de tre begreber dissuasion, persuasion, subversion¹⁾. Man burde nok tilføje den begrænsede krig og styrkeprøver uden vold.

I overtalelsesmetoden anvendes først og fremmest to midler, økonomisk bistand og propaganda. Ingen af disse midler er nye i international politik, selvom anvendelsen nu om stunder naturligvis har en karakter, der svarer til de teknologiske og ideologiske udviklingstrin. Allerede byzantinerne, fra hvem adskilligt i vestligt diplomati stammer via Venezia, anvendte subsidier til fremme af deres politik. De første europæiske nationalstater, England og Frankrig ligeledes. England subventionerede Frederik den Store, Frankrig en tid det svenske hof.

I vor egen tid taler man ikke om subsidier, men om økonomisk bistand med Marshall-planen som det store pionerprojekt. Denne politik er tidligere blevet behandlet i anden sammenhæng.

Hvad propagandaen angår, anføres det ofte, at den er kommet til at spille en rolle i det 20. århundrede i konsekvens af det "åbne diplomati" og den "demokratiske kontrol" med udenrigspolitikken, hvorved impliceres, at den ikke skulle have spillet nogen rolle i "kabinetspolitikens" epoke²⁾. Det er historisk set urigtigt. Selve ordet propaganda er af katolsk oprindelse og stammer

1) Kap. XIV - De la stratégie de dissuasion & kap. XVII - Persuasion et subversion i Paix et guerre.

2) Se f.eks. Nicolson, op.cit., s. 245 ff.

fra grundlæggelsen af jesuiterordenen, altså fra modreformationen. Den dag i dag har Vatikanet et "ministerium", der hedder Propaganda Fide og organiserer missionsarbejdet. Men propagandaens indhold og metoder skifter naturligvis med tidsaldrene, og den spiller den største rolle i perioder, hvor der er stærke ideologiske islæt i udenrigspolitikken, og hvor den internationale politik derfor for en stor del udspilles ikke mellem staterne, men inden for de enkelte stater.

Napoleon anvendte systematisk den franske revolutions idéer i sin propaganda, og Metternich, der ellers sommetider får ord for at have foragtet denne metode, beklagede, at han ikke selv havde benyttet den tilstrækkeligt¹⁾.

Mellem 1815 og 1917 er propagandaens indhold først og fremmest nationalistisk. Dens resonnans vokser med udviklingen af dagspressen. Et af de første store nationalistiske propaganda-temaer i europæisk politik bliver Slesvig-Holsten, der med udviklingen af en politisk presse i Tyskland i 1830'erne og 40'erne bliver en dag, som beskæftiger opinionen i hele Tyskland²⁾. Den franske revolution havde allerede lanceret nogle af den politiske propagandas effektive metoder: det fængende slagord - Liberté, Égalité, Fraternité - kampsangen - Marseillaisen, Le Chant de Départ, Ça ira - og de store folkefester, opfundet af Rousseau. De tages op af den tyske nationalisme. Den slesvig-holstenske bevægelse samles om slagordet up ewig ungedelt fra kampsangsrefrænet

se scholln tosammen blieben
op ewig ungedelt

af Aabenraa-tyskeren A.W. Neuber, som får svar i samme dur af Ploug. De politiske folke- og sangerfester lanceres i Kiel i 1840 og får svar på Skamlingsbanken.

Arbejderbevægelsen sætter en social og international propaganda mod den nationale, og fra 1917 bliver den sociale revolution for alvor et propagandatema i den internationale politik. Trotski udnytter det, dog uden større virkning på Brest-Litovsk

-
- 1) André Fugier, La Révolution française et l'Empire napoléonien, bind IV i Histoire des relations internationales, Paris 1954, s. 241.
 - 2) Herom f.eks. W. Carr, Schleswig-Holstein 1815-48, A Study in National Conflict, Manchester 1963, s. 238.

konferencen. Med radioen får propagandaen en hidtil ukendt international rækkevidde, både geografisk og socialt. Moskva radio når kloden rundt, og analfabetismen er ikke længere nogen hindring for påvirkning. Fra Bari radio forsøger fascisterne at ophidse araberne mod englænderne, der selv bliver meget effektive radio-propagandister under den anden verdenskrig. I efterkrigstiden bliver Cairo radio instrument for antikolonistisk propaganda ikke bare i den arabiske verden, men over hele Afrika, og Peking radio søger at stimulere de revolutionære bevægelser i hele u-verdenen.

Propagandaen bliver her et led i subversionen. Heller ikke denne er som metode i den internationale politik ny. Byzantinerne

bribed courtiers; they stimulated and financed rebellions; they encouraged opposition parties; they intervened in the most subversive ways in the internal affairs of the countries to which they were accredited; they lied, they spied, they stole. 1)

I frihedstiden i det 18. århundrede intrigerede og subventionerede den danske regering flittigt til fordel for danskvenlige grupper i Sverige.

Subversionen som metode i den internationale politik får en opblomstring efter oktoberrevolutionen og med den nazistiske magtovertagelse i Tyskland. I en hel række lande opstår partier, som overfører deres loyalitet på andre stater. De kommunistiske partier følger i deres udenrigspolitiske orientering Moskvas kurs. De nazistiske diktaturer får "femte kolonner" i andre lande²⁾. Med krigen i Spanien prøves "den internationale borgerkrig" som metode.

Den internationale borgerkrig kendes også i efterkrigstiden - Korea, Vietnam - og benyttes til eksperimenter med nye former for "begrænset krig" eller "controlled behavior". Ved denne "kontrollerede voldsadfærd" søges krig anvendt som fortsættelse af politikken med andre midler, uden at disse midler fører til geografisk eller teknologisk "eskalation" af konflikten. I Korea undlader amerikanerne at anvende atombomber og at angribe kinesernes manchuriske baser. I Vietnam gennemføres konventionelle

1) Nicolson, op.cit., ss. 43 f.

2) Udtrykket "femte kolonne" stammer fra den spanske borgerkrig, hvor en oprørsgeneral i 1936 erklærede, at man foruden de fem kolonner, der marcherede mod Madrid, havde en femte i selve hovedstaden.

luftangreb mod en nabostats territorium, et eksperiment, der første gang anvendt af franskmændene mod den tunesiske grænseby Sid-Sakiet-Youssef havde rejst en international proteststorm i 1958, men som syv år senere systematisk kunne bruges som en ny form for "kontrolleret konfliktadfærd".

Foruden den begrænsede krig er udviklet nye former for styrkeprøver uden vold, navnlig forsøgt når det internationale systems hovedantagonister befinder sig i en direkte konfrontation som f.eks. i Berlin- og Cuba-konflikterne. I Berlin sker styrkeprøven i 1948-49 gennem blokade og blokadebrydning ved luftbroen. I 1961 fører en ny styrkeprøve uden voldsanvendelse over Berlin til en ny remisløsning ved hjælp af Berlin-muren.

I Cuba-konflikten i 1962 er det påny blokadevåbnet, der tages i brug, denne gang fra amerikansk side.

Charles McClelland foreslår, at "konfliktrelationerne" mellem de to store atommagter ikke nødvendigvis vil udvikle sig i retning af hverken "collaboration" eller "accomodation", men at "the competition would fall, more and more, into expected patterns and, perhaps, would be brought under self-enforcing rules of the game"¹⁾.

Han understreger, som nævnt, imidlertid, at hvis dette er sandsynligt for et system, der er domineret af to højt industrialiserede supermagter, er det mindre sandsynligt, hvis dette bipolære system omdannes til et multipolært, hvori en række aktører er stormagter på et lavere industrielt udviklingstrin.

Netop i en konfrontation mellem en industristormagt og et u-land kommer metoderne subversion og persuasion snarere end dissuasion til anvendelse. Industrimagten har muligheder for "overtalelse" ved hjælp af økonomiske midler, mens et u-land med en stærk ideologisk appel kan anvende propagandaen og subversionen, eventuelt i form af den "revolutionære krig" eller den "nationale befrielseskrig". Over for guerrilla-krigen har det vist sig, at en industrimagt ofte vil være alvorligt handicappet, fordi dens voldsmidler er inadækvate. Frankrig har uden held bemæmpet guerrilla-bevægelser i Indokina og Nordafrika, England på Cypern og måske med større succes i Malaya og Kenya; men den militære sejr har her ikke været ensbetydende med en politisk sejr, hvis

1) Op.cit., s. 200.

denne skulle bestå i en bevarelse af kontrollen med det omstridte område. I Grækenland lykkedes det den af USA støttede regering at nedkæmpe den kommunistiske partisanbevægelse, men først da Jugoslavien lukkede nordgrænsen.

Under alle omstændigheder synes der at være en tendens i det nuværende system i retning af, at mellemværender i den internationale politik udkæmpes inden for den enkelte stats område, med andre ord til en sammensmeltning mellem international og indrenational politik. Metoden kan være persuasion, som når de to førende industristater forsøger at overbevise konkurrerende grupper om, at deres økonomiske system er det mest effektive eller deres samfundsider de mest retfærdige, eller subversion, der kan udarte til internationale borgerkrige. Forudsætningerne for, at vold bliver taget i anvendelse i et lands indre politik, er, som Bertrand de Jouvenel fremhæver, dårligt kendte, men han mener, at "internal politics have become increasingly more warlike" i vor tid¹⁾.

Er årsagssammenhængene i denne udvikling uklare, selvom det ville være nærliggende at tænke på ændringer i traditionelle sociale strukturer under indflydelse af den teknologiske udvikling, så har man i det mindste kunnet opstille en korrelation mellem politisk voldsanvendelse og økonomisk udviklingstrin. Det er blevet påpeget, at "endogene revolutioner" ikke har fundet sted i lande, hvori nationalproduktet pr. indbygger oversteg 900 dollars om året, og at der sker et skarpt fald i den politiske voldsanvendelse efter 200 dollars²⁾. Der er derfor grund til at antage, at det økonomiske og indrepolitiske problem, hvorledes u-landene bringes ind i "take-off"-fasen i de kommende år også vil blive et centralt spørgsmål for den internationale politik.

Om faktorer, der indvirker på landenes økonomiske udvikling, henvises i øvrigt til første del af den systematiske gennemgang.

1) Bertrand de Jouvenel, The Pure Theory of Politics, Cambridge 1963, ss. 184 & 181.

2) Bruce M. Russett, Trends in World Politics, New York, s. 136 & Duroselle, Introduction, s. 418.

INDHOLDSFORTEGNELSE.

POLITIKKENS TILBLIVELSE.

1. Indledning	side	1
---------------------	------	---

I. DEN INTERNATIONALE POLITIK.

2. Systemet	-	7
3. Aktørerne	-	11
4. Statsadfærd	-	12
5. Magtteorier	-	19
6. Magtbalanceteorien	-	27
7. Magt og indflydelse	-	34
8. Kritik af magtteorierne	-	40
9. De nationale interesser	-	46
10. Udenrigspolitikens aspekter	-	52
11. Samarbejdspolen	-	57
12. Den svages styrke	-	62

II. UDENRIGSPOLITIKKEN.

13. Beslutningstageradfærd	-	69
14. Kausalitet og finalitet	-	74
15. Den ydre konjunktur	-	78
16. Konjunkturkomponenter	-	83
17. Konjunkturopfattelsen	-	89
18. Informationskanalerne	-	93
19. Konjunkturbedømmelsen	-	100
20. Beslutningsformuleringen	-	107
21. Prognoseproblemet	-	112
22. Konfliktforventninger	-	117
23. Præcedens og konjunktur	-	122
24. Syndromatiske holdninger	-	129
25. Den amorfe opinion	-	133
26. Den artikulerede opinion	-	140

III. APPARAT OG METODE.

27. Ekspertmiljøet	-	145
28. Det danske system	-	151
29. Forhandling	-	157
30. Styrkeprøver uden kontakt	-	164
31. Krig med andre midler	-	169