

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

INTERNATIONALE POLITISKE
SYSTEMER

Erling Bjøl

INDHOLDSFORTEGNELSE.

INDLEDNING	side	1
1. Fagets oprindelse	-	1
2. Det politiske verdensbillede	-	10
3. Fagets placering	-	15
4. Internationale systemer	-	21
Hegemonisystemer	-	24
Bipolære systemer	-	25
International stratifikation	-	25
5. Magtbalance	-	27
Magtbalancens metoder	-	29
6. Atomalderens magtbalance	-	32
7. Magtbalancens funktion	-	39
8. Det klassiske magtbalancesystem	-	47
9. Integration	-	53
Sikkerhedsfællesskaber	-	55
Alliancesystemer	-	57
Økonomiske fællesskaber	-	61
Affinitetssystemer	-	65
10. Integrationsmåling	-	67
11. Systemtilstande	-	71
Krigstilstanden	-	72
Krise	-	76
Stabilitet	-	79
12. Systemforandring	-	82
Konflikttyper	-	86
Internationale normer	-	89
NOTER	-	94

INDLEDNING

1. Fagets oprindelse.

International politik har eksisteret, så længe man har haft autonome politiske enheder, der har været i kontakt med hinanden og søgt at hævde deres selvstændige eksistens over for hinanden. Studiet af international politik er i Europa så gammelt som Thukydides, og han havde samtidige i Asien, der fra andre synsvinkler beskæftigede sig med forholdet mellem fyrster i krig og fred: i Indien Kautilya, som man tilskriver værket Arthaśāstra, i Kina Sun Tzu, hvis afhandling om krigskunsten er verdens ældst kendte.¹⁾

Tre fænomener, som genfindes i senere tiders studier af international politik, optræder allerede hos disse oldtidsforfattere:¹⁾ krigen har en central placering i den problematik, der behandles,²⁾ det beskrivende og det forekskrivende glider over i hinanden, og³⁾ forholdet mellem stater fremstilles⁴⁾ dels under en historisk,⁵⁾ dels under en analytisk synsvinkel.

Den moderne statskundskabsdisciplin international politik har ikke bare forløbere langt tilbage i tiden. Den har også aner inden for en række forskellige fag. Chicago-professoren Quincy Wright, der er forfatter til det omfattende værk A Study of War (1942), opregner i et forsøg på at definere disciplinen international politik ikke mindre end 16 forskellige fag, der har beskæftiget sig med relevante fænomener, og man kunne udvide listen yderligere.²⁾ Professor Manning fra London School of Economics karakteriserede en gang i spøg en specialist i international politik eller "internationale relationer", som faget ofte kaldes i engelsk- og fransksprogede lande, som "en mand, der beklager, at han ikke har bedre kendskab til psykologi, økonomi, diplomatisk historie, jura, sociologi, geografi, sprog, komparativ politik og endnu en lang liste".³⁾ Dette polyhistoriske præg, der på den ene side rummer dilettanteriets snarer og endda charlataneriets farer, på den anden side har lagt faget åbent for invasion fra et utal af videnskabsgrene, understregedes også af Bernard H.M. Vlekke, den første professor i international politik i Holland, da han i sin åbningsforelæsning på Leydens universitet erklærede, at han forgæves havde søgt efter grænserne for det, han skulle undervise i.⁴⁾

Oprindelsen af det fag, der betegnes som international politik, har man helt præcis villet datere til den 30. maj 1919.⁵⁾ Den dag mødtes medlemmer af den engelske og den amerikanske fredsdelegation på hotel Majestic i Paris og enedes om at grundlægge videnskabelige institutter til udforskning af international politik i deres respektive hjemlande. Det førte til oprettelsen af The Royal Institute of International Affairs i London i 1920 og Council on Foreign Relations i New York. Navneforskellen er mere end tilfældig. Der lå bag den en forskel i synsvinkel og sigte, som man også kunne genfinde i

de to institutioners formålsparagraffer. I betegnelsen international affairs lå en antydning af, at opmærksomheden primært ville blive rettet mod den internationale politik, med interaktionerne mellem staterne, i foreign relations, at man navnlig ville interessere sig for udenrigspolitikken, hvilket først og fremmest ville sige USAs udenrigspolitik. Disse to synsvinkler afspejledes i titlerne på de tidsskrifter, som de to institutioner begyndte at udsende, International Affairs i London og Foreign Affairs i New York.⁶⁾

I Tyskland grundlagdes lidt senere Institut für Auswärtige Politik i Hamburg, der udgav tidsskriftet Europäische Gespräche,⁷⁾ og i Danmark fulgte man efter i 1926 med Institut for Historie og Samfundsøkonomi ved Københavns Universitet og udsendelsen af tidsskriftet Økonomi og Politik. Dr. P. Munch, som dette initiativ navnlig skyldtes, skriver herom:

Det var min Opfattelse, at det Stof, der foreligger om Begivenheder og Forhold i den nyeste Tid, er saa rigt, at der er en vis Mulighed¹⁾ for derfra at hente en Opfattelse af den nærmeste kommende Tids Udvikling og²⁾ for ved Fremstilling af denne at øve en vis Indflydelse på Begivenhedernes Gang. Men Forudsætningen er, at man er i Stand til for Alvor at gennemarbejde det omfattende Stof, og dette er saa stort, at ingen enkelt kan magte det; skal det virkelig udnyttes, kræves der et institutmæssigt Arbejde, hvor flere arbejder sammen, og Midler til at faa Stoffet lagt til Rette.⁸⁾

Der ligger i dr. Munchs målsætning, som ophavsmændene til de øvrige institutter formentlig ville have været rede til at skrive under på, synspunkter og ambitioner, som man siden gang på gang træffer hos faget international politiks dyrkere: ønsket om systematisk indsamling og bearbejdelse af samtids-historiske data og en forhåbning om gennem videnskabelig analyse af dem både at opnå visse prognosemuligheder og at kunne påvirke regeringernes udenrigspolitik.

Sideløbende med institutgrundlæggelsen kom professorater i international politik, der som disciplin var blevet skitseret i A.J. Grants An Introduction to the Study of International Relations (1916). Det første professorat oprettedes i 1919 ved University College of Wales. I 1925 bevilgedes et tilsvarende professorat med støtte fra Carnegie Endowment i Paris og i 1927 ved den i 1920 grundlagte Hochschule für Politik i Berlin. For fagets senere udvikling er der ikke mindst grund til at lægge mærke til den sidste. Ledelsen af højskolen overtoges i 1930 af schweizeren Arnold Wolfers (f. 1892), der 1924-30 havde været docent ved den. Han udvandrede i 1933 til USA, hvor han kom til at spille en central rolle for disciplinen, og hvortil han efterfulgtes af en række centraleuropæiske forskere, flere af dem uddannet i Berlin.⁹⁾

En anden europæisk institution, der har været med til at præge faget, er det i 1927 grundlagte Institut Universitaire de Hautes Etudes internationales i Genève, en by, som Folkeforbundet i disse år gjorde til den internationale politiks store korsvej.

Man har betegnet denne første fase i fagets udvikling som den samtidshistoriske.¹⁰⁾ Betegnelsen er for så vidt træffende, som årene efter den første verdenskrig dels er præget af, at historikerne med stor energi kaster sig over den umiddelbare fortid, krigsudbruddet og Versailles-freden, dels af en interesse for den samtidige internationale politik. Det sidste giver sig f.eks. udslag i Royal Institutes forsøg på at skabe en løbende orientering i Survey of International Affairs, senere efterfulgt af bestræbelserne på at levere helt aktuelle kildesamlinger i Keesing's Contemporary Archives.

En ny indstilling til kildepublikationer fra regeringernes side, som må ses i sammenhæng med krigsskyldsdebatten, gjorde det muligt for historikerne at forlade den diplomatiske histories hidtidige indstilling, der havde været, at international politik først kunne behandles videnskabeligt, når alle akter var tilgængelige. Stormagternes udenrigsministerier udsendte nu - skønsomt udvalgte - kildesamlinger til belysning af krigens forhistorie. Samtiden defineret som en periode, hvori aktører og forskere er samtidige, d.v.s. aktørerne ikke afgået ved døden, inden forskerne behandler de begivenheder, de har deltaget i, dyrkedes i England af H.W.V. Temperley, der allerede i årene 1920-24 kunne skrive sin History of the Peace Conference, i Frankrig af Pierre Renouvin, der udsendte værker om verdenskrigens diplomatiske forspil som Les origines immédiates de la guerre (1927) og La Crise européenne et la première guerre mondiale.

Men det er misvisende at tale om et kronologisk udviklingsforløb, hvori en fase udvikler sig af en anden i disciplinen international politik. Allerede i denne periode forekommer flere sideløbende måder at behandle den internationale politik på, og hvis man vil anse en generel problemstilling for det, der efterhånden bliver det karakteristiske for faget international politik i modsætning til samtidshistorien, at det i stedet for at spørge: hvordan opstod krigen i 1914? spørger: hvordan opstår krige? for at sige det elementært, må man trække tråde længere tilbage.

Allerede før 1914 foreligger fra forskellig side en hel række "generelle teorier" om determinanter i international politik, som bør nævnes, fordi de danner udgangsgrundlag for forskellige skoler. Man kan i det mindste skelne fire retninger efter den kategori af determinanter, som de pågældende har lagt vægt på: økonomiske, geografiske, militære, systemstrukturelle, uden at den indbyrdes afgrænsning er klar.

a) Teorien om økonomiske determinanter bag aktørernes adfærd i international politik optræder i talrige mere eller mindre løse versioner helt tilbage til det 18. århundrede præciseres omkring 1840 af Oxford-økonomen Merivale,¹¹⁾ men formuleres i den version, der får de mest vidtgående konsekvenser, af den engelske økonom J.A. Hobson i Imperialism, a Study (1902),

som danner forlægget for Lenins Imperialism, kak vysšaja stadija kapitalizma (Imperialismen som kapitalismens højeste stadium, 1917), grundlaget for al senere sovjetisk fortolkning af international politik.¹²⁾

Også den ene af de mænd, der blev ophavsmænd til den skole, som i mellemkrigstiden med et udtryk opfundet af svenskeren Rudolf Kjellén kaldtes geopolitik, den britiske geograf Halford Mackinder, (1903-1908 direktør for London School of Economics) accepterede teorien om økonomiske determinanter bag imperialismen, men interesserede sig ligesom den tyske geograf Friedrich Ratzel mest for de geografiske. Mackinders teori om kontrollen af Østeuropa, Vestrusland samt de danske og tyrkiske stræder, som afgørende for, hvem der ville beherske "verdensøen" (Asien-Europa-Afrika), blev genoptaget af den geopolitiske skole i Tyskland og fik betydning for Hitlers udenrigspolitiske mål-sætning samt muligvis for Stalins.¹³⁾ Dens videreudvikling af den hollandsk-amerikanske Yale-professor Nicholas Spykman i The Geography of Peace (1944) med teorien om, at den, der "kontrollerer randlandet (the Rimland) behersker Eurasia", og at "den, der behersker Eurasia kontrollerer verdens skæbne", har til gengæld muligvis haft betydning for amerikansk udenrigspolitik efter den anden verdenskrig.¹⁴⁾

Ratzel var mere optaget af havet som vejen til verdensmagten og formulerede med sin Das Meer als Quelle der Völkergrösse (1898) en bogtitel, der kunne tjene som slagord for den nye tyske marine. Denne var desuden interesseret i den amerikanske forfatter Alfred Thayer Mahans bøger The Influence of Sea Power upon History 1660-1793 (1890) og The Influence of Sea Power upon the French Revolution and Empire 1793-1813 (1892), som også undertiden henregnes til geopolitikkens forudsætninger.¹⁵⁾ Snarere står Mahan dog som eksponent for en retning, der anser de militære midler som en afgørende determinant. Når der er grund til at nævne ham, er det bl.a. fordi den senere såkaldte "realistiske skole" i Amerika betragter ham som en af sine klassikere, og fordi forholdet mellem våbentechnik og politik beskæftiger mange forskere efter den anden verdenskrig.

Havet spiller endelig en rolle for en sociolog, der i århundredets begyndelse gav en første udformning af det, der her er blevet kaldt en "systemstrukturel" teori, den polsk-østrigske Graz-professor Ludwig Gumplowicz (1838-1909), der havde som ambition at nå til en "erkendelse af det internationale livs love, altså til en egentlig den ydre politiks videnskabelige teori".¹⁶⁾ Gumplowiczs indflydelse på faget international politiks senere udvikling synes ikke at have været genstand for systematisk udforskning. Men hans teori om magteksansion som en "naturlov" for staternes adfærd i den internationale politik foregriber så påfaldende de senere "realisters" teorier, at det er nærliggende at formode en i det mindste indirekte påvirkning.

I disse forskellige forsøg på at opstille generelle teorier om den internationale politiks determinanter foregribes det, man kan kalde en sociologisk orientering af faget, når man ved sociologi med Max Weber og Raymond Aron vil forstå ikke en bestemt forskningsteknik, men en metode, der tilstræber "en begrebsmæssig rekonstruktion af samfundsinstitutionerne og deres funktion" ved spørgsmål, der søger "at konstatere en regelmæssig sammenhæng mellem to fænomener, der ikke nødvendigvis tager formen: fænomenet A gør fænomenet B uundgåeligt, men fænomenet A sandsynliggør mere eller mindre fænomenet B."¹⁷⁾ Eller måske mere præcist udtrykt søger regelmæssige sammenhænge mellem typer af samfundsfænomener.

Man har villet datere overgangen til den sociologiske metode til en international faglig konference i Prag i 1938 og navnlig lagt vægt på Lwow-professoren Ludvig Ehrlichs indsats. Det er ligeledes på dette møde mellem forskere i international politik, man når frem til en bestræbelse på at afgrænse faget efter dets studiefelt, der nu betegnes som "det internationale samfund".¹⁸⁾

Men inden fagets videre udvikling efter den anden verdenskrig tages op, kan der være grund til at fæste sig ved et træk i de første faser, der måske er fagets største problem som videnskab: den intime vekselvirkning mellem dets udvikling og udviklingen i det område af menneskelig adfærd, det beskæftiger sig med, den internationale politik.

Når samtidshistorien får en opblomstring efter den første verdenskrig, hænger det nøje sammen med den politiske debat om krigen, som katastrofen udløser. En stor forskningsindsats får et apologetisk præg. Omvendt kan man navnlig for de økonomiske og geopolitiske teoris vedkommende konstatere, hvordan samfundsvidenskabelige teorier, der set fra et videnskabeligt synspunkt, højst kan karakteriseres som foreløbige hypoteser, tages til indtægt af politiske aktører og af dem ophøjes til "videnskabelige love", der siden tjener ikke bare til retfærdiggørelse af politisk adfærd, men også, hvor de indgår i regimernes ideologiske legitimitetsgrundlag, lægger den videre forskning i en aksiomatisk spændetrøje, der fører til, at videnskabelig forskningsteknik løsrives fra videnskabelig metode og gøres til redskab for, hvad der nu er blevet politiske doktriner.

Den intime sammenhæng mellem politik og videnskab udfolder sig i mellemkrigsårene i endnu en retning, som får betydning for den videre udvikling af studiet af international politik, en retning, der kan sammenfattes under betegnelsen "fredsforskning". Der oprettedes i løbet af 20'erne professorater i "fredsvidenskab" og forskningsinstitutioner, som kaldtes "fredsakademier".¹⁹⁾ Det spørgsmål, der her sættes i forgrunden, var ikke bare det grundforskningsorienterede, hvordan krige opstår, men det målforskningsprægede, hvordan de kunne forhindres. Vi genfinder det i titlen på Georg Cohns

bog fra 1945: Kan krig forhindres? En ny videnskab. Cohn var udenrigsministeriets folkeretsekspert, og det er karakteristisk for denne retning i mellemkrigstiden, at den er stærkt præget af jurister, der søger løsningen på krigens problem ved retlige midler og ikke mindst sætter deres lid til Folkeforbundets muligheder. Betegnelsen fredsforskning er siden den anden verdenskrig i højere grad søgt monopoliseret af en bestemt gruppe sociologisk orienterede forskere. Bernard Vlekke har heroverfor gjort gældende, at "ethvert studium af international politik er fredsforskning."²⁰⁾

Det er siden den anden verdenskrig navnlig i Amerika, faget international politik har fået en betydelig opblomstring. Men grundlaget blev lagt allerede i 1930'erne. Den kollektive sikkerhedspolitik's sammenbrud med Japans invasion i Manchuriet i 1931, Hitlers magtovertagelse i Tyskland og Mussolinis angreb på Etiopien affødte en reaktion i det videnskabelige miljø mod "folkeforbundsidealisterne" og wilsonianismen, der førte til udviklingen af det, man senere har kaldt "den realistiske retning". En af dens "kirkefædre" var teologen Reinhold Niebuhr, der siden udsendelsen af Moral Man and Immoral Society (1932) har haft en betydelig indflydelse på amerikansk debat om international politik.²¹⁾ Året efter udsendte Frederick Schuman med International Politics, hvad der formentlig kan betegnes som den første egentlige lærebog i faget international politik. I Yale grundlagdes i 1934 under ledelse af Nicholas Spykman Institute of International Studies og samme år oprettedes i Princeton Woodrow Wilson School of Public and International Affairs med et særligt Center of international Studies. Hos Niebuhr, Schuman og Spykman lægges vægt på en "magtpolitisk" fortolkning af international politik, og det samme prægede undervisningen ved Yale og Princeton.²²⁾ Enten udgangsgrundlaget som hos Niebuhr var "menneskets natur" eller som hos Schuman og Spykman "staternes natur", kom man til samme resultat: den internationale politik var præget af magtstræb og kamp mellem egoistiske statsinteresser. Denne "realistiske skole" fik støtte fra europæere som Wolfers, der åbent vedgår sin gæld til den tyske historiker Friedrich Meineckes store værk om "statshensynsdoktrinerne" Die Idee der Staatsräson (1924),²³⁾ og den engelske historiker Edward H. Carrs Twenty Years Crisis, 1919-1939 (1939).

Ligeledes i 30'erne kom impulser til studiet fra University of Chicago med Quincy Wrights krigsstudier og Harold Lasswells World Politics and Personal Insecurity (1935), der søger at gøre den internationale politik til en del af politologien. Fra 1943 knyttedes den i 1937 fra Tyskland udvandrede Hans J. Morgenthau (f. 1902) ligeledes til Chicagos universitet. Hans i 1948 udsendte lærebog Politics among Nations vandt i de følgende år så stor udbredelse, at han siden er blevet betragtet som realisternes førende talsmand i USA. Men i virkeligheden doceredes deres synspunkter allerede inden

krigen. Med USAs deltagelse i den anden verdenskrig skabtes der imidlertid en ny social situation, som førte til, at Amerika fik en fremtrædende rolle i den internationale politik, og de realistiske doktriner kom til at indgå i USAs intellektuelle tilpasningsproces til denne nye situation, dets brud med isolationismen. Man har i denne forbindelse navnlig tillagt Spykmans America's Strategy in World Politics (1942) en central betydning.²⁴⁾

30'ernes realister havde navnlig været optaget af truslen fra de fascistiske stater og den amerikanske isolationismes betydning herfor. Efter Tysklands og Japans nederlag var den internationale situation imidlertid afgørende ændret og udviklede sig hurtigt til en konfrontation mellem USA og Sovjetunionen. I dette klima udvikledes en retning med et stærkt antikommunistisk ideologisk engagement, hvis hovedcentre blev Pennsylvania-universitetets Foreign Policy Research Institute i Philadelphia, Hoover Institution on War, Revolution and Peace i Stanford, Californien, og Georgetown School of Foreign Service i Washington.

Mens realisterne argumenterede mod amerikansk isolationisme ud fra "evigtgyldige love" om staternes interessekamp i international politik, lagde ideologerne vægt på opgøret mellem demokrati og kommunisme og var tilbøjelige til at fortolke den internationale politik ud fra en teori om en verdensomspændende kommunistisk sammensværgelse sigtende mod et sovjetisk verdensherredømme.

Det er ikke tilfældigt, at faget international politiks udvikling i Amerika er sat så nøje i forbindelse med den internationale politiske udvikling. I endnu højere grad end i Europa gælder det, at der er en sammenhæng i USA. Forskerne optræder i langt højere grad som aktører. Der er en vandring frem og tilbage mellem forskningsmiljø og beslutningsmiljø, som ikke har noget sidestykke i Europa. Max Weber forsøgte vel også under den første verdenskrig at optræde som "rådgiver for fyrsten", men uden større held. I USA ser man Quincy Wright som rådgiver for State Department og medlem af Nürnberg-domstolen. Morgenthau som State Department rådgiver 1949-1951, Wolfers i samme egenskab og som direktør for John Hopkins universitetets Center of Foreign Policy Research 1957-1965 som en af inspiratorerne af Kennedy's Flexible response strategi. Robert Bowie som grundlægger af Harvards Center for international Affairs (1958) efter tjeneste i State Department. Et af centrets førende navne Henry Kissinger udnævnt til præsident Nixons udenrigspolitiske rådgiver i 1968. O.s.v.

Morgenthau har en gang om sin virksomhed som teoretiker skrevet:

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.²⁵⁾

Raymond Aron har da også afvist at acceptere Morgenthau som videnskabelig teoretiker og i stedet betegnet ham som "ideolog", idet teorien om magtstræbet som den afgørende determinant i international politik efter hans opfattelse hverken kan bekræftes eller afkræftes og derfor ikke er teori i videnskabelig forstand, men det, Aron kalder en "doktrin".²⁶⁾

Der kan måske derfor være rimelighed i til en vis grad at betragte faget international politik, som det har udviklet sig i USA, snarere som et led i en opdragelse end i en videnskabelig uddannelse. Men grænserne er så flydende, at det forekommer håbløst at anvende dem ved et forsøg på at give en oversigt over fagets udvikling og forgrening i Amerika. Det synes mere hensigtsmæssigt at gå frem efter de metoder og emnekredse, der er karakteristiske for forskellige retninger.

Et af de klassificeringskriterier, der kan anvendes, er det analytiske niveau, man vælger: systemet, staten eller beslutningstageren.²⁷⁾ Karakteristisk for realisterne har det været, at de har koncentreret sig om "staten som aktør" med Wolfers' udtryk.

En anden retning har været mere systemorienteret, til dels under påvirkning af den almindelige interesse for systemanalyse, som har udviklet sig i efterkrigsårene, til dels utvivlsomt af nationaløkonomisk teori. Morton Kaplan, Richard Rosecrance og Charles McClelland kan rubriceres i denne gruppe.²⁸⁾

Siden Richard Snyder i 1954 udsendte sin studie Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics har en tredje gruppe under indflydelse af organisationsteoriens udvikling i driftsøkonomi og forvaltningslære koncentreret sig om mikroanalysen rettet mod de udenrigspolitiske beslutningstagere.²⁹⁾

Om både systemanalytikerne og beslutningsanalytikerne gælder dog, at den teoretiske og metodologiske, ofte nok så skolastisk prægede debat kun i ringe omfang er blevet fulgt op af empiriske studier.

I nogen grad på tværs af denne opdeling kan man sondre efter den problematik, der har optaget forskerne, mellem strategerne, konfliktforskerne, integrationsforskerne, regionalisterne og økologerne.

Den første gruppe, der tæller folk som Henry Kissinger, Herman Kahn, Albert Wohlstetter, Paul Nitze, Robert E. Osgood, Klaus Knorr og William W. Kaufmann, har navnlig interesseret sig for den sikkerhedspolitiske problematik set i relation til den våbentekniske udvikling.

Konfliktforskerne, blandt hvilke man finder økonomer som Kenneth Boulding (Ann Arbor) og Thomas Schelling (Harvard), psykologer som Herbert

Kelman (Ann Arbor) og Otto Klineberg, har søgt at kaste nyt lys over international politik ved hjælp af indsigt fra konflikter på andre områder.³⁰⁾

Integrationforskerne, hvis førende navne er Karl Deutsch, Ernst Haas og Amitai Etzioni, har så at sige anlagt en til konfliktforskningen komplementær synsvinkel ved at rette opmærksomheden mod politiske smeltningprocesser.³¹⁾

Regionalisterne har fortrinsvis koncentreret sig om bestemte regioner. Navnlig har Sovjetunionen og sovjetisk udenrigspolitik været genstand for en betydelig forskningsindsats. Man kunne i denne forbindelse nævne navne som Adam Ulam, Marshall Shulman, Zbigniew Brzezinski, Donald Zagoria, Robert Tucker, George Kennan og Aspaturian.³²⁾

Ved økologerne forstås endelig en gruppe forskere, der som især Harold og Margaret Sprout har haft opmærksomheden på forholdet mellem miljø, specielt det geografiske miljø og politik.³³⁾

Det er umuligt på nogle få sider at give et bare nogenlunde indtryk af den mangfoldige udvikling som studiet af international politik har fået i Amerika i de senere år, og i øvrigt også overflødigt, da hele den følgende fremstilling i høj grad bygger på amerikanske forskningsresultater, som der således vil blive lejlighed til at vende tilbage til.

Forskningen er dels knyttet til universitetsinstitutter som de allerede nævnte eller Columbia-universitetets Institute of War and Peace Studies og Ann Arbor Center for Research in Conflict Resolution, dels foregår den i videnskabelige institutter som RAND i Californien og Hudson Institute i New York stat.

Resultaterne fremlægges i en strøm af monografier og tidsskriftartikler i organer som Princetons World Politics, Columbias Journal of international Affairs, Pennsylvanias Orbis og Ann Arbors Journal of Conflict Resolution.

Skønt Amerika siden krigen helt har taget tæten i studiet af international politik bør det dog nævnes, at der også i Europa er sket en fortsat udvikling af faget, der f.eks. har fundet udtryk i sociologen Raymond Arons Paix et guerre entre les nations (1962), som den følgende fremstilling vil støtte sig stærkt til, I England og Tyskland er der navnlig grund til at fremhæve en række regionalstudier, som der vil blive anledning til at berøre i den følgende fremstilling.

At strukturere og afgrænse et så synkretisk og omfattende et forskningsfelt som international politik i en videnskabelig disciplin er næppe muligt uden en vis vilkårlighed. Men i det følgende vil det blive tilstræbt at yde forskellige retninger retfærdighed i det omfang, det er foreneligt med en systematisk fremstilling.

Den systematik, der vil blive anvendt, vil følge de tre analy-

tiske niveauer: systemet, staten, beslutningstageren. Der er her tale om "tidløse" kategorier. Men da der, som Raymond Aron har gjort gældende, i enhver analyse af international politik også må indgå hensynet til "konjunktorens historiske originalitet", vil der inden overgangen til det mikroanalytiske niveau "beslutningstagerrollen" blive indskudt et afsnit om de sociale kræfter, der på en gang ligger under konjunktorens originalitet og skaber betingelser og begrænsninger for beslutningstagernes adfærdsvalg.

2. Det politiske verdensbillede.

Det er ikke bare de mange måder at nærme sig faget på, der vanskeliggør struktureringen af disciplinen international politik. Det er også den overvældende mængde data og det forhold, at den enkelte er begyndt at møde dem, inden han er blevet konfronteret med den videnskabelige erkendelsesproblematik, men efter at der har udviklet sig værdiprægede perceptionsstrukturer. Allerede i den tidligste barndom vil der formentlig hos de fleste på en gang have udviklet sig en følelsesmæssig reaktion mod den internationale politiks mest brutale fænomen, krigen, og der vil være sket en indlæring af stereotyper om ens eget og andre folk, såvel som af de lokalt fremherskende fortolkninger af historien. Formentlig mødes intet andet statskundskabsfag med en sådan bagage af værdipræmisser som international politik.

Disse værdipræmisser opståen og struktur skal senere drøftes nærmere i anden sammenhæng. Her skal blot gøres opmærksom på, at de spiller en rolle for opfattelsen og filtreringen af de data, som enhver uophørligt konfronteres med. Perceptionspsykologien har eksperimentalt kunnet påvise, hvordan billeder, hvortil der er knyttet behag, opfattes lettere end billeder, hvortil der er knyttet ubehag. ¹⁾ Som ubehagelige opleves informationer, der er "inkongruente", d.v.s. som er i strid med den pågældendes værdisystem. ²⁾ Ofte er det, der opfattes, det forventede, ikke det faktiske. Som eksempel kan anføres et amerikansk eksperiment, hvori en række hvide forsøgspersoner fik forelagt et billede af en hvid mand med en kniv i hånden i skænderi med en neger. Det viste sig, at de fleste bagefter mente at have set en neger med en kniv i hånden. ³⁾

"Enhver ser verden gennem briller, som groft forvrænger den", skriver Quincy Wright. "Dette gælder navnlig om internationale forhold, fordi de fleste får deres forestillinger om andre nationer, fra informationer, der kommer gennem en flaskehals bestående af nogle få journalister eller propagandister, og som de fortolker ved hjælp af vage erindringer om deres geografiske og historiske skolekundskaber." ⁴⁾

Her er altså tale om en dobbelt perceptionsforvridning, dels den, der skyldes "brillerne", dels den, der skyldes "flaskehalsen". Den første

forudsætning for enhver videnskabelig behandling af international politik som af ethvert andet samfundsfænomen er naturligvis, at man formulerer hypoteser, der har en sådan form, at de er egnede til bekræftelse eller afkræftelse, og at man under denne proces hele tiden er indstillet på at modificere sine hypoteser i overensstemmelse med inkongruente data. I sidste instans er der dog næppe nogen anden garanti for, at dette kan lykkes end den kontrol, forskere med "andre briller" udøver. Ikke mindst inden for samfundsvidenskaberne er en erkendelse derfor kun mulig gennem fortsat dialog. Det giver dem det "væsentligt ufuldendte" præg, Max Weber fremhævede, som karakteristisk. ⁵⁾

Men ingen hypotese kommer ud af den blå luft. Den formuleres ud fra et materiale, som findes i bevidsthedsfeltet, og hvad der placeres mere eller mindre fremtrædende heri, er ikke bare afhængigt af det individuelle værdisystems "filtreringsproces", men også af en udvælgelsesproces, som den enkelte "modtager" er uden indflydelse på, men hvis karakteristiske træk kan udforskes.

For en stor del er indholdet af vort "politiske verdensbillede" bestemt af massemedierne og den udvælgelsesproces, der foregår inden for nyhedsformidlingen. Efter hvilke kriterier sker den?

Emnet hører primært hjemme i den endnu embryoniske presseforskning, men kan vanskeligt forbigås i faget international politik. Hvad er "nyheder" og hvorfor? Hvorfor har krigen i Vietnam i en årrække været nyheder, mens de samtidige massakrer i Indonesien, der skønnes at have kostet en halv million mennesker livet, ikke har været det, i den forstand, at de knap nok er blevet omtalt i presse, radio og tv? ⁶⁾

I For det første kan man konstatere, at den internationale "nyhedsmaskine" ikke er til stede i samme omfang over alt på kloden. I 1963 var halvdelen af den amerikanske presses godt 500 udlandskorrespondenter stationeret i Vesteuropa, mens en fjerdedel var fordelt over Latinamerika, Afrika og Mellemøsten. ⁷⁾ Dernæst er dens arbejdskår højst forskellige i de forskellige lande. Der kan være censur på udgående nyheder fra et land. Nyhedssamlerens bevægelsesfrihed og kontaktmuligheder kan være begrænsede. Censur på den lokale presse kan underbinde udlandskorrespondenternes vigtigste informationskilde. De bliver stærkt afhængige af, hvad myndighederne anser det for opportunt at oplyse. I mange hovedstæder besørger nyhedsdækningen til de internationale bureauer og udenlandske blade af indfødte, der kan være under lokalt politisk pres. I de lande, hvor pressen kan arbejde uden censur, er den ofte genstand for manipulation, navnlig ved "lækager" og "planter", nyheder, der tilflyder pressen fra kilder, som af politiske grunde kan være interesserede i, at den ene eller anden oplysning kommer frem

på et bestemt tidspunkt.⁸⁾

Kårene for nyhedsindsamling er ikke ene om at bestemme det internationale nyhedssystems geografiske strukturering. Den påvirkes af markedets behov. For at forstå betydningen heraf må man gøre sig klart, at det mest købekraftige nyhedsmarked er de højst udviklede kapitalistiske lande med USA i spidsen. Den amerikanske presse - aviser, radio og fjernsyn - er hovedtagere af nyheder, og nogle af de største verdensomspændende nyhedsorganisationer som Associated Press og United Press International er amerikanske. Store amerikanske blade som New York Times har et udbredt korrespondentnet. Hovedmarkedet er USA, men både bureauer, aviser og radio-tv-selskaber med en omfattende egen nyhedsorganisation søger kunder uden for Amerika. På andenpladsen kommer engelske nyhedsorganisationer. Navnlig nyhedsforsyningen fra områder uden for Europa præges af det amerikansk-engelske hovedmarked. Det gælder nok ikke mindst fjernsynet, fordi nyhedsindsamlingen her er væsentligt mere kostbar end til den trykte presse og radioen.

Hvad der er nyheder i Amerika, er derfor i stigende grad nyheder i hele verden. Det betyder, at nyhedsformidlingen får en amerikansk slagside, hvori dog ikke ligger, at den får en drejning, der tjener den amerikanske stats interesser. Det internationale informationssystems funktion er i liberale samfund, skriver Maurice Duverger, præget af en "mecanisme de la recherche du client".⁹⁾ Racekonflikter i amerikanske byer er en god salgsvare til presse og tv over hele verden og leveres følgelig, "fabrikeres" måske endda lejlighedsvis af udsendte tv-hold, hvis man kan tro Daniel Boorstin.¹⁰⁾ Fjernsynets teknik egner sig bedst til "den arrangerede begivenhed", det, man på forhånd ved, vil ske. Det, Boorstin kalder "pseudo-begivenheden", har derfor fået en mere fremtrædende plads i vort politiske verdensbillede end inden fjernsynet.

Men selv om det kommercielle internationale nyhedssystem tilpasser varen efter behovet, påvirkes produktionen af, at den for en stor del primært er beregnet på det amerikanske marked. Det næste spørgsmål bliver derpå, om der kan siges noget om, hvorledes dette præger informationerne. For det første kan det nævnes, at kun en brøkdel af de informationer, der når frem til avisernes, radioens og fjernsynets redaktionssekretariater, bringes videre til offentligheden. New York Times har som valgsprog All the news that's fit to print. Men disse "trykkeværdige" nyheder omfatter kun 15 pct. af det materiale, der kommer ind til redaktionen.¹¹⁾

Her sker altså en udvælgelse, som læseren kun har ringe direkte, men nok en betydelig indirekte indflydelse på, for så vidt som forventningerne om, hvad der vil interessere læseren, er med til at bestemme, hvad der vil blive udvalgt, og hvilken vægt det vil få. Disse forventninger præ-

ger ikke blot redaktionens sortering af de indkomne informationer, men også nyhedsindsamlingen i marken. En korrespondent hjemsender sjældent stof, som han er overbevist om ikke har nogen chance for at komme blandt de 15 pct.

Hvorledes det forventningssystem er struktureret, der leder informationsstrømmen i massemedierne, er dårligt udforsket. I den litteratur, der beskæftiger sig med det, er man ikke nået ret langt ud over nogle foreløbige og meget primitive ansatser til en teori. Som et udgangspunkt tages gerne, at nyheder skal komme en eller anden kundekreds ved. Denne i og for sig banale konstatering er ikke uden betydelige konsekvenser. Efter at amerikanske soldater var blevet engageret i Vietnam, kom krigen amerikanerne ved på en ganske anden måde, end mens den var fransk. Der blev udsendt korrespondenter og fjernsynshold, og når de er på stedet, skal de producere for at blive rentable. Dette kan i sig selv være årsag til, at Vietnam-krigen er blevet fulgt med langt større opmærksomhed i den amerikanske end i den franske fase. Men dertil kommer to allerede nævnte forhold: at den internationale nyhedsforsyning i langt højere grad går gennem amerikanske end gennem franske kanaler, og at normerne for journalistisk virksomhed er andre i Amerika end i Frankrig, bevægelsesfriheden og "retten til nyheder" større. Endelig bør det måske tages i betragtning, at fjernsynet kun var lidt udviklet i den franske fase. Vietnam-krigen er den første "tv-krig", ligesom Krim-krigen var den første krig, hvori telegrafien blev taget i nyhedsformidlingens tjeneste. Anvendelsen af et nyt kommunikationsmedium kan have haft den samme stærke virkning på offentlighedens interesse som William Howard Russells telegrafiske krigskorrespondancer til Times fra Krim havde på det victorianske England.¹²⁾

Men efter hvilke kriterier struktureres forventningerne om, hvad der vil føles som "vedkommende"? Hvad er nyheder?

Den flyvske canadiske "kommunikationsfilosof" Marshall McLuhan hævder kort og godt, at "real news is bad news".¹³⁾ Man kan hurtigt overbevise sig om, at denne definition er utilstrækkelig. En god vejrudsigt er i det mindste i visse lande "real news". Men den rører ved et kriterium, som går igen hos flere forfattere, der beskæftiger sig med dette spørgsmål: konfliktens nyhedsværdi. Duverger taler om en "sociologisk lov", der fører til, at der hver dag skal være noget, der virker sensationelt. Findes der intet af betydning, blæses noget uvæsentligt op. "I politik fører det til, at problemerne dramatiseres for at blive interessante. Man ophidser folkenes had og begejstring for at få oplagene til at stige".¹⁴⁾

Duverger synes at bygge på overfladiske iagttagelser, hvorimod Bernard C. Cohen har forsøgt at udforske problemet mere systematisk. Ved at interviewe en række udenrigsreportere og kommentatorer om "nyhedsvær-

dien" i otte nærmere angivne begivenheder, konstaterede han både, at "tilstedeværelsen af en konfliktsituation anførtes som grund til at bringe nyhed og fraværet af en konflikt som grund til ikke at bringe den". Som andre kriterier anførtes "en pludselig, dramatisk udvikling" og "the novelty of the policy departure".

Som grund til lav nyhedsværdi anførtes bl.a. "vanskelighederne ved at forklare et spørgsmål", f.eks. Reciprocal Trade Agreements Act.¹⁵⁾ Den samme tilbøjelighed til forenkling anføres af Duverger, der tilføjer tendensen til personalisering:

Le grand public s'intéresse peu aux idées abstraites, aux doctrines, lesquelles ne se prétent guère aux gros titres et à l'illustration. Tout change, si ces idées sont incarnées par un homme, auquel on donne une allure de héros.¹⁶⁾

Hvad specielt nyhedsformidlingen om international politik angår, har den dog en meget forskellig placering i forskellige typer af nyhedsorganer. Duvergers bemærkninger må navnlig gå på den populære presse. Det er karakteristisk, at de aviser, der bringer den udførligste dækning af international politik, enten slet ikke eller kun i ringe omfang anvender illustrationer: New York Times, Le Monde og Neue Züricher Zeitung f.eks. Til gengæld er fjernsynet helt baseret på billedformidling med den deraf følgende tendens til "personalisering".

Tendensen til at fremhæve konflikten, skønt kompromisset ofte bliver det varige, det, der indgår i de politiske strukturer, til at interessere sig for de aspekter af den internationale politik, der kan fremstilles som sportsskæbne og konkurrencer med sejre og nederlag, styrkes formentlig af nyhedsformidlingens arbejdsrytme. En gang i døgnet skal en ny avis udkomme. Flere gange om dagen skal tv præstere en nyhedsudsendelse. Hver time går radioen "i trykken". Episoden passer bedre til denne rytme end processen.

Denne passer til gengæld bedre til uge- eller månedstidsskriftets rytme. Det vil da også gerne være en mere værdifuld kilde for den, der interesserer sig ikke blot for "begivenhederne", men også for deres baggrund, for de forhold der ligger under dem. Det engelske Economist er et eksempel på denne type informationsformidling.

Den internationale nyhedsformidlings særlige funktionelle og strukturelle karakteristika har formentlig vidtgående virkninger på international politik. Dette spørgsmål skal senere blive berørt i anden sammenhæng. Men hvorfor er salgshensynet overhovedet så dominerende? Bladdrift er en prekær form for forretning. James Reston hævder, at New York Times har større indtægter af at eje halvdelen af aktiekapitelen i en canadisk papirmølle end ved at fremstille "verdens bedste avis". Omkring to tredie-

dele af avisernes indtægter kommer fra annoncer.¹⁷⁾ Men annoncørerne er meget følsomme over for oplagets størrelse, og derfor må avisen sælges.

Radio- og fjernsyn har i det mindste i de europæiske lande en anden stilling, som gør dem uafhængige af "oplag" og derfor skulle give dem muligheder for at anlægge helt andre kriterier ved nyhedsvalget. Dette synes dog kun i ringe grad erkendt, formentlig fordi dets personale i hovedsagen har været rekrutteret fra dagspressen.

3. Fagets placering.

Før det kaotiske væld af data, der vedrører international politik, kan behandles videnskabeligt, er det nødvendigt at søge at gøre sig klart, hvilke spørgsmål man vil stille til dem, at strukturere og afgrænse disciplinen. Det kan ikke ske uden en vis vilkårlighed. Den vil i det følgende søges gjort eksplicit. Faget international politik vil i denne fremstilling blive betragtet som en statskundskabsdisciplin, der har samme grundsigte som andre grene af statskundskaben: at udforske det politiske system, dets strukturer og funktioner, "at prøve på at forstå". Det, der betinger en særlig disciplin, er de politiske systemer, opmærksomheden her er rettet mod, de internationale politiske systemer, ikke en særlig metode.¹⁾

Systembetragtningen, der har sin oprindelse i biologien²⁾, anvendes inden for andre grene af statskundskaben som komparativ politik og forvaltningslære. En af dens fordele er, at den muliggør en anskuelse på så højt et abstraktionsniveau, at fundamentale strukturer kan fremtræde af de specifikke datas vildnis. En anden, at den understreger interaktionsaspektet i den adfærd, man ønsker at analysere. Det høje abstraktionsniveau muliggør en analogisering fra systemanalyser på andre områder, som kan have en heuristisk værdi, og anvendelse af en komparativ metode også inden for studiet af international politik.

I flere henseender vil man i internationale politiske systemer genfinde fænomener, som man kender fra interne politiske systemer. På begge områder er der tale om en interaktion mellem grupper og organisationer, der dels har karakter af samarbejde, dels af rivalisering om fordelingen af visse sociale værdier efter magt- og indflydelseskriterier, en fordeling med gyldighed for det samlede system. På begge felter gælder Bertrand de Jouvenels formulering i The Pure Theory of Politics, at politik drejer sig om "uløselige problemer" i den forstand, at de ikke har nogen iboende løsning, som opløser problemerne ved en "uigendrivelig beviskraft". Karakteristisk for politiske problemer er derfor, at de ikke "løses" i betydningen opløses, men afgøres ved en af to typer beslutninger: valget mellem to muligheder og kompromisset, eller lades uløste.³⁾ Det sidste er formentlig mere karakteristisk

for international politik end for intern.

At de problemer, der skal løses, opstår af viljekonfrontationer, gør dem dog ikke i sig selv politiske. De må samtidig berøre en fordeling af værdier med gyldighed for samfundet. Om politik er tilstrækkeligt defineret ved fordelingssynsvinklen, kan dog diskuteres. Aron har fundet dette kriterium utilstrækkeligt og i stedet foreslået, at politik er "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".⁴⁾ Overgangen fra "fordelingen" til "den retfærdige orden" er naturligvis flydende, men Arons definition understreger, at en ideologisk dimension kan være til stede.

Også hans definition lader sig anvende på både intern og international politik, selvom man næppe vil lægge helt det samme indhold i begreberne. "Postes de commande" bør i det mindste for at være dækkende i begge tilfælde oversættes ved "magtpositioner". Under alle omstændigheder strækker ligheden sig så vidt, at man på begge områder finder ensartede fænomener som koalitioner, viljekonfrontationer, styrkeprøver med stiltiende eller formulerede trusler, åbne og lukkede forhandlinger, påtvungne og kompromisprægede løsninger. Analogierne er af visse forfattere som f.eks. David Easton blevet skønnet tilstrækkelige til at opstille en generel model af det politiske system omfattende både intern og international politik.⁵⁾ Andre har tværtimod advaret mod analogiseringer mellem intern og international politik, fordi de kan føre på vildspor ved at tilsløre det særpræg, international politik får ved at udspilles mellem selvstændige, territorielt organiserede politiske enheder med monopol på anvendelse af voldsmidler.⁶⁾

Vanskelighederne ved at benytte Eastons model opstår dels ved hans begreb "autoritativ fordeling", dels ved anvendeligheden af begrebet "samfund". Hvad vil autoritativ fordeling sige i international politik? For så vidt det refererer til en myndighed, hvis afgørelse er bindende for hele samfundet, er det netop karakteristisk for international politik, at en sådan myndighed i det mindste ikke er institutionaliseret. Easton har selv forsøgt at komme ud over dette problem ved at opstille en analogi mellem regeringernes rolle i intern politik og stormagternes, institutionaliseret i den europæiske koncert, internationale konferencer, Folkeforbundet og FN i international politik.⁷⁾ Men herved tilsløres, at international politik fuldt så vel er præget af konflikter mellem stormagterne som af fælles afgørelser, der er bindende for hele det internationale politiske system.

Opfattes "autoritativt" som udtryk for de berørtes accept af en afgørelse på grundlag af "tilslutningsvaner" eller hensyn til bevarelse af det politiske systems "spilleregler", tilsløres det, at en række afgørelser i in-

ternationale systemer fremkommer ved voldsanvendelser, og at en række andre i og for sig nok "har gyldighed" for hele "samfundet" eller systemet, men i praksis ikke berører de fleste af dets medlemmer, men kun forholdet mellem enkelte af dem, således at "gyldigheden" bliver et nok så tomt begreb.

Endelig er det diskutabelt om "samfund" overhovedet er anvendeligt på det globale internationale system, hvis man med Easton selv mener, at et samfund forudsætter "a sense of belonging together".⁸⁾ Eastons eget forsøg på at imødegå dette argument vender sig imod ham selv, når han erklærer, at den "sense of community", som savnes i international politik, nok skal vise sig i tilfælde af en trusel om en "imminent, massive and hostile invasion from some distant planet!"⁹⁾

Hvortil naturligvis kun er at sige, at det er en situation, som faget international politik foreløbig ikke har haft og formentlig heller ikke i en overskuelig fremtid får lejlighed til at beskæftige sig med.

Andre teoretikere som den østrigsk-fransk-amerikanske Harvard-professor Stanley Hoffmann (f. 1928) går da også til den modsatte yderlighed, når han opstiller intern og international politik som dikotomiske mod-sætninger:

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 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.¹⁰⁾

Aron lægger på samme måde så stærk vægt på enhedernes monopol på voldsanvendelse, at han ligefrem anvender dette som definien for international politik. "The legitimacy or legality of the use of military force" er det specifikke for international politik som et socialt interaktionssystem, skriver han.¹¹⁾ Han siger dog siden, at "det ikke er forbudt at forsøge at definere det internationale samfund på grundlag af at en fredstilstand i stedet for ud fra krigsrisikoen."¹²⁾ Men han gør ikke selv noget forsøg på det, skønt hans egen definition på den ene side tilslører, at voldsanvendelse ikke er noget specifikt for international politik, og at f.eks. deltagerne i en borger-

krig i det mindste vil søge at etablere et legitimitetsgrundlag for voldsanvendelse, på den anden side, at talrige fænomener i international politik ikke meningsfyldt lader sig se under synsvinklen "krigsrisiko".

Både overanalogiseringens og "overdikotomiseringens" grøfter kan undgås, når man gør sig klart, at der ikke er et, men en række forskellige typer af internationale politiske systemer, der, som senere skal uddybes, strækker sig over en skala fra "krigsrisiko-" til "fredssystemer", samt at det, der gør dem internationale er, at deres hovedkomponenter er suveræne stater, politiske enheder, der nok er selvstændige, men ikke uafhængige i den forstand, at deres adfærd er uafhængig af andre enheders.

Dernæst og sammenhængende hermed kan man definere forskellen mellem intern og international politik ved de værdier, "fordelingen" drejer sig om. Igen er der en glidende overgang. Men to måltyper kan nok anses for overvejende karakteristiske for international politik: mål, hvori der indgår en territorial dimension, som kan gælde afgrænsningen af statens suverænitetsområde eller det politiske kontrolforhold mellem forskellige enheder, og selve den politiske enheds fortsatte eksistens som primært mål. Det sidste er af flere forfattere blevet fremhævet som det mest karakteristiske for international politik.¹³⁾ Disse måltyper kan anses for så karakteristiske, at gruppeaktører i intern politik bliver underaktører i den internationale politik, når de formulerer mål af denne type: nationale mindretal, der kræver grænseændringer, politiske grupper, der ved en magtovertagelse i en stat ville ændre dennes kontrolforhold til andre stater, selvstændighedsbevægelser, der tilstræber oprettelse af nye suveræne stater. Hvormed naturligvis ikke er sagt, at bevarelse af en politisk gruppes eksistens ikke er en værdi i sig selv i intern politik. Det vil dog nok være svært at påvise, at den i det mindste set i et historisk perspektiv ikke er sekundær. Omvendt må erhvervelsen og bevarelsen af regeringsmagten betragtes som et for den interne politik karakteristisk mål, der i international politik kun findes i hegemonisystemer.

Her optræder dog påny overgangsfænomener, og en række værdier er simpelthen fælles for intern og international politik. Skabelsen af de bedst mulige økonomiske vækstvilkår for det enkelte samfund. Ideologiske værdier, forestillinger om "den retfærdige orden" eller "det gode samfund". Herved bliver også den politiske idélære af betydning for studiet af international politik.

Der er endvidere en nær berøring mellem faget og disciplinerne folkeret og international organisation. Forskellen er her, at den første af disse to discipliner primært har opmærksomheden henvendt på de internationale retsregler, den anden på de institutionaliserede former for interaktion mel-

lem staterne.

Som andre statskundskabsgrene søger faget international politik at identificere politikens "topologiske aspekter".¹⁴⁾ Det tilstræber med Arons formulering en "mise en ordre des données" og en "détermination des régularités et des accidents".¹⁵⁾ Denne sociologisk orienterede metode betyder dog ikke, at sociologisk forskningsteknik nødvendigvis er den mest hensigtsmæssige i faget. I den sociologiske metode ligger en søgen efter sammenlignelige fænomener. Gentagelsen er forudsætning for systematisering. At den også forekommer i international politik, kan forfattere, som kan være højst uenige om teoridannelsens muligheder, være enige om.¹⁶⁾ Spørgsmålet er, på hvilket abstraktionsniveau fænomenerne bliver så ensartede, at de er sammenlignelige.

På systemniveauet møder man den vanskelighed, at sociale systemer bestående af interaktioner mellem selvstændige politiske enheder er fåtallige og ofte vidt adskilte i tid og rum, således at man bliver henvist til et højt abstraktionsniveau. På det næste analytiske trin, systemkomponenternes, er antallet større, men generaliseringsmulighederne begrænses af, at de enkelte komponenter varierer stærkt i størrelse, geografisk position, socio-økonomisk struktur og politisk system. På det tredje analytiske niveau, beslutningstagerens, hvor faget også har berøringsflader til komparativ politik og forvaltningslære, findes der i selve rollen som beslutningstager i det internationale politiske system en anvendelig enhed, men til de specifikke træk, der nævntes under det foregående trin, kommer personlighedsvariable.

Aron, der ønsker at strukturere faget international politik omkring det sociologiske begreb et social interaktionssystem med specifikke træk, fremhæver samtidig, at "den internationale politiks forløb i eminent grad er historisk... Det er præget af stadig forandring. Det påvirkes af alle økonomiske, tekniske og moralske forandringer. Beslutninger truffet af en enkelt eller nogle få kan sætte millioner i bevægelse og fremkalde uigenkaldelige ændringer, hvis eftervirkninger er uendelige."¹⁷⁾

Krigsudbruddet i 1914, Lenins magtovertagelse i 1917 kan nævnes som eksempler på begivenheder, hvis "eftervirkninger er uendelige". Selv rene tilfældigheder kan få uoverskuelige konsekvenser. Hvordan ville verden have set ud, hvis ikke oberst Heinz Brandt den 20. juli 1944 var kommet til at flytte den mappe, Claus von Stauffenberg havde efterladt under bordet i konferencerummet i Wolfsschanze, hvorved han uforvarende kom til at redde Hitlers liv?¹⁸⁾

"Det internationale system er endnu mindre homeostatisk end det Keyneske system... Intet internationalt system har en mekanisme, der garanterer genoprettelse af ligevægten. Utallige er de faktorer i staterne og i

forholdene mellem dem, som fører til ændringer af systemets natur eller til forandringer fra et system til et andet", fortsætter Aron.¹⁹⁾

Han fremhæver således nødvendigheden af både en sociologisk og en historisk anskuelse af den internationale politik. Men hvor går da grænsen til den internationale politiks historie? For Aron har historikeren opmærksomheden mere rettet mod begivenheder end mod systemer. Når faget international politik har en historisk dimension, er det i den forstand, at de sociale kræfter, der præger de internationale systemer i en given epoke og bidrager til forandringer, er i bestandig udvikling. Men også under den historiske synsvinkel er det først og fremmest disse kræfter, opmærksomheden er rettet imod, ikke den enkelte begivenheds specifikke forløb. Igen er grænserne dog naturligvis flydende, al den stund også sociologisk orienterede historikere har interesseret sig for de sociale kræfters udvikling. Pierre Renouvin beskæftiger sig således i sin fremstilling af den internationale politiks historie inspireret af strukturalistene ikke bare med "begivenhederne", men også med det, han kalder "les forces profondes", de sociale kræfter, der danner forudsætninger og skranker for aktørernes beslutninger.²⁰⁾

I en anden forstand er grænserne flydende. Når det gælder det makroanalytiske systemniveau, vil international politik, fordi der pr. definition kun eksisterer et universelt internationalt system ad gangen, i højere grad end komparativ politik være henvist til at søge sammenligninger i historien. Det samme gælder, men af andre grunde det mikroanalytiske beslutningstagerniveau. Beslutninger i international politik træffes ofte til dels på præmisser, der af forskellige hensyn må hemmeligholdes meget længe. De kan vel i nogen grad udforskes på grundlag af samtidigt offentligt tilgængeligt materiale og aktørinterviews. Men en dybere indsigt vil dog oftest kunne nås ved fordybelse i et historisk materiale, således at det selv med anlæggelsen af en sociologisk metode kan være hensigtsmæssigt at betjene sig af historisk forskningsteknik.

De to analytiske niveauer, systemniveauet og beslutningstagerniveauet har ganske vist været søgt forenet i simulationsteknikken.²¹⁾ Men det er endnu for tidligt at sige, hvilken værdi den kan have. Under alle omstændigheder findes derrig holdige og fra dette synspunkt uudnyttede data i det historiske materiale.

Den første forudsætning for anvendelse af en komparativ metode er imidlertid en typologisering af de fænomener, man vil beskæftige sig med. Først herefter bliver der mulighed for at sondre mellem "regelmæssigheder" og afvigelser og for at isolere differensfaktorer, de faktorer, der signifikant adskiller et fænomen fra et andet.²²⁾

4. Internationale systemer.

Fælles for de politiske systemer, faget international politik beskæftiger sig med, er, at deres hovedkomponenter er retligt suveræne, territorielt organiserede politiske enheder. Men allerede denne formulering er ambivalent. Hvad menes der med system og med enheder? Anvendes systembegrebet analytisk til beskrivelse af strukturerne i de politiske aspekter af interaktionerne mellem en gruppe politiske enheder? Eller som betegnelse for historisk og geografisk specifikke empiriske systemer? Ikke blot bruger forskellige forfattere ikke begrebet på samme måde. Ofte er den enkelte forfatter ikke konsekvent i sin anvendelse. Chicago-professoren Morton Kaplan, der er gået stærkt i brechen for anvendelsen af en systembetragtning, understreger, at han betragter systemet som et analytisk-heuristisk redskab, men i hans systemtypologisering er flere af typerne i virkeligheden abstrakte gengivelser af empiriske systemer.¹⁾ De fleste systemanalytikere lægger i deres definitioner vægt på, at de vil anvende systembegrebet om politiske "aspektsystemer". Aron understreger således udtrykkeligt, at han ved system forstår de politiske aspekter af staternes adfærd i forhold til hinanden: "Les systèmes internationaux sont l'aspect interétatique de la société à laquelle appartiennent les populations, soumises à des souverainetés distinctes".²⁾ Et sted sonderer han udtrykkeligt mellem det politiske og det økonomiske system. Men et andet sted definerer han det internationale system som "l'ensemble constitué par les unités politiques qui entretiennent les unes avec les autres des relations régulières et qui sont toutes susceptibles d'être impliquées dans une guerre générale".³⁾ Her er systemet altså ikke betegnelsen for politiske adfærdaspekter, men for alle de konkrete komponenter, der indgår i det.

Ikke mindst forholdet til det økonomiske system synes at volde kvaler. Holder man sig til aspektsynspunktet, er det økonomiske system en del af det politiske systems omgivelser. Men ofte anvendes omgivelser geografisk om den del af verden, der ligger uden for et givet system,⁴⁾ hvorimod det er sjældent, at der i analysen mellem international politik og økonomi tales om forholdet mellem det politiske system og dets omgivelser. Charles McClelland synes i det internationale system at indbefatte samtlige transaktioner mellem selvstændige aktører.⁵⁾ Samtidig fremhæver han, at man kun kan tale om et system, når man kan identificere grænser, som skiller det fra dets omgivelser. Han præciserer dog ikke, hvad han anser for omgivelserne, men det synes at være de interne politiske systemer, der indgår som komponenter i de internationale systemer og afgiver en type af "inputs" til det. Andrew Scott skærer igennem debatten ved at erklære: "Once an observer has defined the system with which he wants to concern himself, everything else becomes 'environment'".⁶⁾

I denne fremstilling vil international politisk system i overens-

stemmelse med terminologien i komparativ politik søges anvendt om de politiske aspekter af interaktioner, som går over grænserne mellem staterne. En systemtypologisering søges gennemført på grundlag af fremherskende mønstre i disse interaktioner og systemernes afgrænsning til omgivelserne. Da disse forhold imidlertid fremtræder ved iagttagelser af empiriske systemer, vil det ofte være svært at skelne mellem beskrivelsen af et empirisk system og en analytisk systemtype eller tilstand, og det vil, som Richard Snyder har fremhævet, være nødvendigt at anvende systembegrebet både empirisk og analytisk.⁷⁾

Ved et system forstås her interaktionerne mellem enheder, der befinder sig i et sådant indbyrdes forhold, at hvis forholdet mellem to af dem ændres, har det potentielle følger for hele systemet og dermed for samtlige komponenters indbyrdes forhold. System er således et kort udtryk for samtlige faktorerens globale interdependens med en formulering af den belgiske sociolog Stéphane Bernard.⁸⁾

Som McClelland har fremhævet er evnen til forandring i sig selv en forudsætning for, at man kan tale om et socialt system.⁹⁾

Med Andrew Scott vil en række af de Eastonske begreber blive anset for uhensigtsmæssige med henblik på det internationale politiske system, mens "krav" dog vil blive anvendt for de interesser, komponenterne søger at varetage over for andre medlemmer af systemer.¹⁰⁾

Begrebet "omgivelser" vil blive brugt i geografisk forstand, således at det kun bliver relevant for regionale systemer, derimod hverken om de interne politiske systemer, der betragtes som systemkomponenter, eller om det økonomiske system, der vil blive betragtet som et substrat på samme måde som religiøse og kulturelle systemer eller det, man kunne kalde det teknisk-videnskabelige system. Også her er der tale om internationale systemer, og de rummer alle politiske aspekter. Når de betragtes som substrater, ligger ikke heri noget postulat om, hvad der er primært i vekselvirkningen mellem dem og det politiske system, kun en understregning af, at faget international politiks interesse primært er rettet mod internationale politiske systemer. Substrat bliver således betegnelsen for et analytisk systems omgivelser forstået som andre sociale systemer.

Ved typologiseringen vil en af de fundamentale sondringer være mellem konfrontations- og integrationssystemer, der anses for mere rummelige og dækkende begreber end Scotts tilsvarende konflikt- og samarbejdssystemer.¹¹⁾ Men der ligger ikke i denne dikotomi en skarp afgrænsning, som udelukker konfrontationstræk i integrationssystemer og omvendt. Der er tale om aspektsystemer, som bortset fra den ekstreme situation "absolut krig" vil være til stede i ethvert empirisk system. Om et konkret system vil blive anbragt i den ene eller anden kategori, er derfor kun udtryk for, at den ene eller anden

type aspektsystem er dominerende.

Når de suveræne stater betragtes som systemets komponenter, er dette i betydningen de hovedkomponenter, hvis særlige karakteristika giver de internationale systemer deres specifikke træk, der adskiller dem fra interne politiske systemer, men det udelukker ikke, at der også findes andre typer af aktører inden for de internationale systemer.

Når man vil gå videre fra grundtyperne konfrontations- og integrationssystemer til en yderligere differentiering, melder spørgsmålet om differentieringskriterier sig, såvel som spørgsmålet om, hvordan man vil skelne mellem systemtyper og systemtilstande.

Et meget anvendt kriterium ved sondringen mellem systemtyper er et magtstrukturelt: Er et system domineret af to eller flere hovedaktører, er det "bipolært" eller "multipolært"?

Et af de enklere differentieringskriterier er det geografiske, som gør det muligt at skelne mellem universelle og regionale systemer. I vor egen tid byder det ikke på større problemer, fordi samtlige regionalsystemer indgår i det verdensomspændende politiske system. Men i tidligere historiske faser, hvor kommunikationen mellem forskellige dele af jorden var mindre udviklet, fandtes flere regionale systemer enten helt uden kontakt med andre - som det amerikanske indtil 1492 - eller uden politisk signifikant vekselvirkning med omverdenen: det fjernøstlige og det europæiske system i oldtiden og middelalderen. Ligesom det nuværende globale system var det i den forstand universelle systemer, at de var uden et ydre socialt miljø.

Omtrentligheden sniger sig således ind allerede på det første trin til en sociologisk orienteret analyse af international politik, typologiseringen. Det forhindrer ikke, at den er forudsætningen for at komme videre, men understreger, med hvor stort forbehold alle konklusioner skal tages. "I matematik demonstration, i statistik sandsynlighed, i naturvidenskabernes verificering, i sociologi sommetider måske verificering, men sommetider kun plausibilitet. International politik behøver som sociologisk orienteret disciplin ikke vige tilbage for kun at kunne præstere plausibilitet", skriver den engelske professor C.A.W. Manning.¹²⁾

Opdelingen i universelle og regionale systemer siger næppe mere end, at der i det ene tilfælde er tale om systemer, hvori forholdet til verden uden for systemet er uden betydning for forståelse af systemets struktur og funktion, i det andet om systemer, hvis forhold til omverdenen kan være mere eller mindre betydningsfuldt. Man kan sondre mellem regionalsystemer med høj og lav ydre interaktion. Som konkret eksempel på det første kan anføres det nordiske system, på det andet det italienske statssystem indtil den franske intervention i 1494.

Men uanset forholdet til omverdenen kan internationalpolitiske systemer have en meget forskellig karakter. K.J. Holsti har foruden afgrænsningen til omverdenen foreslået anvendelse af fire kriterier ved beskrivelsen af internationale systemer: komponenternes karakter, systemets magtstrukturer, formerne for interaktion, regler og normer for interaktion.¹³⁾ Han stiller sig dog tvivlende over for værdien af det første kriterium, da "der ikke findes tilstrækkelige vidnesbyrd om, at formerne for politisk organisation - feudaleenheder, bystater, landbrugsstater, nationalstater - har afgørende betydning for den internationale politiks særpræg i en given periode".¹⁴⁾ Under alle omstændigheder synes visse fællestræk at optræde i internationale systemer uanset forskellen i komponenternes politiske organisationsform: bipolariteten i oldtidens Hellas¹⁵⁾ og det globale system efter 1945, den multipolære magtbalance i det 15. århundredes Italien og det 18. århundredes Europa. Snarere end mod enhedernes politiske organisationsform synes der at være grund til at rette opmærksomheden mod magteliternes målsætning, et af de differentieringskriterier, Rosecrance anvender. Dette gælder både systemtyper og systemtilstande. Målsætningskriteret er dog uopløseligt sammenknyttet med de for systemet karakteristiske interaktionsformer og normer. Holsti finder da også, at det mest hensigtsmæssige udgangspunkt er magtstrukturerne, og den første type, han opstiller ud fra dette kriterium, er det hierarkiske system.

Hegemonisystemer.

Hans hierarkiske system svarer til en systemtype, der traditionelt betegnes som hegemonisystemer. En enkelt stat har heri en så dominerende magt, at ingen anden har mulighed for at optræde i strid med dens ønsker. Når der alligevel er mening i at tale om et internationalt politisk system, er det, fordi komponenterne stadig udgøres af formelt suveræne enheder. Man kan dog sondre mellem totalitære og pluralistiske hegemonisystemer, idet det karakteristiske for den totalitære type skulle være, at hegemonimagten bestemmer ikke blot lydstaternes ydre adfærd, men også deres indre politik. Hegemonisystemernes afgrænsning til på den ene side imperier, forbundsstater og statsforbund, på den anden side alliancesystemer og indflydelsessfærer kan være flydende. Under alle omstændigheder er der dog tale om regionalsystemer. Men de kan være isolerede og dermed have en universel karakter som det kinesiske system inden de europæiske magters fremtrængen eller Romerriget, eller de kan være dele af et større universelt system som den af Sovjetunionen dominerede "socialistiske lejr" eller "yenskabsforbund" (sodružertvo), det af USA dominerede amerikanske system eller den af Athen dominerede deliske liga.

Bipolære systemer.

Mens en enkelt storstats magtmonopol er karakteristisk for hegemonisystemet, har man talt om bipolære systemer, når et internationalt system er domineret af to rivaliserende magtpoler. Bipolaritetens karakter varierer dog med stratifikationen inden for de to dele af systemet. Industrielandene er siden den anden verdenskrig indgået i et bipolært konfrontations-system, hvis to dele har været samlet om magtpolerne USA og Sovjetunionen. Det europæiske system før 1914 var også bipolært i den forstand, at det var struktureret i to mod hinanden vendte alliancesystemer, det franske og det tyske. Men selvom der ikke er tale om nogen symmetri mellem de to dele af det amerikansk-sovjetiske system, når det gælder de respektive bloklederes kontrol med deres partnere, er det dog karakteristisk for det, at de er deres partnere langt overlegne i styrke, mens de to rivaliserende grupper i 1914 bestod af mere jævnbyrdige stater med deraf følgende mere diffuse besluttungsstrukturer.

Bipolariteten kan således være mere eller mindre diffus. Den kan også være mere eller mindre symmetrisk. Den ene del af et bipolært system kan være et hegemonisystem, det andet en pluralistisk alliance. Overgangen fra det bipolære system til det multipolære er igen flydende. Ved et multipolært system forstår man gerne et system, hvori magterne ikke er delt op i faste blokke, som på forhånd indicerer, i hvilken koalition de ville befinde sig i en krigssituation. I så henseende havde 1914-systemet træk af multipolaritet, for så vidt som i det mindste Italien bevarede sin handelfrihed.

Det synes dog vanskeligt at finde et mere anvendeligt differentieringskriterium til sontring mellem bipolaritet og multipolaritet end blok-kriteriet, således at det karakteristiske for det bipolære system er faste grupperinger, institutionaliseret i langvarige alliancer, som medlemmerne identificerer sig så strakt med, at medlemskabet forlener deres udenrigspolitiske adfærd med en vis forudsigelighed, mens det multipolære system består af flere jævnbyrdige aktører, hvis indbyrdes konstellation højst struktureres i kortvarige alliancer eller ad hoc koalitioner.

International stratifikation.

Der er allerede i det foregående blevet anvendt begreber som "lydstater" og "jævnbyrdighed", der forudsætter eksistensen af en vis stratifikation mellem enhederne i de internationale politiske systemer, uanset deres formelle retlige lighed. Der er talrige historiske vidnesbyrd om, at den internationale politiks aktører indordnede staterne i en rangorden, og prestige konflikter har givet sig groteske udslag. Men der findes hverken et præcist begrebsapparat eller entydige kriterier til beskrivelse og fastlæggelse af nationernes status. På Wienerkongressen, hvor man for det diploma-

tiske korps' vedkommende forsøgte at skabe fastere regler, sondrede man mellem stater, der havde "universelle interesser", d.v.s. stormagterne, og stater med "begrænsede interesser", d.v.s. småstater. For at undgå prestigekonflikter mellem de fem stormagter - England, Frankrig, Preussen, Rusland og Østrig - udstyredes konferencsalen på Hofburg med fem ens døre, så de fem magters ambassadører kunne træde ind i den samtidig. Ofte er en stormagt blevet defineret som en stat, der er i stand til uden allierede at føre krig med en hvilken som helst anden stat, uden at man på forhånd kunne anse udfaldet af en sådan konflikt for givet. Anvendt på nutidens internationale system reducerer dette kriterium stormagternes antal til to eller tre. Forskellen i styrke mellem de store kontinentale industristater som USA og Sovjetunionen på den ene side og de traditionelle europæiske stormagter på den anden har da også ført til, at et nyt begreb, "supermagter" er dukket op siden 1945. I den modsatte ende af den internationale rangorden taler man om "ministater", når det drejer sig om lilleputstater som Maldiverne, der har knap 100.000 indbyggere, og dernæst om småstater. Man har også forsøgt at indføre begrebet mellemstater. Men hvor går grænserne? Er Island en småstat eller en ministat? Er Tyrkiet en småstat eller en mellemstat? Er England en mellemstat eller en stormagt?

For at opnå større præcision har man i traditionel diplomatisk sprogbrug talt om første, anden og tredje rangs magter. Men først en indgående empirisk undersøgelse kan vise, hvilke implicitte differentieringskriterier der har været anvendt.

Et traditionelt differentieringskriterium har været staternes krigspotentiel, deres "kapacitet", hvori indgår befolknings- og produktionsfaktorer, som siden skal drøftes. Men skønt man på dette grundlag kan tilslutte sig Raymond Arons karakteristik af de internationale systemer som "oligopolitiske",¹⁶⁾ kompliceres tingene, når man retter opmærksomheden mod forholdet mellem styrke og magt, magt forstået som evnen til at påtvinge andre en adfærd, der er i overensstemmelse med ens vilje, og mellem styrke og status, forstået i sædvanlig sociologisk forstand.

For at finde frem til en statusskala i denne forstand har David Singer forsøgt at give points efter antallet af udenlandske diplomatiske missioner i de forskellige hovedstæder og de pågældende diplomaters rang. Det gav bl.a. det resultat, at Sovjetunionen (i 1940) placeres efter Estland, Tyskland efter Holland, Italien efter Belgien, etc.¹⁷⁾

Det mest håndterlige stratifikationskriterium er nok staternes nationalprodukt, skønt der også heri indgår betydelige usikkerhedsfaktorer, som ligger i beregningsgrundlaget. En opstilling efter dette kriterium gav i 1965 følgende rangskala: USA, Sovjetunionen, Vesttyskland, England, Frankrig, Japan,

Kina, Italien, Canada og Indien.¹⁸⁾ Men allerede denne viser, hvor forsigtig man skal være med at konvertere økonomisk potentiel til militær styrke eller politisk indflydelse. Et land kan som Japan vælge at føre en passiv udenrigspolitik eller være begrænset i sine handlingsmuligheder af tidligere adfærd som Vesttyskland, der er blevet betegnet som en "økonomisk kæmpe, men en politisk dværg". Omvendt kan det have en "charismatisk" indflydelse, som ikke står i direkte forhold til dets økonomiske og militære styrke.

Stratifikation er et begreb, som man vanskeligt kommer uden om i international politik. Men dets anvendelighed begrænses foreløbig af dets omtrentlighed. Trods formel retlig lighed og lige stemmeret i FNs generalforsamling er det evident, at staterne som politiske enheder er højst ulige. Men de vanskeligheder, der melder sig ved at måle denne stratificering, er ikke løst. De bliver ikke mindre af, at et lands status synes at skifte med sammenhængen. Den skifter med, om den er udtryk for det ene eller det andet lands eller den ene eller den anden gruppes vurdering, såvel som efter, hvilket aspekt af den internationale politik man beskæftiger sig med. Mest hensigtsmæssigt ville det formentlig være, hvis man kunne anvende stratifikation til beskrivelse af graden af kontrol mellem staternes indbyrdes. Men også dette stiller foreløbig uløste målingsproblemer.

5. Magtbalance.

I enhver systembetragtning spiller ligevægtsbegrebet en væsentlig rolle. I universelle internationale politiske systemer turde det simpelt hen være det første, der optræder i forsøgene på at beskrive den internationale politiks specifikke karakter, i engelsksproget litteratur som balance of power, på Kontinentet snarere som ligevægt, équilibre og Gleichgewicht. De sidste begreber udmærker sig ved noget større præcision end magtbalance, som anvendes i mindst ni forskellige betydninger.¹⁾ Ligevægtsbegrebet er mere entydigt, for så vidt som det bruges til beskrivelse af en jævnbyrdighed i styrkeforholdene mellem forskellige enheder i et internationalt politisk system. Når en sådan ligevægt er blevet betragtet som noget karakteristisk for international politik, er det, fordi opretholdelsen af jævnbyrdighed er blevet anset for en nødvendig betingelse for, at de enkelte enheder kan bevare deres selvstændighed, altså for selve systemets beståen. Modsatningen til ligevægt er traditionelt blevet betegnet som prépondérance, overvægt, som i sin yderste konsekvens fører til hegemoni. For så vidt som juridisk autonome enheder i denne fremstilling er blevet benyttet som kriteriet for eksistensen af et internationalt system, har magtbalancebegrebet dog primært relation til den type internationale systemer, der er blevet kaldt konfrontationssystemer, som omfatter rivaliserende enheder, af hvilke ingen har opnået en hegemonistilling.

Dets relevans afsvækkes og dets indhold skifter karakter, når man beskæftiger sig med internationale politiske integrationssystemer.

Allerede Thukydides beskrev perserkongens politik som et ønske om at "gøre hellenerne jævnbyrdige med hinanden" og, som Aron har påvist, optræder ligevægtssynspunktet gang på gang i hans historie.²⁾ Men selve udtrykket "magtbalance" synes første gang at optræde i en dedikation til dronning Elizabeth af den engelske oversættelse af Francesco Guicciardinis Storia d'Italia (1537) fra 1579.³⁾ Guicciardini er sammen med Machiavelli blevet betegnet som repræsentant for "the crude beginnings of what might be called the science of international politics" med den tilføjelse, at han havde "mere diplomatisk sans og bedre blik for den internationale scene" end hans ven Machiavelli.⁴⁾ Guicciardini beskriver Firenzes politik under Lorenzo de' Medici som en politik, der tilstræber at bevare ligevægten mellem de forskellige italienske stater ved at forhindre, at de førende magter opnåede yderligere udvidelser.

1400-tallets italienske magtbalancesystem var multipolært, og mange forfattere bruger kun magtbalance om multipolære systemer. Ethvert magtbalancesystem er dog efter andres sprogbrug ikke multipolært, og ethvert multipolært system ikke nødvendigvis et magtbalancesystem. Et magtbalancesystem kan være bipolar - Athen-Sparta, Habsburg-Frankrig inden 30 års krigen, Sovjetunionen-USA, Indien-Pakistan. Et multipolært system kan i stedet for at være struktureret i antagonistiske magtgrupper, der forsøger at opveje hinanden, bestå af isolerede enheder, der samler sig mod den stat, der forsøger at ændre status quo ved voldsanvendelse. Det er i det mindste princippet i et kollektivt sikkerhedssystem.

Endelig kan et multipolært magtbalancesystem være struktureret på forskellig vis. Det kan være et bloksystem, hvori magtkonstellationen er stabil over en længere periode. Det kan være et ad hoc system, hvori stormagterne kun indgår kortfristede alliancer eller lejlighedskoalitioner og jævnligt skifter partnere. Endelig kan et multipolært magtbalancesystem omfatte alle dominerende magter, eller en enkelt kan holde sig uden for alliancesystemerne for at optræde som "tunge på vægtskålen", "balancer" eller "udligner", som England i lange perioder i forhold til det europæiske system, Venezia i forhold til det italienske statssystem.

Om et magtbalancesystem er af den ene eller anden type synes at have en vis betydning for dets funktion og metoder. Det samme gælder systemets omgivelser, d.v.s. de områder, der ikke er inddraget i systemet, men kan gøres til genstand for rivalisering om kontrol og indflydelse.⁵⁾

Dette gælder vel navnlig det dominerende magtbalancesystem, d.v.s. det system, hvori de førende rivaliserende stormagter indgår.

Imidlertid kan man også tale om regional magtbalance- eller ligevægtssystemer, hvori der opretholdes en vis jævnbyrdighed mellem antagonistiske stater. Disse regionale systemer kan være mere eller mindre tilkoblet det dominerende system eller være relativt uafhængigt af konstellationen i dette. Et eksempel på det første er det mellemøstlige regionalsystem, på det andet det indiske subkontinent, hvori der fra begge sider i det dominerende system er blevet ydet bidrag til styrkelse af begge systemers antagonister, Indien og Pakistan.

Magtbalancens metoder.

Til opretholdelse af ligevægten har staterne traditionelt anvendt en række metoder, hvis indhold og vægt har været skiftende, men hvis kategorier har været konstante:

1. Oprustning.
2. Alliancer.
3. Interventioner.
4. Kompensationer.
5. Stødpudezoner.
6. Indflydelsessfærer.
7. Splittelse af antagonistiske grupper.⁶⁾

Oprustningen har haft en betydelig vægt i det bipolære system, vi har kendt siden den anden verdenskrig. Rustningsudgifterne er i USA steget fra 11,7 milliarder \$ om året i 1948 til 79,6 milliarder i 1969, hvori dog er indregnet udgifterne til krigen i Vietnam. Sovjetunionens forsvarsudgifter ansløges i 1968 til ca. 50 milliarder \$,⁷⁾ men der findes ikke noget sikkert sammenligningsgrundlag med 1948.

Man kunne formode, at et bloksystem i og for sig accellererede rustningerne, da fast opdeling reducerer mulighederne for at sikre ligevægten ved andre metoder. Det er imidlertid ikke nødvendigvis tilfældet. I tiden 1870-1914 havde væksten i rustningsudgifterne følgende forløb:

Rustningsudgifternes stigning i procenter:⁸⁾

	1870-1890	1890-1914
Storbritannien	350	244
Frankrig	250	153
Tyskland	1000	384
Østrig-Ungarn	450	284
Rusland	400	304
Italien	350	190

Samtidig var den generelle produktionsstigning hurtigere i perioden 1891-1914 end 1870-1890, og mens tiden 1873-1895 havde været præget både

af stagnation og prisfald, var tiden fra 1895-1914 en inflationsperiode.⁹⁾ Der ligger heri en antydning af, at de elementære bipolære-multipolære strukturer kun synes hensigtsmæssige som et første differentieringskriterium og ikke udtømmende belyser systemernes funktion.

Foruden ved oprustning søger staterne at øge deres styrke i forhold til antagonistiske magter ved at slutte forbund med andre stater. Disse forbund kan have karakter af alliancer indgået i fredstid på kortere eller længere åremål eller af koalitioner indgået med en bestemt konfliktsituation for øje. Sandsynligvis er kortfristede alliancer, jævnlig skiften alliance-partner - renversement des alliances - og lejlighedskoalitioner fænomener, der er karakteristiske for multipolære internationale systemer med en række jævnbyrdige magter, mens bipolaritet er sammenknyttet med langtidsalliancer. Men det er dog næppe muligt at bedømme dette uden hensyntagen til magteliternes værdisystemer.

Intervention i andre staters indre anliggender er fra Arilds tid blevet anvendt både til at sikre en stats loyalitet over for en anden og for at få den til at skifte lejr. Athen blandede sig bestandig i sine allieredes indre anliggender og slog forsøg på at bryde ud af det deliske forbund ned med hård hånd.¹⁰⁾ Interventionen har haft mange forskellige former, som skal drøftes nærmere i forbindelse med hele spørgsmålet om magtens karakter i international politik.

Om alle de nævnte metoder, såvel som om splittelsen af antagonistiske grupper - divide et impera - gælder det, at de anvendes i magtbalance-systemer, men lige så vel kan optræde som redskaber for en politik, der tilstræber dominans. Det samme gælder indflydelsessfærer, hvorimod kompensationer og stødpudezoner nok må siges at være noget specifikt for magtbalancehensyn.

Ved kompensation forstås, at udvidelsen af en statskontrollsfære kompenseres ved tilsvarende udvidelser for rivaliserende magter. Det er det diplomatiske quid pro quo princip anvendt på territoriekontrol, der kan have forskellige former: anneksion, lydstater, protektorater, indflydelsessfærer, kolonier, koncessioner. Kompensationsmetoden fandt udstrakt anvendelse i det klassiske europæiske magtbalance-system. Man oplever den i renkultur på Wienerkongressen, hvor den søgtes anvendt så at sige med decimalnøjagtighed. Den preussiske delegationschef og udenrigsminister Karl August Hardenberg udarbejdede en detaljeret genrejsningsplan, hvori de forskellige områder, som Preussen havde mistet og gjorde krav på, kvantificeredes i indbyggertal.¹¹⁾ Det var første gang, man ved en stor international fredskonference rådede over en nogenlunde pålidelig befolkningsstatistik og oprettede en "statistisk kommission". I Østrig-Ungarn havde man ganske vist haft folketællinger siden

1754. Men i Frankrig og England gennemførtes den første i 1801.¹²⁾ Men det var også sidste gang, et så enkelt kriterium som befolkningsstørrelsen accepteredes som mål for et områdes "værdi", og selv i Wien skete det under protest fra Frankrig. Industrialiseringen bragte andre indikatorer. Trods mindre præcision var kompensationsmetoden dog også blevet anvendt inden Wienerkongressen, og om end med mindre konsekvens skulle den blive det senere. I Europa vanskeliggjordes dette dog af, at folkenes selvbestemmelsesret i århundredets løb mere og mere vandt frem som princip for artikuleringen af det internationale politiske system. I 1815 havde man i Wien kunnet give Danmark Rügen og Pommern som kompensation for tabet af Norge til Sverige, og Danmark havde kunnet bytte dem bort til Preussen for Lauenburg. Men det skulle ikke vare længe, før den danske konges tyske undersætter ikke længere affandt sig passivt med denne handel med sjæle.

Kompensationsmetoden flyttedes nu uden for Europa, hvor den anvendtes ved fordelingen af områder, hvori der endnu ikke var sket en national vækkelse, som ved opdelingen af Afrika mellem de europæiske kolonimagter. Den europæiske ligevægtspolitik forlængedes også til Asien, men her snarere i form af opdeling i indflydelsesfærer.

Udviklingen i Kina 1895-1905 er også en udmærket illustration af de anvendte metoder.¹³⁾

Ved den engelsk-russiske konvention af 1907 sikredes ligevægten i Centralasien ved hjælp af gensidigt anerkendte indflydelsessfærer og stødpudestater: Persien opdeltes i tre zoner, en "russisk" i nord, en "engelsk" i syd og en neutral midt imellem. Rusland trak sin militærmission tilbage fra Afghanistan og England sin fra Tibet; de to stater bliver stødpudestater på samme måde som Thailand i 1890'erne var blevet anerkendt som en stødpudestat mellem det engelskkontrollerede Burma og det franskkontrollerede Indokina. I 1913 indgik England og Tyskland en aftale om indflydelsessfærer i Mesopotamien.

Rosecrance mener, at tilstedeværelsen af "rigelige" omgivelser, hvori aktørerne i et magtbalancesystem kan opnå kompensationer for tab inden for systemet, kan have betydning for at forhindre konflikter inden for det. Han finder, at en række perioder, hvori magtbalancesystemet har fungeret, har været karakteriseret af "rigelige omgivelser": 1740-1789, 1814-1822, 1871-1890, mens konflikter omvendt har præget perioder, hvor der har været "miljøknaphed": 1789-1814, 1848-1871, 1890-1918.¹⁴⁾ Det er nok en drastisk simplificering af meget komplicerede sammenhænge. Men i det mindste kan man konstatere, at Bismarck direkte tilskyndede Frankrig til at "afreagere" i oversøiske områder, og omvendt, at de internationale kriser i tiden efter århundredskiftet, hvor "omgivelserne" er delt op, har en tendens til at koncentrere sig i Europa,

navnlig Balkan.

Også i Balkankriserne optræder kompensationshensyn og indflydelsessfærer gang på gang. Påny efter den første verdenskrig finder man kompensationshensyn og kontrolzoner anvendt i international politik: Hoare-Laval-planen om Abessinien, Italiens besættelse af Albanien, der af Mussolini betragtes som kompensation for Hitlers besættelse af Prag.¹⁵⁾ Eksemplet viser, som mange andre, der kunne nævnes, at kompensation ikke behøver være aftalt, og at metoden anvendes også inden for den type integrationssystemer, der kan kaldes alliancesystemer, på samme måde som de russisk-engelske aftaler i 1907 eller de fransk-engelske Afrikaaftaler. Også mellem allierede indbyrdes spiller magtbalancehensyn ind.

6. Atomalderens magtbalance.

Magtbalancebegrebet bruges ofte til beskrivelse af tilstandene i det multipolære europæiske system, der grundlagdes ved den westfalske fred og brød endeligt sammen i 1945. Andre finder også begrebet anvendeligt på det bipolære konfrontationssystem, der er opstået siden den anden verdenskrig, men fremhæver samtidig, at dette system har specifikke træk, som adskiller det fra tidligere magtbalancesystemer.

Kenneth Waltz mener, at "balanceringsprocessen" i et bipolariseret system i højere grad bestemmes af deltagernes interne indsats, og at analysen derfor må rettes mindre mod international manøvre end mod den interne kapacitetsforøgelse.¹⁾

Arnold Wolfers opfatter selve det amerikanske engagement i Vesteuropa efter krigen som udslag af en magtbalancerefleks, hvis mål var at skabe en "vestlig modmagt" mod den sovjetiske magt.²⁾ Denne opfattelse bekræftes for så vidt af en række amerikanske aktører, som de fremhæver betydningen af at forhindre en sovjetisk kontrol med vesteuropas ressourcer, som ville forskyde den internationale magtbalance til ugunst for Amerika.³⁾ Imidlertid er det værd at bemærke, at den sovjetiske styrke i denne periode sandsynligvis var for beskeden til, at den kunne muliggøre en yderligere ekspansion vestpå. Der skete øjensynlig en demobilisering fra stående styrker på 11,4 millioner mand i 1945 til knap 3 millioner i 1948.⁴⁾ USA havde i 1945 12,3 millioner mand under våben. De var i 1947 reduceret til 1,6 millioner.⁵⁾ Men USA havde i de første efterkrigsår monopol på atomvåben, og Sovjetunionens væbnede styrker har omfattende gendarmeriopgaver både ved verdens længste grænse, der holdes spærret ikke bare for fremmede, men også for egne borgere, og i de besatte lande. En af de amerikanske diplomater, der havde bedst kendskab til Sovjetunionen, George Kennan, anså det da også for udelukket, at der var fare for en sovjetisk militær ekspansion mod Vesteuropa. I et

brev til Walter Lippmann fra april 1948 skrev han ifølge sine erindringer:

The Russians don't want to invade anybody. It is not in their tradition. They tried it once in Finland and got their fingers burned. They don't want war of any kind. Above all, they don't want the open responsibility that official invasion brings with it. They far prefer to do the job politically with stooge forces. Note well: when I say politically, that does not mean without violence. But it means that the violence is nominally domestic, not international, violence. It is, if you will, a police violence... not a military violence.⁶⁾

Kennan, der som chef for State Departments planlægningsstab havde inspireret Marshall-planen, anså derfor militære forholdsregler mod Sovjetunionen for overflødige. De vesteuropæiske landes angst for en sovjetisk ekspansionstrussel i 1947-48 kaldte han "a little silly".⁷⁾ Han mente, at USA "overreagerede" på den kommunistiske magtovertagelse i Tjekkoslaviet, som han havde forudsagt, og den efterfølgende Berlin-krise.⁸⁾ Der vil blive lejlighed til senere at komme nærmere ind på "overreaktionsfænomenet" i international politik. Det, der har interesse i denne forbindelse, er "balancedynamikken" i et internationalt system.

Kennans vurdering blev ikke fulgt af de afgørende beslutningstagere. Udenrigsminister Dean Acheson argumenterer ud fra Sovjetunionens styrke med, at "væksten i sovjetisk magt kræver udvikling af en modmagt hos de nationer, der ikke er villige til at acceptere sovjetisk hegemoni".⁹⁾ Udviklingen af "modmagt" er et klassisk magtbalanceargument. Interessant nok fremhæver han dog selv, at væksten i det sovjetiske industripotentiel havde været suspenderet i tiden 1938-48, mens USAs i den samme periode var vokset enormt.¹⁰⁾ Foruden styrkevurderingen, finder man dog også en anden form for argumentation bag den amerikanske engageringspolitik: en vurdering af modpartens hensigter. Der tilskrives Sovjetunionen ekspansive hensigter. Det kan belægges med talrige citater. Et enkelt fra præsident Harry Trumans erindringer kan vise argumenttypen:

There isn't a doubt in my mind that Russia intends an invasion in Turkey and the seizure of the Black Sea Straits to the Mediterranean.¹¹⁾

I begge tilfælde, både når det gælder styrken, og når det gælder hensigterne, er det afgørende handlingsgrundlag naturligvis den opfattelse, aktørerne har dannet sig af modparten. Dannelsen af denne del af beslutningspræmisserne i international politik skal drøftes nærmere på det analytiske niveau, der kan kaldes "beslutningstagerrollen". I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at konstatere en betydelig kløft mellem det styrkeniveau og de deraf betingede aktionsmuligheder, som Sovjetunionen i en retrospektiv betragtning rådede over, og den opfattelse, de samtidige udslaggivende beslut-

ningstagere havde heraf.

Kennan frarådede specielt udvidelse af Atlantpagten til at omfatte Grækenland og Tyrkiet, da "alt, der af de sovjetiske ledere kunne opfattes som en aggressiv omringelse af deres land, burde undgås".¹²⁾ De overvejelser, der ligger bag sovjetisk politik er så at sige ukendte. Men den sovjetiske adfærd tyder på, at i det mindste Stalin næppe troede på en aggressiv amerikansk trusel. Oprettelsen af Atlantpagten efterfulgtes ikke i hans tid af en væsentlig forøgelse af det sovjetiske militærpotentiel. De første forberedelser til udvikling af sovjetiske kernevåben var blevet truffet allerede i 1942, og de konventionelle styrkers niveau ændredes først efter Stalins død.¹³⁾ Men derpå skete en fordobling, således at Sovjetunionens stående styrker i 1955 bragtes op på 5,8 millioner mand.¹⁴⁾ Hvad der ligger bag denne udvidelse vides ikke med sikkerhed. Den kan være et udslag af officerskastens stigende indflydelse efter Stalins død. Den kan også være udtryk for de omfattende "gendarmeriopgaver", der tilfalder Sovjetunionens væbnede styrker. Diktatorens død kan have medført usikkerhed i de politiske kontrolforhold - Berlinopstanden skete kort tid efter -, og dette kan have fået magteliten til at ønske større væbnede styrker. Men endelig kan den kraftige forøgelse af de væbnede styrker også have været udtryk for en reaktion eller overreaktion på først Grækenlands og Tyrkiets, derpå Vesttysklands optagelse i NATO, i sig selv muliggjort af Koreakrigen, der virkede som en bekræftelse på den opfattelse af modpartens hensigter som ekspansive, man i forvejen gav udtryk for i USA.

Et nyt eksempel på denne overreaktionernes "pendulmekanisme" kan iagttages i 60'erne. Efter opsendelsen af den første sputnik i efteråret 1957 bliver det en udbredt opfattelse i Amerika, at Sovjetunionen har et militært signifikant forspring i strategiske raketvåben. "The missile gap" bliver et vigtigt tema i John F. Kennedys præsidentvalgkampagne, og raketoprustningen intensiveres i USA, indtil det i midten af 60'erne opnår en betydelig overvægt. En tilsvarende raketoprustning gennemføres derpå i Sovjetunionen i slutningen af 60'erne. Påny har retrospektive analyser vist, at Sovjetunionen ikke havde noget militært afgørende raketforspring i den periode, hvor raketoprustningen intensiveredes i USA.¹⁵⁾

Man har talt om en asymmetri i trusselsperceptionen, en tilbøjelighed til at tillægge modparten større styrke og mere ekspansive hensigter, end de retrospektive analyser viser, der har været grundlag for.¹⁶⁾ Denne asymmetri i perceptionen er imidlertid kun en af de faktorer, der fremmer et rustningskapløb i et konfrontationssystem. Man kan også konstatere et ønske om "en sikkerhedsmargin", der styrker asymmetrien, et ønske om ikke bare at sikre sig jævnbyrdighed med modstanderen på grundlag af den forestilling, man nu

har om hans styrke, men en overlegenhed, som betyder, at der i virkeligheden ikke tilstræbes magtbalance, men en styrkefordeling i eget favør. Dette fremgår f.eks. udtrykkeligt af Churchills berømte Fulton-tale den 5. marts 1946.

Men er denne asymmetri karakteristisk for ethvert magtbalancesystem? Her kommer man ind på differentieringskriterier, der har relation til magteliternes værdisystemer, målsætning og større eller mindre homogenitet. I det sovjetisk-amerikanske system kan man i det mindste på det deklaratoriske plan konstatere, at begge parter tillægger hinanden ekspansive hensigter og til en vis grad overdriver modpartens muligheder for at virkeliggøre disse formodede hensigter. Det sidste kan tydeligst konstateres i de amerikanske vurderinger af Sovjetunionen og i den sovjetiske omtale af Vesttyskland. I den amerikanske vurdering anses de sovjetiske ekspansionshensigter snart for doktrinære og universelle, selve kommunismen iboende, snart for pragmatiske, d.v.s. ekspansion, så snart lejlighed gives, så snart et magttomrum opstår, uden nogen begrænset, konkret målsætning.¹⁷⁾ På samme måde er "imperialismen" i sovjetisk teori om international politik i selve sit væsen aggressiv og ekspansiv. Det, der begrænser dens aggressivitet, er "modmagt" i form af "den socialistiske lejrs" styrke.¹⁸⁾ Systemet er således domineret af blokledere, der er tilbøjelige til at fremstille og sansynligvis opfatte hinandens aspirationer som ubegrænset ekspansionistiske, tilstræbende en universel hegemonistilling.

Begge parter har en ambivalent holdning til opretholdelsen af et magtbalancesystem. De har givet udtryk for, at magtbalance ikke er noget i sig selv ønskværdigt, men kun noget af omstændighederne fremtvunget, idet magtbalancen som organisationsprincip for det internationale system er uforeneligt med visse fundamentale principper i de to supermagters "statsideologier", selvbestemmelsesretten i USAs liberale ideologi, og den socialistiske revolutions uundgåelighed i Sovjetunionens marxistisk-leninistiske ideologi. Selve udtrykket "magtbalance" er så at sige ukendt i sovjetisk politisk litteratur. Da præsident Kennedy under mødet med Nikita Xruščev i Wien i 1961 foreslog en aftale om bevarelse af den eksisterende magtbalance, afvistes forslaget bestemt af russeren. Hvis et land ønskede at blive kommunistisk, var det udtryk for folkeviljen, og forsøg på at standse det udefra ville medføre en kædereaktion og måske krig.¹⁹⁾ Kennedys udspil viste, at USA havde bevæget sig langt fra de holdninger til magtbalanceprincippet, som amerikanske statsmænd havde givet udtryk for under den anden verdenskrig. Stalins og Churchills berømte opdeling af Østeuropa i indflydelsessfærer under Churchills Moskva-besøg i oktober 1944, hvorefter Sovjetunionen skulle have 90 pct. indflydelse i Rumænien, Storbritannien 90 pct. i Grækenland, Jugoslavien og Ungarn deles 50-50 og Sovjetunionen have 75 pct. indflydelse i

Bulgarien, fik ingen tilslutning fra præsident Roosevelt, og hans udenrigsminister Cordell Hull tog klart afstand fra de traditionelle magtbalancemetoder.²⁰⁾ Anvendelsen af indbyrdes aftalte indflydelsessfærer viste, at Stalin var parat til at bruge traditionelle magtbalancemetoder i forholdet til allierede rivaler. Det samme havde vist sig under de tysk-sovjetiske forhandlinger i 1939-40. Det er svært at finde eksempler på denne type udtrykkelige aftaler om indflydelsessfærer mellem USA og Sovjetunionen, efter at det internationale system bliver præget af konfrontationen mellem disse to magter. Derimod synes der gang på gang at foreligge en slags stiltiende forståelse om at respektere hinandens indflydelsessfærer og i visse tilfælde at forhindre optrapning af regionale konflikter i områder, hvori de to magter rivaliserer om kontrol og indflydelse. Hvor grænsen går mellem udtrykkelige aftaler og stiltiende forståelse, er et af de vanskeligst tilgængelige problemer i samtidens internationale politik, da begge parter af hensyn til deres renommé formentlig ofte vil lægge vægt på at betragte forhandlinger om slige spørgsmål som fortrolige. Imidlertid blev der efter Cuba-krisen i efteråret 1962 i det mindste etableret en direkte kommunikationsmulighed mellem Kreml og Det Hvide Hus i form af en fjernskriverforbindelse, og den vides at have været i anvendelse under 6-dages krigen i 1967 for at forebygge fejlfortolkninger af modpartens hensigter. Forholdet mellem udtrykkelig og stiltiende kommunikation skal i øvrigt drøftes i anden sammenhæng. Men med henblik på balancemekanismen i atomalderens bipolære system kan der være grund til at dvæle ved et andet kommunikationsproblem i det internationale system. Vi har kunnet konstatere en tendens til overreaktion, til asymmetri i det, man kunne kalde styrkeudligningen. Den er tydeligst dokumenteret for USAs vedkommende, både ved opbygningen af det vestlige forsvarssystem i de første efterkrigsår og i raketkapløbet. Der kan her være grund til at rette opmærksomheden mod en asymmetri i informationsmulighederne, som hænger sammen med forskellen i politiske systemer. Mens det for sovjetledelsen er let på ethvert tidspunkt at skaffe sig præcise informationer om styrkeforholdene i den vestlige koalition, - de lader sig forenklet sagt læse i New York Times -, er det langt vanskeligere for dens modspillere at sikre sig tilsvarende pålidelige data om Sovjetunionen, hvis politiske system muliggør en langt større grad af hemmeligholdelse. Forholdet illustreres tydeligt af Arthur Schlesinger, der nævner, at præsident Kennedy, da han kom til magten, konstaterede, at der var meget betydelige afvigelser mellem de forskellige amerikanske efterretningssektioners vurdering af noget så fundamentalt som antallet af sovjetiske interkontinentale raketter. Mens flyvevåbnet sagde 600-800, sagde CIA 450 og flåden 200.²¹⁾ Selvom man kan formode, at disse forskelle bl.a. kan være udtryk for forskellige organisationsinteresser, tyder selve det forhold, at det

er muligt at fremsætte så forskellige vurderinger, på, at verificeringsmulighederne i hvert fald på dette tidspunkt var meget usikre.

Man har siden den anden verdenskrig flere gange kunnet spore en tilsvarende usikkerhed i bedømmelsen af de konventionelle styrker, og man kunne i det eneste tilfælde, hvor en egentlig verificering har været mulig, ved det tyske angreb på Sovjetunionen i 1941, konstatere, hvor urealistisk det informationsgrundlag, hvorpå angrebsbeslutningen blev truffet, var. Den 11. august 1941 skrev den tyske generalstabschef Franz Halder i sin krigsdagbog: "Vi regnede ved krigsudbruddet med 200 fjendtlige divisioner. Vi har nu allerede talt 360."²²⁾

En række specifikke træk ved atomalderens magtbalancesystem vil træde tydeligere i relief, når vi i følgende kapitler ser på tidligere magtbalancesystemer. Enhver sammenligning må dog tages med det forbehold, at man ved siden af sammenlignelige sociologiske fænomener må regne med virkningen af fænomener, der i den forstand er historiske differensfaktorer, at de er udtryk for en ny, irreversibel udvikling. Hertil kan bl.a. regnes den teknologiske udvikling, hvis konsekvenser netop fordi den skaber nye, irreversible tilstande, vil blive behandlet i anden sammenhæng.

Mere egnet til en komparativ anskuelse synes en anden vidtgående strukturændring, som har fundet sted i det internationale system siden 1945, at være, den forøgelse af antallet af enheder i det internationale politiske system, som har fundet sted og været ledsaget af en betydelig udvidelse af det, Rosecrance har kaldt systemets omgivelser. De to fænomener er naturligvis ikke uundgåeligt sammenhængende. Oprettelsen af nye stater kunne være sket inden for det eksisterende bipolære system. At det ikke er tilfældet, kan ses i sammenhæng med en række historiske og sociale forhold, som siden skal behandles. I denne forbindelse er det nok at konstatere, at det bipolære magtbalancesystem ved de gamle vesteuropæiske kolonirigers opløsning i nye stater har fået vidtstrakte "omgivelser" af ikke-forpligtede stater, hvori bloklederne rivaliserer om kontrol og indflydelse, bl.a. ved en betydelig våbeneksport. Til gengæld har man kunnet konstatere tendenser til ændringer i stratifikationen, opfattet som kontrolgraduering, inden for de to blokke ved mere selvstændig adfærd hos enkelte stater. Navnlig Kinas stilling har efterhånden antaget en sådan karakter, at nogle fra midten af 1960'erne vil foretrække at tale om et tripolært system, hvis hovedmagter rivaliserer om indflydelse i systemomgivelserne.

Selve det fænomen, at antallet af enheder i det internationale system fluktuerer stærkt, er naturligvis ikke nyt. I det 17. og 18. århundrede des Europa regnede man med omkring 300 suveræne enheder, der i slutningen af det 19. århundrede var blevet reduceret til omkring 20. I det gamle kine-

siske universalsystem har nogle oprindelig regnet med omkring 200, der efterhånden reduceredes til syv, som under Han-dynastiet samledes til et rige. Når omtrentligheden sniger sig ind i selv så elementært et spørgsmål som, hvor mange stater det internationale politiske system omfatter, hænger det sammen med vanskeligheden ved at finde alle acceptable kriterier for, hvad man skal forstå ved suverænitet, et spørgsmål der vil blive drøftet under analysen af de former for kontrolforhold, man finder i international politik.

I rivaliseringen om indflydelse i systemomgivelser og bevarelsen af indflydelsessfærer anvendes i atomalderen til dels metoder kendte fra tidligere magtbalancesystemer: forskellige former for intervention, væbnet, økonomisk, propagandistisk, oprettelse af stødpudestater, enten ved udtrykkelige aftaler: Østrig, Laos eller ved stiltiende forståelse, hvori de enkelte mindre staters egne ønsker synes at spille en væsentlig rolle. Det er blevet gjort gældende, at netop magtbalancen mellem de to førende supermagter giver en række mindre stater en betydelig manøvrefrihed.²³⁾ Det er dog diskutabelt, om dette er noget specifikt for atomalderens magtbalancesystem. Allerede kardinal Richelieu, der opererede inden for et andet bipolært system, gav udtryk for, at småstater efter hans opfattelse havde større handlefrihed end stormagter.²⁴⁾ En generel regel herom kan dog næppe formuleres uden hensyn til både det, man kan kalde den internationale politiks geografiske parametre, og til de interne forhold i de pågældende områder, specielt de enkelte samfunds "kohæ-sionsgrad" og politiske systemers stabilitet.

Forholdene i Nordeuropa er et eksempel på, hvordan konfrontationen mellem supermagterne har medført komplicerede balancestrukturer, hvori man kan finde både indflydelsessfærer, stødpudestater og alliancer, men også langt mere subtile afvejninger af indflydelse og modindflydelse, engagement på højere og lavere niveau i hele det diplomatiske kompleks, der har fået betegnelsen "nordisk balance", som vil blive behandlet nærmere under enkeltlandenes udenrigspolitik. I denne forbindelse skal kun henvises til, at der også i dette område mere synes at være tale om stiltiende forståelse mellem de interesserede stormagter, selvom Stalin i 1941 udtrykkeligt tilkendegav, at han betragtede Danmark-Norge som vestlig interessesfære,²⁵⁾ og at småstaternes egen politik har haft en betydelig indflydelse på, hvilken karakter den generelle konfrontation har antaget i dette område.

Der findes utvivlsomt eksempler på udtrykkelige quid pro quo-aftaler i konfrontationen mellem USA og Sovjetunionen, som minder meget om de kompensationsmetoder, man kender fra det klassiske magtbalancediplomati: Cuba-aftalen i 1962, Berlin-overenskomsten i 1949, den østrigske statstraktat i 1955, der måske er det aktstykke, der minder mest om det klassiske magtbalancediplomati, interessant nok i et geografisk område, hvori dette diplomati har

været mest anvendt. I andre regioner som Mellemøsten kan man øjne mere eller mindre stiltiende anerkendelse af indflydelsessfærer. Men dels gælder det, at, hvad der kan betragtes som stiltiende anerkendelser af indflydelsessfærer som Sovjetunionens i Østeuropa, ikke er blevet accepteret ved udtrykkelige aftaler - DDR er ikke blevet anerkendt af de vestlige lande, dels består der tvivl om respekten for stiltiende godkendelser under ændrede forhold. Hvis Genève-aftalen om Indokina af 1954 fra fransk side opfattedes som et forsøg på at skabe en neutraliseret stødpudezone mellem de to blokke, er dette ikke blevet respekteret fra nogen af siderne. Flere specifikke forhold sætter grænser for, hvor langt traditionelle magtbalancemetoder kan anvendes i det sovjetisk-amerikanske konfrontationssystem. Det forhold, at en politisk verdensbevægelse identificerer sig med den ene af de to store magtpoler og derved til dels tvinger den pågældende magt til at identificere sig med den og i hvert fald får modparten til at formode en sådan identifikation, turde være uden helt præcise fortilfælde, omend man kan konstatere beslægtede fænomener i de religiøse bevægelser i det 16. og 17. århundredes Europa. At begge blokledere står for hver sin politisk-økonomiske model af "det retfærdige samfund" sætter ligeledes grænser for magtbalancemetodernes anvendelighed. Disse forhold har ikke forhindret de to blokledere i at indgå udtrykkelige aftaler, når de har haft fælles interesser i forhold til andre stater som Moskva-traktaten om atomprøvestop og ikke-spredningstraktaten. Derimod har de kun i meget begrænset omfang anvendt det traditionelle magtbalancediplomatiske metoder til eksplicit anerkendelse af hinandens indflydelsessfærer og interesseområder. De forudsætter en geografisk begrænset målsætning, der er vanskeligt forenelig med den rolle, som universelle principper spiller for begge blokledere. De metoder, der har været karakteristiske for det sovjetisk-amerikanske konfrontationssystem, har med Arons formulering været dissuasion, persuasion og subversion.²⁶⁾ Det kan måske karakteriseres som et system med heterogene værdisystemer og magteliter samt en hermed sammenhængende lav kommunikation og gensidig tillid.

7. Magtbalancens funktion.

Teorien om, at selve det internationale politiske systems specificitet er betinget af en ligevægtsdynamik, som fører til, at en styrkeforøgelse hos en af systemets komponenter, der er så omfattende, at den truer de andres selvstændighed, medfører dannelsen af en modmagt, må nok siges at være det nærmeste, der findes i retning af en den internationale politik generelle teori. Den er embryonisk og grænser til de tautologiske. I det mindste i sin mest elementære form. Men en videre analyse af magtbalancens funktion kan måske bringe dybere indsigt i den internationale politiks væsen. Et af de spørgsmål,

som den teoretiske diskussion om magtbalancen har beskæftiget sig med, har været, hvilken grad af automatik man kan tilskrive magtbalancen. Er den holdbare formulering: hvis A's styrke bliver større end B's, vil B enten ved oprustning eller koalitioner søge at tilvejebringe en ny styrkeligevægt? Eller skal der inddrages flere uafhængige variable?

Man finder hos Rousseau en formulering af "magtbalanceloven", der nærmer sig fuldautomatikken:

-ne pensons pas que cet équilibre si vanté ait été établi par personne... C'est équilibre subsiste, et n'a besoin que de lui-même pour se conserver, sans que personne s'en mêle.¹⁾

Ligeledes i et berømt diplomatisk aktstykke, Sir Eyre Crowes memorandum fra 1907, hvori hovedprincipperne for britisk udenrigspolitik formuleres:

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."²⁾

Også Arnold Wolfers kommer i en analyse af den amerikanske udenrigspolitik efter den anden verdenskrig til det resultat, at

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 of equilibrium, there nevertheless is a significant element of truth in the theory of "automatism" which is valid even today.³⁾

Hos en anden fremtrædende amerikansk teoretiker, Morton A. Kaplan, udspringer magtbalancen af nationernes egeninteresse, der fungerer som Adam Smiths berømte "usynlige hånd":

"Like Adam Smith's 'unseen hand' of competition, the international system is policed informally by self-interest".⁴⁾ (sic)

Altså i det mindste en "vis" grad af automatik, selvom kun en enkelt går så langt som til "den usynlige hånd". Men hvilken grad? Hvad udløser ligevægtsdynamikken? For det første refererer Rousseau, Crowe og Wolfers til tre forskellige typer af magtbalancesystemer. Rousseau til et multipolært system med homogene magteliter, for hvem ligevægtsprincippet, som senere skal vises, er en væsentlig værdipræmis, Crowe til et multipolært system med en "udligner" (balancer), Wolfers til et stærkt stratificeret og heterogent bipolært system. For det andet findes i det mindste hos Crowe, mere eller min-

dre bevidst, to uafhængige variable: styrke og intentionsopfattelse. Han taler om "den eller de stærkeste stater", men også om "aspirationer i retning af diktatur", formentlig en overførelse af et begreb fra den interne politik, hvori man kan skelne mellem politiske systemer baseret på "checks and balances" og diktaturer, til den internationale politik. Men hvilken er den afgørende, styrken eller hegemoniaspirationen, eller mere præcist formodning om en hegemoniaspiration?

Sir Edward Grey, engelsk udenrigsminister 1905-16, mener klart den sidste:

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 (1880'erne) does entirely agree with this theory of it.

I have never, so far as I recollect, used the phrase "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 pursued, 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.⁵⁾

Et par forbehold må tages. Lord Grey tilhørte det liberale parti, og siden Richard Cobden udslyngede: "The balance of power is a chimera! It is not a fallacy, a mistake, an imposture - it is an undescribed, indescribable, incomprehensible nothing; mere words, conveying to the mind not ideas, but sound", havde magtbalancepolitik været et uartigt ord i liberal tradition. Endvidere var det i den periode, Grey omtaler, navnlig med franske og russiske interesser, engelske kolliderede, i Asien og Afrika. Men under alle omstændigheder er vi langt fra Churchills "sikkerhedsmargin", at det kan være værd at dvæle ved to af Greys synspunkter: at ikke styrke, men "rastløshed" er afgørende, og at magtbalancen i og for sig ikke har været et mål for hans politik. Ved det sidste adskiller han sig fra det klassiske systems statsmænd. Til det første har han fået tilslutning fra flere moderne teoretikere. Jan Masaryks medarbejder George Liska finder, at det, der udløser ligevægtsdynamikken - og overreaktionen, kunne man tilføje - ikke er magten i og for sig, men brugen af

magten.⁶⁾ Inis Claude skriver ligeledes:

Mistrust is directed not against power per se, but against particular holders of power. This is to say that the identity of the preponderant power is a significant determinant of the attitudes of weaker states; the tolerability of inferiority depends heavily upon assessments of the motives, morals, and purpose of the superior.⁷⁾

Det europæiske system, England affandt sig med i slutningen af 1900-tallet, var, som Grey fræmhæver, ikke noget ligevægtssystem, men et dominanssystem, hvori den dominerende magt Tyskland havde skabt tillid til, at den ikke ville tilstræbe hegemoni - og ikke genere engelske interesser. Den opfattedes som en garant for stabilitet, fordi den var "satureret", mens Rusland og Frankrig opfattedes som "rastløse", revisionistiske og ekspansionistiske. Bismarck var klart opmærksom på to betingelser for at skabe tillid: en "rimelig" målsætning og ordholdenhed. Om det sidste siger han: "Je rückhaltsloser Preussen zeigt, dass es seine Feinde von der Landkarte wegwerfen kann, um so pünktlicher muss es seinen Freunden Wort halten".⁸⁾

Trods den bombastiske sprogbrug var det i virkeligheden heller ikke Bismarcks politik "at kaste sine fjender bort fra landkortet". I slutningen af maj 1864 tilbød han en dansk-tysk grænsedragning på grundlag af kommunevis afstemning mellem Slesvig og Åbenrå.⁹⁾ Efter sejren over Østrig gennemtrufede han i hård konflikt med den preussiske konge en mådeholden fred. Under fredsforhandlingerne i 1871 var han tilbøjelig til at lade Frankrig beholde Metz og erhvervede det kun, fordi generalstaben insisterede. Selv anneksionen af Elsass-Lothringen stod han tvivlende overfor og forsøgte at af-sætte områderne til de sydtyske stater for at binde dem til Preussen. I modsætning til Polen i 1945 kunne Bayern dog sige nej tak med henvisning til, at anneksionen ville betyde en "Perpetuierung des Krieges und des Nationalhasses zwischen beiden grossen Völkern."¹⁰⁾

Efter krigen i 1870 var det dog Bismarcks opfattelse, at rigets samling var maksimum af, hvad "Europa ville finde sig i af tyskerne". Hvis tysk-østrigerne ville tilsluttes det tyske rige, "ville han beklageligvis se sig nødsaget til at føre krig mod dem".¹¹⁾ Det var altså Bismarcks fornemmelse af, hvad der ville blive anset for en "rimelig" målsætning. Hans yndlings-historiker var Leopold Ranke.¹²⁾ Ranke var ligevægtsteoretiker, og ligevægts-hensyn indgik tydeligvis i Bismarcks bedømmelse af, hvor "tolerancetærskelen" lå. Men hvorfor var Tysklands samling acceptabel i 1870? Da den preussiske statsmand Karl vom Stein argumenterede for den i årene 1813-15, var den ikke acceptabel, men forhindredes af Metternich. Begge argumenterede ud fra ligevægtsprincipper, og det afslører, som Edward Vose Gulick fræmhæver, hvor u-præcist et kriterium magtbalancen i virkeligheden er, når man fra teorien bevæger sig over i den praktiske politik:

Two men using the same frame of reference in international affairs and accepting the same general assumptions, aims and means to arrive at widely divergent conclusions on how to carry out their specific policies. 13)

Som Inis Claude har fremhævet, er det, statsmændene mener, når de taler om magtbalance, i virkeligheden ofte en magtfordeling, der giver deres egen stat "preponderance".¹⁴⁾ Det fjerner dog ikke spørgsmålet om, hvorfor Tysklands enhed var "acceptabel" i 1870, men ikke i 1815, skønt Preussens styrke i forhold til andre stater var ulige større på det senere tidspunkt, således at det tyske riges dominans i virkeligheden blev endnu større. Eksemplet understreger, hvor varsom man skal være med at analysere international politik ud fra en forenklet teori uden at tage hensyn til den givne historiske magtkonstellation og diplomatiske konfiguration. Bismarck havde ganske andre midler til at gennemføre sin politik end vom Stein. Desuden havde han, bl.a. ved sit mådehold over for Østrig og Bayern, skabt en gunstig diplomatisk situation, en vis kapital af tillid. Mådeholdet over for Bayern forsvarede han med, at det vigtigste for ham var, at "die Leute mit der Sache innerlich zufrieden waren - was sind Verträge, wenn man muss"¹⁵⁾.

Tilbage står spørgsmålet om, hvorfor denne samling følte som "rimelig" trods den tyske overvægt i Europa, hvorimod denne overvægt fra 1890'erne satte en ligevægtsdynamik i gang. Her kan det måske først være værd at bemærke, at Tysklands samling var i overensstemmelse med et nyt princip, som stort set var blevet ignoreret i 1815, nationalitetsprincippet, men som fra århundredets midte mere og mere anerkendtes som rettesnor for statsdannelserne. Også de dominerende normer kan anvendes som differentieringskriterium ved en systemtypologisering.

Efter Wilhelm II's tronbestigelse ændredes den tyske adfærd i flere henseender i en retning, som måtte give udlandet indtryk af, at det tyske rige fra en satureret magt var blevet "rastløst", ekspansionistisk, havde fået ambitioner i retning af at blive en verdensmagt. Det tilkendegaves på det deklaratoriske plan af kejserens nationalistiske demagogi, som f.eks. da han i 1898 i en tale i Damaskus erklærede sig for 300 millioner muhamedaneres beskytter¹⁶⁾. Det antydedes af regeringssammensætningen, da Bernhard Bülow og admiral Tirpitz i 1897 blev udenrigs- og marineministre. Det understregedes af den flådeoprustning, der satte ind fra 1898. Det fremgik af den landsomfattende agitation, der gennemførtes af Flottenverein, det første store eksempel på en statsligt ledet politisk propaganda, der nåede ud til den yderste landsbyskole¹⁷⁾. Wilhelm II's Tyskland var vel relativt svagere end Bismarcks i denne periode, for så vidt som allerede den fransk-russiske alliance fra 1892 havde skabt en ny ligevægt, kun midlertidigt svækket af det russiske nederlag i 1905. Men mistilliden

var vakt, og udlignereren reagerede.

Det kan synes udsigtsløst at gøre et så upræcist fænomen som tillid til et væsentligt analytisk begreb. Men det kan måske her være tilladt at minde om, at det i virkeligheden også har en helt central stilling i en af de mest "eksakte" samfundsvidenskabelige systemteorier, Lord Keynes' General Theory, hvori skabelsen af tillid hos investorerne er en afgørende forudsætning for, at den økonomiske aktivitet kan stabiliseres på et højt beskæftigelsesniveau i det kapitalistiske system. Spørgsmålet tillid-mistillid i international politik gives en central placering af Pierre Mendès France i hans redegørelse for Genève-forhandlingerne i 1954:

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 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 lourd 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 irresistible à ne rien croire, à ne rien admettre et presque à ne plus espérer. 18)

Grey anslår det samme tema:

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. 19)

International politik er endnu ikke blevet tilstrækkeligt systematisk udforsket under denne synsvinkel til, at man med samme sandsynlighedsgrad som i økonomien kan udtale sig om, hvilke forhold det er, der skaber tillid. Der vil dog blive lejlighed til at vende tilbage til dette i anden sammenhæng. Hvad der har interesse her, er forbindelsen mellem "tillidsniveauet" og udløsningen af magtbalancens udligningsdynamik. På et højt tillidsniveau accepterer udlignereren et styrkeforhold, der giver den ene magtgruppe overvægt. På et lavere søges en ligevægt i styrkefordelingen. På et tredje trin indtræder en overreaktion, der er betinget af vanskelighederne ved en pålidelig vurdering af modpartens styrke. På et fjerde, præget af mistillid til modpartens hensigter, søges bevidst en sikkerhedsmargin, ikke ligevægt.

Man møder hele skalaen i forholdet mellem USA og Sovjetunionen i årene 1941-47. Under krigen kan man i det mindste på amerikansk side kon-

statere et højt tillidsniveau. Det samme eksisterede næppe på sovjetisk side; men det ved man som sædvanlig mindre om.²⁰⁾ Den sovjetiske adfærd under krigen kan dog fortolkes i den retning.²¹⁾ Formentlig har netop det forhold, at man fra ledende amerikansk side tilskrev de sovjetiske beslutningstagere større tillid, end de faktisk nærede, bidraget til en amerikansk adfærd, der forøgede den sovjetiske mistillid, og siden befordret en amerikansk overreaktion, da man nåede frem til en anden vurdering af de sovjetiske hensigter. Det amerikanske "tillidsniveau" under krigen kan kort illustreres ved et citat af Harry Hopkins:

We really believed in our hearts that this was the dawn of the new day we had all been praying for and talking about for so many years. The Russians had proved that they could be reasonable and farseeing and there wasn't any doubt in the minds of the President or any of us that we could live with them and get along with them peacefully for as far into the future as any of us could imagine. But I have to make one amendment to that - I think we all had in our minds the reservation that we could not foretell what the results would be if anything should happen to Stalin. We felt sure that we could count on him to be reasonable and sensible and understanding - but we never could be sure who or what might be in the back of him there in the Kremlin.²²⁾

Hvorfor forvandlede da tillid til mistillid? Dette spørgsmål er blevet behandlet i en omfattende litteratur, hvori præsidentskiftet i Washington ofte får tildelt en afgørende rolle. Der kan næppe heller være tvivl om, at præsident Truman af forskellige grunde kom til at fremskynde udviklingen af den gensidige mistillid.²³⁾ Men processen var indledt inden Roosevelts død. "Forestillingen om, at Truman lagde Roosevelts politik om, er fristende dramatisk, men den er en myte", skriver Arthur Schlesinger i en gennemgang af en række historiske værker om denne periode. Han citerer Roosevelts reaktion på et telegram d. 24. marts: "Averell is right; we can't do business with Stalin. He has broken every one of the promises he made at Yalta".²⁴⁾ Sherwood taler om en begyndende desillusionering i løbet af marts og refererer i denne forbindelse navnlig til Polen.²⁵⁾

Man møder her to-tre af de allerede nævnte determinanter i tillids-mistillidsprocessen: Opfattes modparten som ordholdende? Skønnes han at respektere visse normer? Opfattes hans målsætning som "rimelig"?

Alle kriterier hænger nøje sammen. Den norm, der opfattes som krænkert, er påny en liberal norm, selvbestemmelsesretten, her ikke den nationale, men den interne, retten til at indrette det politiske system i overensstemmelse med flertallets ved frie valg udtrykte ønsker. Vi møder denne problematik gang på gang i de følgende års sovjetisk-amerikanske konfrontation. Den sovjetiske politiske ensretning af Østeuropa opfattes fra amerikansk side som løftebrud og følgelig som indicerende en ekspansiv politik.

En finlæsning af de relevante akter gør det tvivlsomt, om der er grundlag for en sådan fortolkning, da man fra sovjetisk side konsekvent har lagt vægt på formuleringer, der var tilstrækkeligt tvetydige til at gøre den sovjetiske fortolkning forsvarlig. Flere forhold af interesse melder sig i denne forbindelse.

For det første opfattes den sovjetiske ensretning som "mere eller mindre rimelig" i forskellige forbindelser. Allerede Sherwood er inde på, at den ansås for mere rimelig i Rumænien, der havde været et fjendeland, end i Polen.²⁶⁾ Siden viser de vestlige reaktioner, at den anses for mindre acceptabel i Tjekkoslaviet end i de andre østeuropæiske lande. Den udløser her ligefrem en mobilisering af modmagt, som kommer til at betyde, at Sovjetunionens relative magtstilling forringes trods den forøgelse i absolut styrke, der ligger i den totale kontrol med Tjekkoslaviet. Hvorfor? Ser man på den samtidige debat, vil man finde tre argumenttyper, der anvendes ved vurdering af "rimeligheden":¹⁾ Tjekkoslaviet havde i modsætning til de andre østeuropæiske stater haft et politisk system af samme type som de vestlige,²⁾ det havde ført en "uprovokerende" udenrigspolitik over for Sovjetunionen,³⁾ det havde mindre sikkerhedsgeografisk betydning for Sovjetunionen end Polen og Rumænien.

De interne normers betydning for den udenrigspolitiske adfærd træder også tydeligt frem i reaktionen på Hitlers politik over for Tjekkoslaviet i 1938-39. Her opfattes hans målsætning for "rimelig" af vestmagterne, så længe han holder sig til nationalitetsprincippet, men da han ved besættelsen af Prag går ud over det, sker der en "eksplosion" i den engelske opinion, som fører til, at udligningsreaktionen udløses.²⁷⁾

For det andet kan selve anvendelsen af formuleringer, der er så tvetydige, at de kan fortolkes modsat af to parter, være udtryk for enten en dårlig kommunikation eller en fælles interesse i at tilsløre interesse-motsætninger i en given situation. Den centrale sætning er her Jalta-erklæringen om, at den provisoriske polske regering "shall be pledged to the holding of free and unfettered elections as soon as possible on the basis of universal suffrage and secret ballot. In these elections all democratic and anti-Nazi parties shall have the right to take part and to put forward candidates".²⁸⁾ Hvad er kriteriet for demokratisk?

For det tredje viser konfrontationen om Østeuropa en klar uoverensstemmelse i normerne for international adfærd. Fra sovjetisk side betragter man klart indflydelsessfærer som områder, man har ret til at bringe under total politisk kontrol. Stalin siger det udtrykkeligt til Djilas: "Denne krig er ikke som fortidens. Den, der besætter et område, gennemfører sit eget samfundssystem i det. Enhver gennemfører sit system så langt hans hær har magt til det. Det kan ikke være anderledes".²⁹⁾ Både "handelen" med Churchill i

oktober 1944 og vestmagternes adfærd i Italien, hvor de ordnede de politiske forhold uden sovjetisk deltagelse - trods sovjetiske protester ³⁰⁾ - kunne give Stalin det indtryk, at magtbalancediplomatiets spilleregler også godkendtes af vestmagterne. Enkelte vestlige diplomater som navnlig Georges Kennan var vel indstillet herpå. ³¹⁾ Men det var ikke den dominerende norm. Da Stalin selv respekterede den i Grækenland, kunne vestmagternes interesse for de østeuropæiske lande fra sovjetisk side opfattes som indblanding i den sovjetiske indflydelsessfære, et indicium for aggressive hensigter.

8. Det klassiske magtbalancesystem.

Mens der findes en anseelig teoretisk litteratur omkring magtbalancebegrebet, kniber det med empiriske undersøgelser, der forsøger at konfrontere teorierne med de historiske data. Et sådant sigte har den amerikanske historiker Edward Vose Gulicks Europe's Classical Balance of Power, der efter en kort gennemgang af navnlig det 18. århundredes debat om magtbalancen undersøger begrebets anvendelse i praktisk politik i perioden 1813-15, d.v.s. ved udformningen af den europæiske ordning, der efterfulgte Napoleonstiden. Han konstaterer herunder, at skabelsen af en magtbalance i Europa faktisk var et hovedmål for de fleste hovedaktører: Metternich, Castlereagh, Talleyrand, til dels preusserne vom Stein og Hardenberg samt for tsar Alexander I. Midlet hertil var først og fremmest at inddæmme Frankrig ved at omgive det med stater, der var for store til at kunne komme under dets hegemoni: i nord et med Belgien forenet Holland. I øst et Preussen, der fik store landudvidelser i Vesttyskland: Westfalen og Rhinprovinzen, hvor det før revolutionen kun havde haft de beskedne brohoveder hertugdømmet Kleve og grevskabet Mark. I sydøst kongedømmet Sardinien.

Gulick viser dog også, som nævnt, at selv aktører, der var enige om at lægge magtbalanceprincippet til grund for en international ordning, kunne komme til nok så forskellige resultater i praksis. Der var langt mellem vom Stein og Metternich, og striden om, hvorvidt Sachsen skulle indlemmes i Preussen, var på et vist tidspunkt så hård, at Wienerkongressen var ved at bryde sammen i krig.

Karakteristisk for det klassiske magtbalancesystem var dog, at opretholdelsen af en ligevægt i form af jævnbyrdighed mellem en række stormagter og bevarelsen af en række mindre stater var et organisatorisk princip, som i vidt omfang var anerkendt af og fælles for magteliterne. Den rolle, dette har spillet i tidligere århundreder har endnu ikke været genstand for undersøgelser med anvendelse af samme systematik som Vose Gulick. Man må derfor foreløbig nøjes med nogle mindre velunderbyggede antydninger.

Det kan således fastslås, at ligevægtshensyn allerede i det 17. århundrede udtrykkeligt anføres i diplomatiet. I artikel XII i den franske traktat af 1645 forpligter begge monarker sig således til at "bevare den gamle og sunde ligevægt, der hidtil har tjent som grundlag for freden og den offentlige ro" ¹⁾. Det er interessant nok italieneren kardinal Mazarin, der gør sig til talsmand for ligevægtsdoktrinen, som navnlig anses for karakteristisk for venetiansk diplomati. Der synes således at være en direkte forbindelse fra den tidligere magtbalancepolitik i Renæssancens Italien til udformningen af denne politik i Europa. Det er dog navnlig som reaktion på Ludvig XIVs politik, ligevægtsdoktrinen vinder terræn, både internationalt og i Frankrig. ²⁾ Der henvises udtrykkeligt til den i Utrecht-freden (1713), som afsluttede den spanske arvefølgekrig. En "retfærdig magtbalance" betegnedes som "det bedste og mest solide grundlag for indbyrdes venskab og varig almindelig forståelse". ³⁾ Samtidig udviklede Fénelon, der var sat til at forestå den franske tronfølgers opdragelse, magtbalancedoktrinen teoretisk. Hans skrift er værd at citere, fordi det indeholder tanker, som siden genfindes i en hel række af det 18. århundredes politiske skrifter og i virkeligheden også i meget af det, der i vor egen tid betegnes som den internationale politik teori:

Il faut compter, qu'à la longue, la plus grande Puissance prévaut toujours & renverse les autres, si les autres ne se réunissent point pour faire le Contre-Poids. Il n'est pas permis d'espérer parmi les Hommes, qu'une puissance supérieure demeure dans les Bornes d'une exacte Modération; & qu'elle ne veuille dans sa Force, que ce qu'elle pourroit obtenir dans sa plus grande Foiblesse. Quand même un Prince seroit assez parfait, pour faire un Usage si merveilleux de sa Prospérité, cette Merveille finiroit avec son Règne. L'Ambition naturelle des Souverains, les Flatтерies de leurs Conseillers, & la Prévention des Nations entières, ne permettent pas de croire, qu'une Nation qui peut subjuguier les autres, s'en abstienne pendant des Siècles entiers...

Il faut donc compter sur ce qui est réel & journalier; qui est, que chaque Nation cherche à prévaloir sur toutes les autres qui l'environnent. Chaque Nation est donc obligée à veiller sans cesse, pour prévenir l'excessif Agrandissement de chaque Voisin, pour sa Sureté propre. Empêcher le Voisin d'être trop puissant, ce n'est point faire un Mal: c'est se garantir de la Servitude, & en garantir ses autres Voisins. En un mot, c'est travailler à la Liberté, à la Tranquillité, au Salut public. Car l'Agrandissement d'une Nation au-de-là d'une certaine Borne, change le Système général de toutes les Nations qui ont Rapport à celle-là. ⁴⁾

Men også kampen mod hegemoniaspirationer bør respektere ligevægten:

Quand une Puissance monte à un Point, que toutes les autres Puissances voisines ensemble ne peuvent plus lui résister, toutes ces autres sont en Droit de se liguier, pour prévenir cet Accroisse-

ment, après lequel il ne seroit plus Temps de defendre la Liberté commune. Mais pour faire légitimement ces sortes de Ligues, qui tendent à prévenir un trop grand Accroissement d'un Etat, il faut que le Cas soit véritable & pressant: il faut se contenter d'une Ligue défensive; ou du moins ne la faire offensive, qu'autant que la juste & nécessaire Défense se trouvera renfermée dans les Desseins d'une Aggression. Encore même faut-il toujours, dans les Traités de Ligues offensives, poser des Bornes précises, pour ne détruire jamais une Puissance, sous pretexte de la modérer.

Cette Attention à maintenir une Espece d'egalité, & d'Equilibre, entre les Nations voisines, est, ce qui en assure le Repos commun. A cet Egard, toutes les Nations voisines, & liées par le Commerce sont un grand Corps, & une Espece de Communauté. 5)

Krigen er ærkebiskoppen af Cambrai en vederstyggelighed:

Toute Compensation exactement faite, il n'y a presque point de Guerre, même heureusement terminée, qui ne fasse beaucoup plus de Mal que de Bien à un Etat. 6)

On pend un pauvre Malheureux, pour avoir volé une Pistole sur le grand Chemin, dans son Besoin extrême: & on traite de Héros un Homme qui fait la Conquête, c'est-à-dire, qui subjugué injustement les Pays d'un Etat voisin. 7)

Il ne peut y avoir qu'un seul Cas, où la Guerre, malgré tous ses Maux, devient nécessaire. C'est ce Cas, où l'on ne pourroit l'éviter qu'en donnant trop de Prise & d'Avantage à un Ennemi injuste, artificieux, & trop puissant. Alors en voulant par Foiblesse éviter la Guerre, on y tomberoit encore plus dangereusement; on feroit un Paix, qui ne seroit pas une Paix & qui n'en auroit que l'Apparence trompeuse. 8)

Magtbalancedoktrinen vinder vid udbredelse i det 18. århundredes politiske litteratur. Man finder den hos filosoffer, historikere og retslærde, hos David Hume, William Robertson, Emmerich de Vattel og Rousseau, hos Metternichs lærere ved universitetet i Mainz og diplomatskolen i Strasbourg, Niklas Vogt og Christoph Wilhelm Koch, hos hans højre hånd Friedrich von Gentz. 9) Den får sin mest systematiske udformning af englænderen Lord Brougham.

Det er snart som doktrin, normativ teori, snart som kausalteori, man møder magtbalanceteorien, og doktrinen påvirkede magteliternes adfærd så vidt, at teoriens kausale gyldighed måske var højere i denne periode end på noget andet tidspunkt. Aachen-freden (1748), hvor Frankrig gav afkald på erobrede områder, og Hubertusburg-freden (1763), der afsluttede Syvårskrigen, er blevet anført som eksempler på det 18. århundredes respekt for ligevægtsprincippet. 10) Sådan har de virket retrospektivt på forfattere, der har oplevet det 20. århundredes krige og fredsslutninger med deres manglende respekt for to af den klassiske magtbalances grundregler: at respektere modstanderens eksistens og ikke ydmyge ham. For samtidens magtbalancetilhængere var respekten for ligevægten derimod ikke vidtgående nok. David Hume mente, at Aachen-freden kunne have været opnået fem år tidligere, hvis ikke englænderne var

"such true combattants, that when once engaged, we loose all concern for ourselves and our posterity, and consider only how we may best annoy the ennemy".¹¹⁾

Hvad der på en senere tid måtte virke som mådehold i målsætningen, mest slående måske på Wienerkongressen, der prægedes af mænd, som var opdraget i det 18. århundredes tankegang, var indtil århundredets slutning forenet med et mådehold i midler og deres anvendelse, som står i kontrast ikke bare til den tid, der fulgte efter, men også til den tid, der lå før. 30-års krigen havde været en total krig. I Mecklenburg, Pommern, Thüringen, Pfalz og Württemberg halveredes befolkningen mellem 1618 og 1648.¹²⁾ Ludvig XIVs overfald på Pfalz i 1688 medførte en systematisk ødelæggelse af landet, som man vanskeligt finder sidestykke til i det 18. århundrede. "I det 18. århundrede", skriver en engelsk militærhistoriker, "førtes krig med mådehold. Med den religiøse fanatisme reduceredes krigens onde til et minimum aldrig nået før eller siden".¹³⁾ Kun Preussen opretholdt en i forhold til sin befolkning stor stående hær - 80.000 mand med en befolkning på tre millioner i 1740 mod 160.000 i Frankrig, der havde omkring 25 millioner, 195.000 i 1780'erne mod 180.000 i Frankrig.¹⁴⁾

Den pacifisme, man møder hos Fenelon i århundredets begyndelse, genlyder hos Montesquieu, når han i De l'esprit des lois skriver:

Le droit des gens est naturellement fondé sur ce principe: que les diverses nations doivent se faire, dans la paix, le plus de bien, et dans la guerre, le moins de mal qu'il est possible, sans nuire à leurs véritables intérêts.¹⁵⁾

Man fornemmer den hos en af tidens ledende fyrster, Ludvig XV, når han på slagmarken ved Fontenoy siger til kronprinsen:

Voyez tout le sang que coûte un triomphe! Le sang de nos ennemis est toujours le sang des hommes; la vraie gloire, c'est de l'épargner.¹⁶⁾

Og man mærker den hos den statsmand, der på en gang kom til at afslutte denne epoke og bringe dens politiske principper til den højeste udfoldelse, Charles de Vergennes (fransk udenrigsminister 1774-87), der i øvrigt kunne takke kronprinsen fra Fontenoy for sin stilling. I et fortroligt memorandum til Ludvig XVI skrev han:

La gloire des rois conquérants est le fléau de l'humanité.¹⁷⁾

Måske er anekdoten om den franske officer, der før slaget ved Fontenoy sagde til englænderne: "Tirez les premiers, messieurs les Anglais!" apokryf¹⁸⁾. Men den lyder mere troværdig i det 18. århundrede end i nogen anden epoke.

Et århundrede, hvor man blandt meget andet også begyndte at diskutere betingelserne for en varig fred, fra Saint-Pierres Projet de paix perpétuelle (1728) til Kants Zum ewigen Frieden (1795) og Jeremy Benthams skrif-

ter. Selv den statsmand, der fik det klassiske system til at bryde sammen, Napoleon, havde en fornemmelse af dets normer, samtidig med at han klart afslører hegemonipolitikken. På Sankte Helena siger han f.eks. om Preussen:

Après un si grand succès que celui d'Iéna et la reddition de Magdebourg je ne pus résister au désir de profiter de ma victoire; mais ayant ainsi humilié un ennemi, je devais l'anéantir. 19)

Hvad var de karakteristiske forudsætninger for det klassiske magtbalancesystem?

Gulick fremhæver som den første forudsætning, at der eksisterede et system af selvstændige stater med en svag stratifikation. Men det var ikke blot dette, der var karakteristisk for det 18. århundrede. Grundprincippet for statsdannelse var ensartet i hele systemet, det dynastiske. Det betød bl.a., at man havde ret sikre prognosemuligheder og derfor kunne planlægge sin udenrigspolitik og give diplomatiet tid til at forhandle og manøvrere. Når kurfyrsten af Bayern var barnløs, vidste alle, at der før eller senere ville opstå et successionsspørgsmål. Forhandlingerne om det slesvig-holstenske mageskifte stod med afbrydelser på i 50 år. Det dynastiske princip betød, at der var en slags retsgrundlag for den internationale politik. I visse tilfælde kunne arvefølgekriser løses ved voldgift som den bayerske ved Teschen-traktaten (1779). Men i andre tilfælde førte de til krig, fordi den ene eller den anden løsning var ensbetydende med afgørende forskydninger i magtfordelingen eller bevarelse af magtbalancen, og selve dette at bevare ligevægten var et vigtigt mål for mange af tidens aktører. Respekten for visse retsnormer og viljen til at pålægge sig selv begrænsninger var forudsætninger for systemets beståen. Polens deling mellem Rusland, Preussen og Østrig følte at være i strid med disse normer, hvori indgik respekten for indgåede traktater, og blev på en måde begyndelsen til systemets sammenbrud. Vergennes talte i denne forbindelse om "brigandage politique", og Maria Theresia tilstod - måske med krokodilletårer - over for den franske ambassadør, at hun havde "sat en stor plet på sit styre", men undskyldte sig med, at hun kun havde formuleret exorbitante krav for at få Preussen og Rusland til at afstå fra deres plan. 20)

For Vergennes var ligevægten og respekten for retsnormerne vigtigere end ekspansionen: "La France, constituée comme elle l'est, doit craindre les agrandissements bien plus que les ambitionner", skrev han til Ludvig XVI, og da man foreslog kongen en anneksion af Rhinprovinserne, svarede han: Selvom det kunne have visse fordele, "une âme honnête ne peut s'arrêter sur ce projet, quand on réfléchit aux injustices criantes qu'il faudrait commettre". Under krigen med England i 1778 afviste han forslag om landgang, fordi han ikke direkte ville udfordre en nation, der var "indispensable dans la balance de l'Europe", men førte krig for et retsprincip: havenes frihed. 21)

4) Gulick og Rosecrance fremhæver magteliternes homogenitet som karakteristiske for det klassiske system. De var dynastiske og "sikre", ikke truet indefra. Visse principmål var fælles: bevarelse af statssystemet, af de enkelte komponenters eksistens og uafhængighed samt af en ligevægt, der forhindrede enkelte stater i at få overmagt.

Men magteliternes homogenitet gik langt videre. Der fandtes en kulturel homogenitet, som man ellers kun finder i mindre regionalsystemer som oldtidens Hellas eller Renæssancens Italien. Fransk var magteliternes sprog over hele Europa. Frederik den Store af Preussen trøstede sig i sin modgang under Syvårskrigen med at skrive franske vers.²²⁾ Diplomater fra hele Europa uddannedes ved universitetet i Strasbourg.²³⁾ Diplomater, generaler og sågar udenrigsministre toges i tjeneste i andre lande end deres egne. Morits af Sachsen var fransk overgeneral, Bernstorff'erne danske udenrigsministre. Frankrigs intellektuelle elite var velkommen ved hoffene i Sankt Petersburg og Potsdam. Man havde mere kosmopolitiske eliter end på noget andet tidspunkt siden reformationen og noget andet tidspunkt efter revolutionen og derfor meget høje kommunikationsmuligheder.

Rousseau skriver med nogen fortrydelse:

Il n'y a plus aujourd'hui de François, d'Allemands, d'Espagnols, d'Anglois même, quoiqu'on en dise; il n'y a que des Européens... Que leur importe à quel maître ils obéissent, de quel Etat ils suivent les lois?

Men kun fædrelandskærligheden kunne skabe gode borgere.²⁴⁾

Gulick opregner de midler, der var karakteristiske for det klassiske magtbalancesystem som årvågenhed, handlingsmobilitet, compensation og mådehold tilstræbende bevarelse af komponenterne. Ved årvågenhed forstår han, at magterne har lejlighed til at kontrollere hinandens styrke gennem permanente diplomatiske missioner. Denne "right of mutual inspection" var ifølge Lord Brougham "now universally recognized among civilized states".²⁵⁾ Man kunne tilføje, at flere forhold lettede dette: den teknologiske udvikling gik langsomt, søstridskræfterne har til enhver tid været lettest at kontrollere, og de spillede en væsentlig rolle i det 18. århundredes styrkekonfrontationer. Landstyrkerne var - bortset fra Preussens - hvervede og af beskedent omfang. Dette satte i sig selv grænser for voldsdimensionerne. Soldaterne havde ingen indre loyalitetsmotivering. Desertation var så normalt et fænomen i slag, at man foretrak at manøvrere så længe som muligt og undgik spredningstaktik under kamp.²⁶⁾ At føre krig krævede penge til at hverve soldater. Men også diplomatiet brugte penge, ikke blot som i andre perioder til subventioner og "økonomisk bistand", men formentlig mere end i nogen anden epoke til bestikkelser. Da Vergennes i 1771 udnævntes til ambassadør i Stockholm, medbragte han to millioner franske pund til bestikkelser for at

fremme en politik, hvis formål var at forhindre Sverige i at lide Polens skæbne.²⁷⁾ Sverige var på dette tidspunkt særlig berygtet for sin korrupsion. Men man har også siden bebrejdet Frederik den Store, at han holdt sig for god til at bestikke den russiske storkansler Bestuhev.²⁸⁾

Også denne form for diplomati kræver formentlig homogene magteliter.

Ved "handlingsmobilitet" forstår Gulick muligheden for at skifte politik uden at lade sig hæmme af inertie eller følelsesmæssige bindinger. Det 18. århundredes kosmopolitiske magteliter havde på den ene side frigjort sig fra de foregående perioders religiøse lidenskaber, på den anden side var de endnu ikke grebet af de nationale vækkelser, der i sidste halvdel af århundredet begyndte at røre på sig i befolkningsgrupper, som endnu kun havde ringe indflydelse på den internationale politik. En høj eliteintegration var karakteristisk for systemet.

I Raymond Arons systemtypologisering kaldes sondringen mellem homogene og heterogene systemer "fundamental", og han tilføjer:

J'appelle systèmes homogènes ceux dans lesquels les Etats appartiennent au même type, obéissent à la même conception de la politique. J'appelle hétérogènes, au contraire, les systèmes dans lesquels les Etats sont organisés selon des principes autres et se réclament de valeurs contradictoires. Entre la fin des guerres de Religion et la Revolution française, le système européen était à la fois multipolaire et homogène. Le système européen-américain, depuis 1945, est à la fois bipolaire et hétérogène.

Les systèmes homogènes comportent, en première analyse, une plus grande stabilité...

L'homogénéité du système favorise la limitation de la violence.²⁹⁾

9. Integration

Forskellige former for rivalisering og forskellige grader af mistillid præger magtbalancesystemerne. De er derfor blevet henregnet til en grundtype, som er blevet kaldt konfrontationssystemer. Men den internationale politik har også andre aspekter. Den præges ikke bare af konfrontation og styrkeprøver, men også af samarbejde. Den bevæger sig med en formulering af Arnold Wolfers mellem to poler, en "magtpol" og en "samarbejdspol", hvor magthensyn er irrelevante.¹⁾ En række forskere har navnlig vendt deres opmærksomhed mod samarbejdsaspekterne, mod den type af systemer, som i denne fremstilling kaldes integrationssystemer.

Begrebet integration, der stammer fra sociologien, hvor det betegner forekomsten af "fælles bestræbelser og solidaritet" i en gruppe,²⁾ bruges ikke entydigt i international politik. Karl Deutsch forstår ved integration "the attainment, within a territory, of a "sense of community" and of

institutions and practices strong enough and widespread enough to assure, for a "long" time, dependable expectations of "peaceful change" among its population".³⁾ Ernst B. Haas mener med politisk integration "the proces whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations, and political activities toward a new center, whose institutions possess or demand jurisdiction over the preexisting national states".⁴⁾ Mens Deutsch snart anvender integration om en tilstand, snart om en proces, definerer Haas den klart som en proces. Amitai Etzioni anvender derimod integration som en tilstand, der er kriterium for, hvor langt et politisk system har bevæget sig i retning af et politisk "fællesskab" (community) og bruger "forening" (unification) om den proces, hvorved denne forvandling finder sted. Han retter herved opmærksomheden mod integrationsniveauet i tre henseender:

"A political community is a community that possesses three kinds of integration: (a) it has an effective control over the use of the means of violence (though it may "delegate" some of this control to member-units); (b) it has a center of decision-making that is able to affect significantly the allocation of resources and rewards throughout the community; and (c) it is the dominant focus of political identification for the large majority of politically aware citizens".⁵⁾

Ved integrerede fællesskaber forstår de tre forfattere ikke det samme. Deutsch taler allerede om integration, når voldsanvendelse er blevet utænkelig mellem en gruppe stater. De udgør så i hans sprogbrug et "pluralistisk sikkerhedsfællesskab". Haas kræver derimod fælles institutioner, der "har eller kræver jurisdiktion over de tidligere nationalstater", og Etzioni anlægger som fællesskabskriterium effektiv kontrol med voldsmidler, et beslutningscenter med signifikant indflydelse på fordelingen af værdier, og at fællesskabet skal være den dominerende politiske identifikationspol. Hans politiske fællesskab bliver derved svært at skelne fra Deutsch's "sammensmeltede (amalgamated) sikkerhedsfællesskaber", som i realiteten er forbundsstater.

Den vaklende sprogbrug afspejler det fænomen, at der eksisterer en hel skala af forskellige strukturer i forholdet mellem territorielt organiserede politiske enheder. Denne strukturskalas ene pol består af retligt og politisk selvstændige enheder, der befinder sig i en indbyrdes konfrontationsstilling, hvori anvendelsen af eller ophobningen af voldsmidler, der potentielt er rettet mod modparten, spiller en vigtig rolle. Den modsatte pol er forbundsstater, hvori ledstaternes suverænitet er begrænset til interne anliggender, således at den ikke kan udøves i relation til stater uden for forbundet eller højst på det kulturelle område, som tilfældet er

med visse sovjetrepublikker, der opretholder deres egne udenrigsministerier. 6) Mellem disse to poler findes talrige varianter, og det kan være svært at afgøre, på hvilket trin man bevæger sig fra international politik til intern og omvendt. I en periode kan stater være suveræne aktører i international politik, i en anden er de led i et større politisk fællesskab. Det tyske rige og Italien samledes af en sværm af mindre stater, omvendt opløstes Østrig-Ungarn i 1918 i en række efterfølgerstater, og en tilsvarende udvikling er de engelske, franske, belgiske og hollandske koloniriger undergået efter 1945.

Men der findes også forskellige former for "fællesskaber" bestående af suveræne stater: Det britiske Commonwealth, det europæiske økonomiske fællesskab, Norden, den arabiske liga o.s.v. Hvis man som her vælger at anvende integration som et vidt begreb og ikke i den snævre betydning, hvori det ofte benyttes som betegnelse for en type international politik, hvis mere eller mindre eksplicitte model er CEE, bliver det muligt at sondre mellem forskellige typer af integrationssystemer.

Det må dog påny understreges, at sondringen mellem konfrontation og integration er en sondring mellem to aspekter af international politik, som i forskellige kombinationer vil være til stede i ethvert empirisk system, der ikke befinder sig i en absolut krigstilstand. Om man vælger at betegne det ene eller det andet empiriske system med det ene eller det andet begreb kan kun være udtryk for, at det ene eller det andet aspektsystem er dominerende i det. Også i integrationssystemer findes konflikter og viljekonfrontation. Uden viljekonfrontation kan man overhovedet ikke tale om politik. Forskellen ligger i de konfliktløsningsmetoder, der er karakteristiske for det ene eller andet system, og dermed sammenhængende det niveau af tillid eller mistillid, som præger forholdet mellem systemets komponenter. I integrationssystemer vil konfliktløsninger være præget af en så høj grad af "imødekommenhed" (responsiveness) over for krav fra andre enheder, at hensyn til parternes væbnede styrke bliver irrelevante. Derimod anses fælles institutioner ikke for et afgørende kriterium for integration, som begrebet her anvendes, kun for visse typer af integration.

Sikkerhedsfællesskaber

En af de tidligste anvendelser af integrationsbegrebet i international politik skete med henblik på det, Deutsch har kaldt "sikkerhedsfællesskaber", og i den type systemer, han kalder "pluralistiske sikkerhedsfællesskaber", indgår fælles institutioner ikke som en nødvendig forudsætning, selvom de kan findes. 7) Pluralistiske sikkerhedsfællesskaber er statsgrupper, som har afskrevet muligheden for voldsanvendelse i afgørel-

sen af indbyrdes tvister.

En anden type sikkerhedsfællesskaber er i hans terminologi "de sammensmeltede". Da de i realiteten er forskellige typer af forbundsstater og statsforbund, er de dog på grænsen af international politiks område og vil derfor ikke blive behandlet her, skønt hans gruppe har interesseret sig mere for denne type end for de pluralistiske sikkerhedsfællesskaber. Af tolv betingelser, som han finder relevante for sammensmeltede fællesskaber, anser han kun tre for betydningsfulde for de pluralistiske: "compatibility of major values relevant to political decision-making", "capacity of the participating political units or governments to respond to each other's needs, messages and actions quickly, adequately, and without resort to violence", og "mutual predictability of behavior".⁸⁾

Af andre forhold, som kan have betydning, nævner han militær magts uanvendelighed i det indbyrdes forhold og intern modstand mod voldsanvendelse i forhold til bestemte lande. Som eksempel på det første anføres forholdet mellem Canada og USA: USAs landmagt kunne til enhver tid overvælde Canada, men britisk flådemagt kunne gennem hele det 19. århundrede ramme amerikansk skibsfart.⁹⁾

Men man kunne måske komme lidt længere. Når man ser på de tretten pluralistiske fællesskaber, Deutsch anfører: USA-Canada, USA-Storbritannien, USA-Mexico siden 1930'erne, Norge-Sverige, Sverige-Danmark, Danmark-Norge, Østrig-Tyskland 1876-1932, England-Holland, England-Belgien, Belgien-Holland siden 1928, England-Norge, England-Danmark, England-Sverige, genfindes i det mindste en række træk i de fleste tilfælde: ingen vitale territoriale mellemværender, en høj kulturel og til dels sproglig homogenitet, en betydelig politisk affinitet, ensartede politiske systemer.

Listen kunne i øvrigt naturligvis med lethed udvides. Hvorfor ikke Danmark-Holland, de to første lande, der (1904) indgik en helt uforbeholden voldgiftstraktat om afgørelse af indbyrdes tvister?¹⁰⁾ Et præcist udtryk for, at magteliterne giver afskaffelsen af krig i sig selv en høj placering i deres værdisystem.

I øvrigt kunne listen selvfølgelig forlænges umådeligt, hvis man ikke begrænsede den ved andre kriterier end det af Deutsch anvendte "acceptance by both parties of a political situation between them which neither side expected to change by force".¹¹⁾ Danmark-Zambia, Danmark-Togo, Danmark-Swaziland etc. Forudsætningen for at tale om et fællesskab må være, at der eksisterer en interaktion af et sådant omfang, at den kan medføre tvister, som i relation til andre lande kunne medføre trusler og styrkekonfrontationer.

Deutsch's hovedinteresse for de sammensmeltede fællesskaber er

karakteristisk for integrationsteoretikerne. De har en klar tendens til at anvende institutionaliseringen som kriterium for integration. Hos Haas er det tydeligt, at den teoretiske model i virkeligheden er tegnet efter den vesteuropæiske integration siden slutningen af 1940'erne, og hos Etzioni er De Seks eksemplet på en vellykket integrationsproces, mens han kvier sig ved at acceptere det nordiske samarbejde som integration. Hvis integration imidlertid opfattes som modsætningen til styrkekonfrontation i international politik, kan der være grund til at fastholde det pluralistiske sikkerhedsfællesskab som en type integrationssystem, og som karakteristisk for det kan måske anføres en lav institutionalisering, men høj interaktionsfrekvens, kommunikationsintensitet og en høj grad af imødekommenhed over for krav fra andre komponenter i systemet. Endvidere kan det være værd at notere, at denne evne og vilje kan vokse med en institutionel desintegration, når man vil skelne mellem integrations- og hegemonisystemer. Unionsopløsningen mellem Norge og Sverige har formentlig på langt sigt været samarbejdsfremmende på samme måde som opløsningen af den hollandsk-belgiske statsenhed.

Men der findes andre typer integrationssystemer end sikkerhedsfællesskaber. Man kan nævne forsvarsfællesskaber og økonomiske fællesskaber. I begge henseender er der tale om institutionaliserede former for integration, hvis formelle aspekter hører hjemme under disciplinen international organisation.

Alliancesystemer

Mens de såkaldte sikkerhedsfællesskaber består af lande, der i deres indbyrdes forhold ikke længere har forventninger om voldsanvendelse, omfatter alliancesystemer grupper af lande, der danner forbund mod andre lande i forsvars- eller angrebsøjemed. En fælles eller i det mindste en myte om en fælles modstander er forudsætningen for et alliancesystem, men ikke for et sikkerhedsfællesskab. Alliancer, ligaer, koalitioner og forbund kendes inden for alle multipolære internationale systemer. Der skelnes ikke altid klart mellem de forskellige former for sikkerheds- og ekspansionspolitisk samarbejde. Men alliance anvendes gerne om en traktat, der kan være indgået mellem to eller flere lande, oftest i fredstid og over et kortere eller længere åremål. I en koalition indgår mere end to lande, og udtrykket anvendes ofte om samarbejde med henblik på en bestemt væbnet konflikt-situation. Alliancer kan være automatisk bindende med henblik på forsvar som Vestunionen eller "halvautomatiske", således at de enkelte medlemmer afgør, hvilke forholdsregler de vil træffe i tilfælde af angreb på andre medlemmer. De kan være forbundet med en kollektiv sikkerhedsaftale, således at de ikke blot er rettet mod stater uden for det kollektive forsvarssystem, men også

mod fredsbrydere inden for det, som eksempelvis OAS. De kan være kombineret med hegemonisystemer, således at regimeskifter eller forsøg på udbrud i strid med bloklederens interesser kan foranledige intervention fra allierede, som i Warszawa-pagtsystemet, det deliske forbund og til dels det amerikanske regionalsystem. Eller de kan være pluralistiske i den forstand, at medlemmerne afstår fra væbnet intervention mod hinanden, således at alliancesystemet samtidig indadtil får karakter af et sikkerhedsfællesskab. Multilaterale pagtsystemer kan være dubleret af et net af bilaterale alliancer som tilfældet er i den socialistiske lejr. Alliancer kan have en gensidig karakter eller have form af ensidige garantitraktater eller -erklæringer som den sovjetisk-finske bistandstraktat. Også garantipagter kan have en mere eller mindre automatisk karakter. Casus foederis, de tilfælde, hvor en forpligtelse skal honoreres, kan afgøres bilateralt eller multilateralt.

De juridiske aspekter af disse spørgsmål hører hjemme i folkeretten og international organisation. Hvad der har interesse i forbindelse med spørgsmålet om international integration, er den integrerende virkning, som alliancesystemer kan have. Flere forfattere, der har beskæftiget sig med denne side af alliancesystemerne, har understreget, at eksistensen af en ydre trussel eller, hvad der af en række lande opfattes som en ydre trussel, kan have en integrerende virkning. Allerede Bodin fremhævede dette.¹²⁾ Etzioni mener endda, at "the threat of a common enemy is probably the condition most often credited with initiating the union of countries". Men om integrationen kommer ind i en selvforstærkende "take-off" fase afhænger af andre faktorer.¹³⁾ En fælles trusselsperception hos magteliterne anses da for afgørende for, om militæralliancer i og for sig har en integrerende virkning. Findes den ikke, kan militære forpligtelser få en desintegrerende virkning, navnlig når der samtidig er en aftagende identifikation med et givet forsvarsfællesskab. Deutsch nævner, hvordan Østrig, Bøhmen og Ungarn i det 16. århundrede under indtryk af en fælles tyrkisk trussel var rede til at tage skridt til politisk enhed.¹⁴⁾ Det kan måske også i denne forbindelse være værd at nævne, at de tidligste planer om et europæisk statsforbund fra en politisk ansvarlig aktør fremsattes i denne periode af den bøhmiske kong Podiebrad.¹⁵⁾ Men militær "overforpligtelse" på et tidspunkt, hvor der ikke længere forelå nogen fælles trusselsperception hos de forskellige dele af dobbeltmonarkiet, fremskyndede dets opløsning på samme måde, som britiske forsøg på at overføre en større del af forsvarsbyrden til de amerikanske kolonier efter syvårskrigen stimulerede den amerikanske selvstændighedsbevægelse, og forsøg på at indføre værnepligt i Irland i foråret 1918 fremskyndede den irske løsrivelsesproces.¹⁶⁾ Omvendt har Canada selv i krigstid undladt at anvende fransk-canadiske værnepligtige til oversøisk tjeneste for ikke at forøge utilfredsheden

hos den fransktalende befolkning. 17)

I den vesteuropæiske samarbejdspolitik indledningsfase i slutningen af 1940'erne fandtes hos de vesteuropæiske magteliter en fælles trusselsperception, som stimulerede samarbejdet også på andre felter end det militære.

Men emnet alliancer og integration er næppe udtømt med disse betragtninger, der understreger det særlige træk ved alliancesystemer, at deres integrationsdynamik er afhængig af opfattelsen af systemets omgivelser. Alliancer medfører samarbejdsstrukturer, der kan blive mere eller mindre institutionaliserede. I mellemkrigstidens bilaterale alliancer mellem Frankrig og en række østeuropæiske lande var de begrænsede til udsendelsen af militære rådgivere, uddannelsen af officerer i Frankrig og forsyninger af fransk krigsmateriel til de allierede. Inden for NATO og Warszawapagten er oprettet fælles politiske samarbejdsorganer og integrerede multinationale militære stabe. Der skabes herved samarbejdsvaner og kontakter, som udvikler deres egen integrationsdynamik og -inerti. Det franske officerskorps synes kun modvilligt at have accepteret general de Gaulles degageringspolitik over for NATO. 18)

På samme måde synes de diplomatiske missioner ved NATOs sekretariat at udgøre et multinationalt miljø, der udvikler samarbejdsvaner og kontakter, som muliggør diplomatisk samkvem på et højere tillidsniveau, end man kender fra konfrontationssystemer, og med tilbagevirkning på medlemsstaternes politik.

I pluralistiske alliancesystemer varierer den udenrigspolitiske koordination mellem medlemslandene dog med trusselsperceptionen, uden at man dog kan tale om en simpel korrelation. En fælles opfattelse af en voksende ydre trussel fører ikke nødvendigvis til større udenrigspolitisk koordination. Visse af Frankrigs østeuropæiske alliancepartnere var i 1930'erne enige med regeringerne i Paris om, at den tyske trussel var voksende, men søgte fra et vist tidspunkt sikkerhed i en tilpasningspolitik snarere end i større koordination. Det var Polens politik 1934-38, Jugoslaviens efter 1936, Rumæniens efter 1938. 19)

Hvad er afgørende for, om en fælles opfattelse af, at den ydre trussel er skærpet, får en integrerende eller en desintegrerende virkning på et alliancesystem, fører til større eller mindre samarbejde?

I mellemkrigstidens franske alliancesystem synes både den stærkeste alliancepartners beslutsomhed og styrke at have spillet ind, selvom også andre faktorer gjorde sig gældende: indbyrdes rivalisering mellem de østeuropæiske allierede, handelspolitiske spørgsmål, heterogenitet i magteliternes indrepolitiske værdisystemer, nuancer i trusselsperceptionen. Rumænien og Polen opfattede ikke blot Tyskland, men også Sovjetunionen som

en trussel.

Men i det mindste ved to lejligheder kan man direkte sætte omslag i den polske politik i forbindelse med, hvad der i Warszawa opfattedes som manglende beslutsomhed i Paris. Den polske udenrigsminister oberst Beck foreslog to gange i 1933 Frankrig en præventivoperation mod Hitler, og da Frankrig afslog, afsluttede han en ikkeangrebspagt med Tyskland.²⁰⁾ Ved Rhinlandsbesættelsen i marts 1936 erklærede han over for Frankrig, at Polen var rede til at honorere alliancen, men accepterede derpå den tyske motivering for krænkelsen af Locarno-traktaten.²¹⁾

Troværdigheden i et lands beslutsomhed er snarere afhængig af dets adfærd i krisesituationer, der kan opfattes som præcedensskabende, end af de erklæringer, det udsteder, og de trakter, det indgår. Med desuden af dets aktionsmidler. Det franske forsvar var i 30'erne struktureret med henblik på defensive operationer og besad ikke den mobile interventionsstyrke, som kunne have givet dets allianceforpligtelser troværdighed. I enhver alliance er der formentlig et kritisk punkt, hvorfra en ydre trussel vil virke enten integrerende eller tværtimod sætte en sauve-qui-peut tendens i gang. I det mindste synes en forestilling herom at spille en vis rolle for beslutningstagerne. Fra amerikansk side har man således anført de amerikanske garantiers troværdighed som en motivering for engagementet i Vietnam. Militært engagement eller militær tilstedeværelse har overhovedet været et meget anvendt "troværdighedsmiddel" i amerikansk alliancepolitik.

Den udenrigspolitiske koordination, der kan være en del af en alliances integrerende virkning, viser sig i øvrigt ikke blot i forhold til den fælles modstander, men også i holdninger over for problemer, der er specifikke for enkelte medlemmer. Solidaritetshensyn gør sig gældende. Alle medlemmer af Atlantpagten har ladet hensyn til den tyske forbundsrepublik indgå i deres politik over for DDR.

Det har været hævdet, at alliancesystemer bestående af jævnbyrdige partnere skulle medføre en højere grad af koordination af hensyn til alliancesammenholdet end atomtidens alliancesystemer, der er præget af en stærk stratifikation.²²⁾ Som eksempel herpå kunne anføres Tysklands hensyntagen til østrig-ungarske interesser, modsat USAs ringe hensyntagen til franske problemer. Men problemet er ikke tilstrækkeligt udforsket til, at man kan sige noget herom med sikkerhed. Det samme gælder spørgsmålet om, hvorvidt og under hvilke betingelser de stærkeste og mindst udsatte alliancepartnere viser større imødekommenhed over for svagere og mere udsatte medlemmer end omvendt. Man kan i 1914 konstatere, i hvor høj grad de stærkeste magter i de to alliancesystemer, Tyskland og Frankrig lader deres adfærd præge af hensyntagen til de svagere og undlader at holde dem tilbage. Man

kan endvidere konstatere, at USA i en række tilfælde har ladet sin politik præge af hensyn til selv allierede regeringer, der er både militært og økonomisk stærkt afhængige af Amerika som f.eks. den sydvietnamesiske. Man tangerer her spørgsmålet om "den svages styrke", som skal berøres i anden sammenhæng. Men skønt allianceproblematik kan belyses ud fra et langt rigere historisk materiale end den økonomiske integrationsproblematik, er den hidtil, bortset fra en omfattende litteratur om Atlantpagten, blevet mindre systematisk udforsket. ²³⁾

Økonomiske fællesskaber

Integrationsforskerne har vist særlig interesse for økonomiske samarbejdsorganisationer og for sammenhængen mellem økonomisk samarbejde og politisk sammensmeltning. Nogle har endda været tilbøjelige til at definere politisk integration som en proces, hvorved nationalstater frivilligt afgiver større og større dele af deres suverænitet til nye overstatslige organer med det langfristede sigte at skabe en forbundsstat. Skoleeksemplet på politisk integration har hos disse forskere mere eller mindre udtrykkeligt været samarbejdet mellem De Seks, og man mærker ofte en sympati for denne proces, der måske hos amerikanske forfattere kan hænge sammen med, at den europæiske integrationsproces opfattes som en udvikling, der forventes at få Europa til at ligne USA mere.

Imidlertid har der siden den anden verdenskrig været andre og andre typer af økonomiske samarbejdssystemer end CEE. Først i kronologien er OEEC, efterfulgt af Comecon, den europæiske kul- og stålunion (CECA), derpå i 1957 CEE, efterfulgt af EFTA, det centralamerikanske fællesmarked (CACM) og det latinamerikanske frihandelsområde LAFTA omfattende Argentina, Brasilien, Chile, Colombia, Ecuador, Mexico, Paraguay, Peru og Uruguay. ²⁴⁾ Tilløb i samme retning har været gjort af arabiske og afrikanske stater. Man har i forbindelse med denne udvikling af regionale økonomiske samarbejdsorganisationer talt om social spredning ved efterligning. ²⁵⁾ Men de økonomiske fællesskaber, der er skabt, har vist sig at have en nok så forskellig grad af politisk integrationsdynamik.

Ernst B. Haas fremhæver, at der findes meget få eksempler på, at en politisk union er gået forud for en økonomisk. Han nævner selv kun Østrig-Ungarn. ²⁶⁾ Andre integrationsforskere hælder endnu tydeligere til den antagelse, at økonomiske interesser er den drivende kraft i integrationsprocessen. ²⁷⁾ Med Haas' udtryk får økonomiske interessemodsatninger en politisk "spill over" virkning, en politisk "overvirkning", når forventninger, krav og beføjelser ved konfliktløsninger overføres fra nationale til nye fællesorganer.

Et nærmere studium af CEEs oprindelse og udvikling tyder dog på, at en nødvendig forudsætning for, at denne dynamik kan sættes i gang og fortsættes, er en "tandsats" af politisk vilje til at søge konfliktløsninger gennem overvirkning, svarende til den fællesskabsfølelse i det interne politiske system, der er grundlaget for dets opretholdelse. Dermed er dog ikke sagt, at denne politiske vilje ikke bl.a. kan være inspireret af økonomiske interesser. Men de økonomiske fordele ved en europæisk integration eksisterede allerede i 30'erne og erkendtes af enkelte aktører eller måske nærmere observatører.²⁸⁾ Men ikke af de herskende politiske eliter. Under Italiens samling svarede integrationen vel til visse staters, som navnlig Piemontes, økonomiske interesser, men samlingen var primært politisk motiveret og den deraf følgende økonomiske integration fik fatale følger for andre italienske regioner, navnlig Mezzogiorno.²⁹⁾ I Tyskland havde især Preussen stærke økonomiske interesser i en samling, delt som det var mellem Rhin-Ruhr-provinserne og Brandenburg, men som i Italien var andre integrerende sociale kræfter virksomme.

I den europæiske integrationsproces, der tog sin begyndelse i slutningen af 1940'erne, indgik en række determinanter. Økonomiske, sikkerhedspolitiske, ideologiske. En fælles trusselsperception hos magteliterne bidrog til at overvinde et langvarigt modsætningsforhold mellem Frankrig og Tyskland. Men i samme retning virkede et ønske hos de ansvarshavende politikere på begge sider af Rhinen om at overvinde modsætningerne, uanset den fælles ydre trussel, at søge sikkerhed i samarbejde i stedet for styrkekonfrontation. Kul- og stålunionen tilgodeså franske økonomiske interesser ved at sikre den franske stålindustri mod et afhængighedsforhold af Ruhrindustrien, som man havde oplevet i mellemkrigstiden, men den stærindustrielle integration opfattedes også som et middel til at umuliggøre en ny krig mellem Frankrig og Tyskland.

Økonomisk vækst var i sig selv blevet et fælles mål for magteliterne i alle lande efter den anden verdenskrig. Men den ansås også for et middel til at forebygge kommunistiske magtovertagelser og dermed ekspansion af den sovjetiske kontrolzone til Vesteuropa. Når det drejede sig om at finde midlerne til økonomisk vækst, spillede den sociale spredning i form af efterligningstendensen en rolle, formentlig i to henseender, hvoraf det ene område er veldokumenteret, det andet mindre klart belyst. Et stort fælles marked som i USA anføres gang på gang af forskellige beslutningstagere som betingelsen for økonomisk vækst. Denne model synes navnlig at spille en stor rolle for Jean Monnet, der selv havde arbejdet med mobilisering af USAs økonomiske ressourcer under krigen. Mere uklart er det, i hvilken grad den sovjetiske planøkonomi har virket inspirerende på den økonomiske planlægning, der indførtes i Frankrig. Men i en senere fase får

også denne en integrerende politisk "overvirkning", for så vidt som en planlægning i national ramme viser sig vanskeligere og vanskeligere at gennemføre, når økonomien integreres i andre henseender.

Også magtbalancehensyn spiller ind. Det anføres jævnligt, at de europæiske lande kun kan genvinde deres vægt i et internationalt system, der domineres af kontinentalstaterne USA og Sovjetunionen, ved en økonomisk-politisk integration. At den økonomiske integration vil rumme en politisk dynamik forventes klart af aktørerne, og traktaterne udformes udtrykkeligt med henblik herpå. Allerede inden Ernst Haas opfandt "spill-over"-begrebet sagde Jean Monnet:

Voici longtemps que j'ai été frappé d'une réflexion fait par le philosophe suisse Amiel, qui disait: "L'expérience de chaque homme se recommence. Seules les institutions deviennent plus sages; elles accumulent l'expérience collective et, de cette expérience et de cette sagesse, les hommes soumis aux mêmes règles verront non pas leur nature changer, mais leur comportement graduellement se transformer." ³⁰⁾

For Monnet og for mange andre aktører er den økonomiske integration et middel til skabelse af Europas forenede stater, og vejen er institutioner, der gradvis overtager økonomiske administrationsområder fra staterne. Sverindustrien udvælges som første sektor delvis med henblik på den integrationsdynamik, den økonomiske overvirkning, den formodes at have. Men tanken om at skabe større politiske enheder har Monnet tidligere søgt at gennemføre med helt andre midler, således ved forslaget om den engelsk-franske integration fra juni 1940.

Skabelsen af en ny type internationalt system, hvori problemerne ikke løses ved købslåen mellem enkeltstater, men ved anlæggelse af et fælles-interessesynspunkt har en central placering hos Monnet og går tilbage til hans erfaringer fra det engelsk-franske økonomiske samarbejde under den første verdenskrig, der gik ind i sin integrationsfase med oprettelse af den fælles tonnagepulje. Også her var der tale om en sektor med integrerende overvirkning, idet fælles disposition over tonnagen skabte behov for fællesorganisation af importen. Samtidig udvidedes antallet af interaktionskanaler. Forbindelserne mellem de allierede varetoges ikke længere blot af udenrigsministerierne, men udvidedes til en række andre ministerier.

Skabelsen af nye typer af internationalt samkvem i sig selv var en del af integrationsideologien. Men desuden havde forestillingen om Europa som et fællesskab levet videre side om side med nationalismens fremtrængen i det 19. århundrede. Vi mødte udtrykket Communauté allerede hos Fenelon. Men begrebet er ældre. Saint-Pierre, der spillede en rolle for Rousseau, tog selv sit udgangspunkt i Sullys Grand Dessein om skabelsen af en europæisk "kristen republik" fra begyndelsen af 1600-tallet. ³¹⁾

Hos de kristelig-demokratiske magteliter, der satte et stærkt præg på den europæiske integrationspolitik, harmonerer forestillingen om det europæiske fællesskab med grundtræk i den katolske nythomistiske filosofi, og pavestolens støtte til den europæiske integration var ubetinget. Hos andre politiske eliter, der er med til at gennemføre integrationspolitikken, de radikale og socialdemokratiske, møder man en fortolkning af den europæiske politik, der har traditioner tilbage til det 18. århundrede.

Ligesom i det klassiske magtbalancesystem finder man i den europæiske integrationspolitikks take-off-fase en stor homogenitet i magteliterne og deres værdisystemer. De kristelig-demokratiske partier er dominerende. Hos deres tre ledende politikere Konrad Adenauer, Robert Schuman og Alcide de Gasperi genfinder man endog den direkte sproglige kommunikation, der var karakteristisk for det 18. århundredes kosmopolitiske magteliter. Schuman og de Gasperi stammede begge fra tosprogede grænseprovinser.

CEEs senere udvikling viser imidlertid også, at den økonomiske integrations politiske overvirkning er stærkt afhængig af tilstedeværelsen af sådanne homogene politiske eliter med en ensartet målsætning. Den økonomiske proces, der er sat i gang, og de institutioner, der er skabt, medfører ganske vist, at forventninger og krav til en vis grad overføres til de nye fællesorganer, og at der udvikles en ny integreret embedsmandselite, men som f.eks. krisen i CEE i 1965-66 viste, kan et enkelt land ved at skifte værdipræmisser hæmme den politiske integrationsproces.

Manglen på politisk homogenitet mellem medlemslandene, både internt og udadtil, synes også at have sat grænser for integrationsmulighederne i EFTA. Men omvendt er homogene magteliter ikke i sig selv, som Haas har fremhævet, en tilstrækkelig forudsætning for en økonomisk-politisk integrationsproces. Han henviser i denne forbindelse til de arabiske og de latinamerikanske stater.³²⁾ I begge tilfælde findes magteliter, der er kulturelt, religiøst og i det mindste for Latinamerikas vedkommende helt sprogligt homogene. Alligevel er den arabiske liga ikke nået stort ud over en mod Israel vendt koalition, og den latinamerikanske integration har kun gjort beskedne fremskridt. Men for det første må naturligvis tilføjes, at de arabiske magteliter ikke er politisk homogene, men går fra feudalelitter til revolutionært-socialistiske. For det andet er der tale om økonomier, der dels er primært råvareproducerende og lidet komplementære, dels frembyder stor ulighed i velstandsniveau. For Latinamerika gælder til dels de samme forhold, og Etzioni mener, at et vist udviklingsniveau er en nødvendig forudsætning for integration.³³⁾ Hertil er dog at sige dels, at en vis økonomisk integration faktisk har kunnet gennemføres selv mellem svagt industrialiserede lande - samhandelen inden for CACM er således blevet syvdoblet i de første ti år³⁴⁾ -, dels at der har vist sig andre

veje til politisk integration end økonomisk samarbejde.

Imidlertid gør Haas gældende, at "countries dominated by a non-pluralistic social structure are poor candidates for participation in the integration process", ³⁵⁾ og det er et åbent spørgsmål, hvor langt samfund med ikke-pluralistiske politiske systemer kan nå i integration, med mindre det sker i et hegemonisystem. Selv her har det dog vist sig, at økonomiske integrationsbestræbelser kan have en politisk desintegrerende virkning. Rumæniens udenrigspolitiske særkurs igangsattes af Comecons forsøg på en integreret økonomisk planlægning for hele gruppen. ³⁶⁾ Tjekkoslovaakiets frigørelsesforsøg i 1968 havde bl.a. sin baggrund i vanskeligheder for den økonomiske udvikling forårsaget af integrationen med den sovjetiske økonomi. På den anden side har man inden for Comecon end ikke formået at gennemføre indbyrdes konvertibilitet mellem medlemslandene.

Affinitetssystemer

Ernst B. Haas kommer ved en komparativ analyse til det resultat, at så mange specifikke faktorer har betinget den europæiske integration, at der er ringe sandsynlighed for, at denne form for integrationsproces vil kunne gentages andre steder. ³⁷⁾

Men man kan konstatere, at der findes andre typer af politiske integrationssystemer, hvori økonomisk integration ikke synes nogen forudsætning. Sikkerhedsfællesskaber og alliancesystemer har været nævnt. Men foruden sikkerhedsfællesskaber, der karakteriseres af, at medlemmerne ikke har nogen forventninger om voldsanvendelse i deres indbyrdes samkvem, findes der grupperinger af lande, som ikke blot i forhold til hinanden er sikkerhedsfællesskaber, men som indtager så ensartede holdninger i den internationale politik, eventuelt koordinerer deres udenrigspolitik ved indbyrdes konsultation, at man måske kunne tale om affinitetssystemer. Man har lige fra FNs grundlæggelse haft regionalgrupperinger i generalforsamlingen, der i debatter og afstemninger har mindet om nationale parlamentsgrupper, for så vidt som deres standpunkter havde en høj grad af ensartethed og forudsigelighed: den latinamerikanske gruppe, den "afro-asiatiske", den nordiske, det hvide Commonwealth. Selv i en periode, hvor de nordiske lande tilhørte forskellige sikkerhedspolitiske systemer og havde ringe økonomisk integration var de i den internationale politik mere end et sikkerhedsfællesskab, der havde afskrevet vold i forholdet mellem medlemmerne. En undersøgelse af afstemninger i perioden 1945-58 viste, at kun sovjetblokken og Benelux-landene i flere tilfælde end de nordiske lande stemte ens i FN. Derefter fulgte den arabiske gruppe. ³⁸⁾

Når man ser på, hvad der er kriteriet for disse "partidannelser" i den internationale politik, finder man til dels de samme som i in-

tern politik, til dels andre. Geografiske kriterier spiller således en vis rolle. Man taler om regionalgrupper. Men den geografiske nærhed alene er ikke afgørende. Israel tilhører som bekendt ikke den arabiske gruppe. Omvendt kan man vanskeligt betegne de hvide Commonwealth-lande England, Canada, Australien og New Zealand som en regionalgruppe. Afgørende er et fælles affinitetsgrundlag. Det kan være historisk-religiøst-kulturelt-sprogligt som i den latinamerikanske og arabiske gruppe. Det kan være udelukkende religiøst som islam, der skaber en vis, omend begrænset, solidaritet mellem den arabiske gruppe og lande som Tyrkiet, Afghanistan, Persien, Pakistan, Indonesien og Malaysia, eller mellem de latinamerikanske stater og de katolske lande i Europa. Omvendt kan religiøs, kulturel og sproglig affinitet være kombineret med den homogenitet i politisk værdisystem, som er afgørende for partidannelserne i intern politik, og i international politik for så vidt også synes afgørende, som fælles politiske syndromer er i stand til at skabe solidariske holdninger selv mellem lande, der er regionalt vidt adskilte og hverken har fælles sproglige, kulturelle eller religiøse træk. Et sådant affinitetssystem finder man f.eks. i gruppen "de uforpligtede lande", "de blokløses blok" såvel som i den afrikanske enhedsorganisation, her dog forstærket af det regionale fællesskab med de funktionelle fællesopgaver, det stiller. Hvis man som kriterium for "medlemsskab" af de uforpligtedes gruppe tager deltagelse i de alliancefri landes kongres i Beograd i 1969, finder man her i én gruppe følgende afrikanske lande: Algeriet, Burundi, Cameroun, den centralafrikanske republik, Congo-Brazzaville, Congo-Kinshasa, Ethiopien, Ghana, Guinea, Kenya, Liberia, Libyen, Malawi, Mali, Marokko, Mauretanien, Nigeria, Senegal, Sierra-Leone, Somalia, Sudan, Tanzania, Tchad, Tunesien, Uganda, Ægypten og Zambia. Fra Mellemøsten: Irak, Jordan, Kuwait, Libanon og Syrien. Fra Asien: Afghanistan, Burma, Cambodien, Ceylon, Indien, Indonesien, Laos og Nepal. Fra Latinamerika: Argentina, Bolivia, Brasilien, Chile, Jamaica, Trinidad-Tobago, Uruguay og Venezuela. Fra Europa: Cypern og Jugoslavien. Som ses, går denne gruppering til dels på tværs af andre affinitetsgrupperinger. Alle latinamerikanske stater deltager ikke. Heller ikke alle afrikanske.

I den politisk-ideologiske affinitet, der er grundlag for de 51 uforpligtedes gruppering, indgår først og fremmest en fælles holdning til den internationale politik, og man ville kunne opdele de nævnte lande i snævrere affinitetsgrupper efter graden af overensstemmelse i magteliternes interne politiske værdisystemer.

I den politiske syndromaffinitet indgår i en række tilfælde, men ikke altid, det fælles modsætningsforhold til en ydre magt, som også kendes fra andre integrationssystemer og pr. definition har en primær rolle i kollektive forsvarssystemer. I nogle affinitetssystemer som det arabiske må man formode, at den ydre modstander er en meget væsentlig integrationsfaktor,

i andre som det nordiske eller det hvide Commonwealth er det vanskeligere at pege på denne faktor.

I de blokløses blok kan man henvide til en fælles aversion mod de dominerende alliancesystemer. I den afrikanske enhedsorganisation er der et vist historisk affinitetsgrundlag i forholdet til de tidligere kolonimagter. Endelig kan affinitetskriteriet være et vist økonomisk interessefællesskab, som det første gang aftegnede sig på verdenskonferencen om handel og udvikling i Genève i 1964, hvor 77 udviklingslande fandt sammen i en række fælles krav til industrilandene. Det er navnlig fra da af, man har talt om et nord-syd modsætningsforhold i det globale politiske system ved siden af øst-vest modsætningen. Til dels var ulandsgruppen identisk med de blokløse, men ikke helt, og der er derfor opstået en vis usikkerhed i sprogbrugen, når man undertiden anvender "den tredje verden" som en fællesbetegnelse.

Et fælles økonomisk modsætningsforhold til en ydre modstander kan også have en integrerende virkning på regionale systemer, der i forvejen har et andet affinitetsgrundlag som de latinamerikanske lande, hvis ydre "modstander" i økonomisk henseende er USA, uagtet de samme lande er medlemmer af et kollektivt forsvars- og sikkerhedssystem fælles for hele det amerikanske kontinent.

10. Integrationsmåling.

Integration i international politik antager så mange forskellige former, at det vanskeliggør sammenlignelige målinger. På den anden side forudsætter ikke bare en vurdering af, om et system befinder sig i en integrations- eller en desintegrationsproces, men også sondringen mellem konfrontations- og integrationssystemer en eller anden form for måling af fjendskab og imødekommenhed i samkvæmmet mellem et systems enheder.

Der er i de senere år blevet anvendt en ikke ubetydelig intellektuel energi på at udarbejde en målingsteknik, som er anvendelig i international politik. Men hvor fæhlende man står, kan illustreres af to eksempler. Det ene er et eksempel på fjendskabsmåling. Stanford-professoren Robert North har forsøgt ved hjælp af kvantitativ indholdsanalyse at måle udviklingen i fjendtlige holdninger mellem centralmagterne og entente-magterne i 1914.¹⁾ En kvalitativ analyse af krisens udvikling viser, at der sker et vendepunkt den 30. juli. Indtil da disponerer man i Berlin ud fra den formodning, at Rusland bluffer. Men efter den russiske mobilisering nægter man tværtimod at tro på de russiske forsikringer om, at denne mobilisering kun er rettet mod Østrig-Ungarn. Krisen slår herved over i krig. Men dette betydningsfulde spring i fjendtlighedsniveauet afspejler sig i virkeligheden ikke i den kvan-

titative analyse af de diplomatiske aktstykker, som North har foretaget. Ganske vist stiger fjendtlighedsniveauet fra den 29. til den 30. fra 4,99 til 5,50 og den følgende dag til 5,80. Men man har større spring i tidligere faser af krisen.

Man kan ikke dermed afvise den kvantitative indholdsanalyses anvendelighed til konfrontationsmåling. Den blev først taget i brug under den anden verdenskrig til måling af de fascistiske staters propaganda, og den har siden været brugt med udbytte f.eks. at Allan Whiting på den kinesiske presse og radio under Korea-krigen.²⁾ Men i begge tilfælde er der dels tale om at måle en af de politiske myndigheder kontrolleret informationsstrøm, der således har klar udenrigspolitisk relevans, dels om situationer, hvor denne strøm har været en væsentlig del af de tilgængelige data.

Integrationsmålingens vanskeligheder er blevet mest slående illustreret ved en sammenligning mellem to integrationsteoretikere, der ved målingen af den europæiske integrationsproces i 1950'erne kommer til stikmodsatte resultater. Karl Deutsch konstaterer med sine metoder, som han dog i dette tilfælde ikke anvender konsekvent, at processen blev langsommere fra midten af 1950'erne og stagnerede fra 1957-58, mens Ernst Haas tværtimod fandt ud af, at der skete en stor udvikling efter 1957 - hvad man også ville have troet med ubevæbnet øje.³⁾ Divergensen opstår ved, at Deutsch anvender indikatorer fra social integration som brevveksling, turistrejser, studenterudveksling etc. uden at gøre sig klart, hvilken grad af politisk relevans forskellige interaktionsformer har. Lindberg forsøger til gengæld at opbygge en fuldstændig politisk model af De Seks på grundlag af Easton og Riker med det formål at identificere "kvantitative variable" og den ambition at give modellen "predictive powers".⁴⁾ Eastons model og Rikers målingsmetoder er naturligvis lettest at overføre til institutionaliserede systemer, og Lindberg er lige ved ikke at ville anerkende andre som politiske systemer overhovedet.⁵⁾ Den største indsats med hensyn til integrationsmåling er i det hele taget gjort i studiet af systemer med fælles institutioner, som giver nogenlunde håndgribelige indikatorer i overførelsen af krav, forventninger og beføjelser på en hel række forskellige sagområder af varierende "vitalitet" (saliency) fra "perifere" til "centrale" institutioner. Både Haas, Lindberg, Joseph Nye og Etzioni arbejder med denne optik.⁶⁾ Bestræbelserne for at nå frem til præcis måling fører til en tendens til dels at koncentrere sig om målelige interaktionsaspekter, dels at foretage en mere eller mindre vilkårlig kvantificering af interaktionsformer, som ikke kan kvantificeres på et statistisk grundlag. Ved forskellige forsøg på komparative studier kommer man derved undertiden til at sidestille systemer, som tilhører forskellige politiske typer, og hvis sammenlignelighed dermed bliver diskutabel som f.eks. CEE og Comecon.⁷⁾

Netop eksistensen af flere typer integrationssystemer nødvendiggør brugen af forskellige målingsmetoder. De samme indikatorer er ikke uden videre anvendelige i økonomiske integrationssystemer, sikkerhedsfællesskaber, alliancesystemer og affinitetssystemer. Dette forhold afspejles i en række skalaer opstillet af Tampere-professoren Klaus Törnudd, der understreger, at man nok kan placere et givet system et eller andet sted på de pågældende skalaer, men ikke uden videre foretage en horisontal korrelation. Törnudds integrationsskalaer har følgende sammensætning: 8)

Militær	Økonomi	Politik og administration	Funktioner	Kommunikationer og transaktioner	Værdifællesskab
Systemets øvrige medlemmer betragtes som potentielle fjender	Ingen handel, isolerede markeder	Ingen eller kun diplomatiske forbindelser	Intet samarbejde mellem systemets medlemmer	Ingen kommunikation mellem systemets medlemmer	Forskellige værdisystemer
Øvrige medlemmer betragtes ikke længere som potentielle fjender	Normalt handels-samkvem	Institutionaliseret konsultation, f.eks. rådgivende ministermøder	Enkle former for samarbejde, f.eks. om udnyttelse af vandløb, samarbejde om vejrtjeneste	Rejser, udveksling af aviser, radio- og tv-programmer	Visse grupper i hver stat har beslægtet eller fælles ideologi
Alliance uden fælles institutioner	Særlige begunstigelser for systemets øvrige medlemmer	Overstatslige eksekutive organer, kontrolleret af mellemstatslige organer med veto	Sammenligning af vigtige samfunds-funktioner som jernbaner, handelsflåde	Særlige lettelser for kommunikation mellem systemets medlemmer	Beslægtet ideologi hos eliterne i hver stat
Fælles kommando for visse enheder	Produktions-specialisering og samproduktion i visse brancher, overstatslige besluttende organer for visse sektorer af økonomien	Overstatslige organer for visse typer spørgsmål	Sammenligning af vigtige samfunds-funktioner som jernbaner, handelsflåde	Organiseret fremme af kontakterne inden for systemet	Fælles ideologi hos eliterne
Helt integreret for-svar, central kontrol med brug af væbnet magt	Fuldstændig overstatslig kontrol med økonomien, fælles marked	Fuldstændig overstatslig kontrol med hele systemets administration, fælles lovgivning for hele systemet	Fuldstændig sammenlægning af organer for alle samfunds-funktioner	Kontaktstrømmen lige så fri i hele systemet som inden for dets enkelte dele	Fælles, ensartet ideologi hos flertallet af befolkningen i alle systemets dele
					Almindelig hovedloyalitet mod systemets centrale institutioner

En bekvem og let kvantificerbar form for integrationsmåling i affinitetssystemer har man fundet i afstemningerne i de Forenede Nationers generalforsamling. En afstemningsanalyse for perioden 1945-1958 gav følgende resultat:⁹⁾

	Identitet	Solidaritet	Uenighed
Benelux	77,5	17,0	5,5
Norden	68,3	23,9	7,8
Commonwealth	13,0	27,7	59,3
Arabiske lande	63,4	27,2	9,4
Latinamerika	28,8	33,2	30,0
Sovjetunionen	96,0	3,9	0,1

Ved identitet forstås, at landene har stemt ens, ved solidaritet, at nogle har stemt ens, nogle undladt at stemme, ved uenighed, at nogle har stemt indbyrdes modsat. Det kan tilføjes, at der ikke her er skelnet mellem integrations- og hegemonisystemer.

Endvidere bør det nok overvejes, om en finmåling ikke ville kræve, at man også tog hensyn til det "saliency"-begreb, som anvendes ved målingen af overførelse af krav, forventninger og beføjelser fra "perifere" til "centrale" institutioner. Hvor vitale er de sagområder, hvori enhederne viser solidaritet?

En anden form for integrationsmåling kunne muligvis anvendes på affinitetssystemer: hvor mange kontaktkanaler findes mellem de pågældende stater? På hvilket niveau foregår kontakterne? Hvilken karakter har de?¹⁰⁾

Når man vil forsøge at måle integrationen i et sikkerhedsfællesskab, synes konfliktløsningsmetoderne pr. definition at være den centrale indikator. Haas har opstillet tre typer af konfliktløsningsmetoder, som skulle være anvendelige indikatorer i alle systemtyper:¹¹⁾

1. Kompromisser på grundlag af den laveste fællesnævner, d.v.s. det længste, som den mindst samarbejdsvenlige partner vil strække sig..

2. Kompromisser ved "deling af mellemværendet", navnlig anvendelige i økonomiske forhandlinger, hvor mellemværender lader sig kvantificere. Denne type vil normalt forudsætte en eller anden form for mæglerinstans.

3. Konfliktløsninger ved "opgradering af den fælles interesse"..

Det, Haas har i tankerne ved den sidste type afgørelser, ligger øjensynlig på linie med den tankegang, Monnet gav udtryk for, da han engang erklærede, at fællesmarkedet først og fremmest var "une méthode de négociation, non pas entre des pays qui se disputent mais entre pays qui discutent..., une procédure qui permette de traiter les problèmes, non pas du point de

vue isolé de chaque pays, mais du point de vue des intérêts communs".¹²⁾

Eksempler på denne type afgørelser er naturligvis oprettelsen af kul- og stålunionen, hvor de eksisterende og kommende uoverensstemmelser henvises til et nyt fællesorgan, og den engelsk-franske tonnagepulje under den første verdenskrig.

Man kunne måske tale integrationsdynamiske kompromisser.

Konfliktløsning kan i øvrigt tjene ikke blot til måling af integrationssystemer, men også til måling af spændinger inden for konfrontationssystemer. Når man retter opmærksomheden mod forskellige internationale systemers måde og evne til at løse konflikter, kan man konstatere, at heller ikke konfrontations- og integrationssystemer er skarpt afgrænsede typer. Der er stadig konfrontationer inden for integrationssystemer og en større eller mindre grad af integration inden for konfrontationssystemerne.

Som indikator for overgangen fra sikkerhedsfællesskaber til konfrontationssystemer har Deutsch anvendt et elementært kriterium som eksistensen af grænsebefæstninger rettet mod et andet land.¹³⁾ I videre forstand kan man dog naturligvis have opmærksomheden henvendt på motiveringerne for forsvarsberedskabet og det niveau, det befinder sig på. Deutsch finder endvidere, at de enkelte borgeres bevægelsesfrihed fra et land til et andet er en indikator på det eksisterende tillids-mistillidsniveau.¹⁴⁾

Det er imidlertid, som nævnt, et problem i sig selv, hvor megen politisk relevans generelle sociale integrationsindikatorer har, og spørgsmålet er, om man ikke ved politisk integrationsmåling i stedet for at søge redskaber fra andre discipliner som general systemanalyse, komparativ politik og smågruppesociologi så at sige bør starte i den anden ende og dels gennem beslutningsanalysen søge frem til de mest relevante indikatorer, dels ved analysen af staternes politiske målsætning søge større præcision i "vitalitets"-(~~s~~aliency) begrebet.

Det kunne måske i alle systemer være hensigtsmæssigt primært at rette opmærksomheden mod elitehomogeniteten og dens betydning for konflikt-løsningsmetoderne. I alle typer af integrationssystemer støder man på dette spørgsmål, og større eller mindre eliteheterogenitet synes at have betydning for, på hvilket tillids-mistillidsniveau et konfrontationssystem befinder sig.

11. Systemtilstande

I den systemorienterede teoretiske litteratur møder man gang på gang begrebet systemets "tilstand". Men lige så lidt, som når det drejer sig om systemtyper, findes der en klar og veletableret sprogbrug til at karakterisere den tilstand, et internationalt politisk system befinder sig i, el-

ler til sontring mellem systemtilstande og systemtyper. Både i dagligt sprog og til videnskabelige formål anvender man grove begreber som krig, fred, krise, spænding, afspænding, stabilitet, ustabilitet; men endnu en gang hæmmes analysens præcision af begrebsindholdets omtrentlighed. Det forhold, at visse af de nævnte tilstande er mere karakteristiske for visse systemtyper end for andre, rejser vanskelige grænseproblemer mellem tilstand og type. Den sontring, der tilstræbes i denne fremstilling, beror i grænsetilfælde navnlig på tidsdimensionen. Typerne svarer til klimaet i meteorologisk sprogbrug, tilstandene til årstiderne - hvormed dog begribeligvis ikke er påstået noget om en regelmæssig skiften i den internationale politiks tilstande.

Af de dikotomiske begrebspar, der anvendes til tilstandsbeskrivelse, forekommer krig-fred ved første blik at være de mest håndfaste. Krig er "voldelig kontakt mellem distinkte, men ensartede enheder", sige Quincy Wright.¹⁾

Clausewitzs klassiske definition lyder: "Der Krieg ist ein Akt der Gewalt, um den Gegner zur Erfüllung unseres Willens zu zwingen".²⁾ Fred modsætningsvis en tilstand, hvor voldsmidler ikke anvendes.

Men hvad vil 'anvendes' sige? Gang på gang ser man styrkekonfrontationer, hvor voldsmidler anvendes til trusler, men uden at tages i brug. Man vil så måske tale om en international krise. Men i visse konfrontationssystemer er styrkekonfrontationen ved ophobning af voldsmidler permanent og giver derfor ikke anledning til at tale om krise. På den anden side anvendes udtrykket krise også om en konfrontation, hvor der ikke indgår voldsmidler, men kun en styrkeprøve mellem viljer, f.eks. den såkaldte fællesmarkedskrise 1965-66. Omvendt kan voldsmidler blive taget i brug, uden at der tales om krig, f.eks. i forholdet mellem Jugoslavien og dets naboer i tiden 1948-54 eller imellem Israel og dets naboer i flere perioder. Trotskij lancerede under fredsforhandlingerne med tyskerne 1917-18 formlen "Hverken fred eller krig", som en engelsk historiker siden har brugt som fællesbetegnelse for hele den internationale politik i perioden efter den anden verdenskrig.³⁾ Walter Lippmann opfandt i november 1947 udtrykket "den kolde krig" som betegnelse for forholdet mellem USA og Sovjetunionen, og mente øjensynlig hermed en krigstilstand, hvori voldsmidler ikke blev taget i brug. Siden har man talt om "den kolde krigs tid" som et tilbagelagt stadium, men sjældent præciseret, hvornår denne tilstand holdt op, og hvad kriterierne var for, at den var blevet afløst af en anden, der ofte er blevet betegnet som afspænding.

Krigstilstanden.

Hvis man vil opnå større præcision, må begreberne gradueres.

Clausewitz opstillede som gradueringspoler "tilintetgørelseskrigen" og "væbnet iagttagelse."⁴⁾ I sin ekstreme form skulle krigen således tilstræbe modstanderens tilintetgørelse. Efter Clausewitzs opfattelse lå der i selve krigens begreb en logisk tendens til den yderste voldsanvendelse. Men han gjorde samtidig gældende, at denne tendens bremsedes af andre hensyn i virkelighedens verden, således at krigen blev "eine blosse Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln".⁵⁾ Den politiske målsætning har dog en meget skiftende placering i forhold til voldsanvendelsen. Selvom den ekstreme form, der tilsigter modstanderens totale udslettelse, i yderste tilfælde som folk, dernæst som politisk enhed, er sjælden, forekommer på næste trin krige, hvori på højeste trin begge parter, på næste trin den ene part tilstræber modstanderens betingelsesløse kapitulation. Herved bliver det politiske mål selve sejren. Man har i denne forbindelse talt om "absolut krig" som en social type til forskel fra "instrumentalkrig", der føres for begrænsede konkrete værdier, som befinder sig under modpartens kontrol.⁶⁾ Allerede heri ligger en begrænsning i voldsanvendelsen i egen interesse. Som en tredje type har man opstillet "tvekampen", hvori voldsbegrænsningen ikke er dikteret af hensigtsmæssighedshensyn, men af den værdi der tillægges overholdelsen af visse spilleregler.⁷⁾

Men kan begrebet instrumentalkrig begrænses til krige om "konkrete værdier, der befinder sig under modpartens kontrol"? Hvis det, der først og fremmest ligger i begrebet, er, at krigen er et instrument, ville det forekomme rimeligt at inddrage Bismarcks og Israels krige i denne kategori. Men man kan næppe hævde, at de primært blev ført for at opnå visse konkrete værdier under modpartens kontrol så som Alsace-Lorraine, Jerusalem, Gola-højderne etc. For Bismarck var krigene primært et instrument til at opnå Tysklands samling, for Israel til tilintetgørelse af det arabiske krigspotentiel. Mere rammende er det måske derfor at betegne instrumentalkrigen som en villet krig for på forhånd fastlagte mål, mens selve styrkeprøven er det primære i den absolutte krig og de konkrete mål i højere grad en funktion heraf end i instrumentalkrigen. En utilsigtet krig, udsprunget af høj krigsrisikovilje kombineret med fejlvurdering af modstanderens styrke og beslutsomhed, vil formentlig have en stærkere tendens til voldsoptrapning mod den absolutte krig end den villede krig.

Under instrumentalkrigene kan der være grund til at nævne to undertyper, præventivkrigen og forkøbskrigen (preemptive war). Med den første type tilstræbes uskadeliggørelse af en modstander, som tillægges aggressive hensigter, inden han har opbygget den fornødne styrke til at virkeliggøre dem, med den anden tilintetgørelse af en potentiel modstanders krigspotentiel ved et overraskelsesangreb. Grænsen er flydende. Men det sidste begreb

er navnlig blevet anvendt i forbindelse med supermagternes kerneraketarsenaler og mulighederne for at slå dem ud ved et forkøbsslag (preemptive strike).

En af de mest udbredte sondringer i hverdagens politiske sprogbrug er sondringen mellem forsvars- og angrebskrige. Som analytiske kategorier er de vanskeligt anvendelige, da de ~~er~~ stærkt misbrugte i den politiske propaganda.

I øvrigt forekommer typerne vel sjældent rene. Hvem var angriber og angrebet i seksdageskrigen i 1967? Hvilken kategori tilhører denne krig? For Israel kan den betragtes som en instrumentalkrig, hvis primære mål var forkøbsslaget. Set fra den anden side var den proklameret som en tilintetgørelseskrig, men formentlig kun tilsigtet som en væbnet demonstration, dertil gengæld gav Israel det fornødne påskud til at føre "forsvars-krig". Var krigen i 1914 villet eller utilsigtet? Østrig ville krig med Serbien, men storkrigen var næppe villet af nogen.

I denne forbindelse er det værd at fastholde en anden sondring, mellem (geografisk) begrænsede og universelle krige.

Aron forsøger en krigstypologisering ud fra kriterier, som mere har tilknytning til de indblandede enheders samfundsstruktur end til de væbnede opgørs karakter og de krigsførendes mål. Han sondrer mellem feudal-krige, dynastiske krige, nationale krige og kolonikrige.⁸⁾

Han nærmer sig her de marxistisk-leninistiske kategorier: nationale forsvarskrige, revolutionære krige og imperialistiske krige. I den sidste type ligger ikke blot, at krigen er ekspansionistisk, men også at motiveringen er primært økonomisk. I denne forbindelse kan der måske være grund til at anføre handelskrigen som en særlig type instrumentalkrig, hvis mål er økonomiske fordele som koncessioner, kontrolzoner, handelsmonopoler og andre begunstigelser.

I moderne amerikansk debat har man endelig indført en sondring ud fra et våbenteknisk kriterium mellem "centralkrige" med anvendelse af strategiske atomvåben, konventionelle krige og begrænsede atomkrige med anvendelse af taktiske kernevåben.⁹⁾ Atomkrigens særlige problematik vil i øvrigt blive drøftet i forbindelse med den våbentekniske udvikling.

Både absolutte krige og instrumentalkrige kan være universelle i den forstand, at de omfatter et universelt konfrontationssystem, og geografisk begrænsede til et regionalsystem eller endog til et enkelt land.

For skønt krigens mulighed ligger i selve det internationale politiske systems struktur, er krigen naturligvis ikke et alene for dette system karakteristisk fænomen. Der går en skala fra den universelle krig til borgerkrigen, og den "rene" borgerkrig, uden udenlandsk indblanding, har desuden en flydende grænse til gendarmeri- og politiaktioner, terrorisme,

revolutioner og statskup.

Der er flere overgangsfænomener mellem borgerkrig og international krig. Der kan være forskellige grader af udenlandsk intervention, som kan få så stort et omfang, at der bliver tale om "stedfortræderkrige", når parterne kan identificeres med antagonist i et internationalt konfrontationssystem. Den ene part kan som mål have løsrivelse og oprettelse af en ny stat. Så snart der opnås anerkendelse som regering, forvandles en sådan krig efter de anerkendende landes opfattelse fra en borgerkrig til en international krig.

Da borgerkrigen i det mindste for den ene part gælder kontrollen med hele det territorium, der omfattes af konflikten, vil den naturligt tendere mod den absolutte krig, både med henblik på målsætning og mere eller mindre sammenhængende hermed på metoder, for så vidt som det af de to elementer, der, hvis man vil anvende Clausewitzs kategorier, indgår i en kamp, den fjendtlige følelse og den fjendtlige hensigt, er den første, der dominerer den absolutte krig, den sidste instrumentalkrigen.¹⁰⁾

Borgerkriges "grusomhed" kan navnlig registreres i behandlingen af gidsler og fanger, der ofte betragtes som forbrydere. I den franske borgerkrig i 1871 blev omkring 40.000 henrettet af Versailles-tropperne, i den finske omkom 12.000 fanger af sult og sygdom.¹¹⁾ Men den kan også aflæses i krigsoperationernes intensitet. Den amerikanske borgerkrig kostede flere menneskeliv end samtlige internationale krige mellem 1815 og 1914. Den engelske rosekrig i det 15. århundrede og de franske religionskrige i det 16. var blodigere end de samtidige internationale krige.¹²⁾ Borgerkrigen i Rusland efter revolutionen i 1917 medførte langt større tab end landets deltagelse i den første verdenskrig, og borgerkrigen i Spanien kostede landet ~~fr-~~holdsvis flere faldne og dræbte end Frankrig havde haft 1914-18.¹³⁾ Dette hænger naturligvis simpelthen sammen med, at det er to grupper af samme folk, der fører krig mod hinanden, men også med borgerkrigens iboende tendens mod den absolutte krig.

Ellers vil denne ofte findes på den helt modsatte ende af skalaen, hvor det er folk tilhørende forskellige kulturkredse, der bekæmper hinanden. Grækerne respekterede ikke de samme regler i deres krige mod "barbarerne" som i væbnede opgør inden for Hellas. De europæiske erobrere af oversøiske lande har mere end en gang været ledsaget af "folkemord".¹⁴⁾ Derimod har internationale krige inden for integrerede konfrontationssystemer med homogene magteliter undertiden, som navnlig i det 18. århundrede, nærmet sig den type, der er blevet kaldt tvekampen.

Borgerkrigen behøver dog ikke medføre en høj voldsintensitet, selvom der er tale om en absolut krig i den forstand, at begge parter kræver

modpartens absolutte kapitulation. Der kan være grund til at skelne mellem konventionelle borgerkrige og guerilla, hvor der primært er tale om en psykologisk krig, ikke om opgør mellem konventionelle styrker. Guerilla'en er som taktik fra gammel tid blevet anvendt både i internationale krige og i borgerkrige, men skal behandles mere udførligt i forbindelse med den våbentechniske udvikling, da den i vor egen tids internationale politik har fået en række originale træk.

Antallet af krige i perioden 1815-1945 er blevet beregnet til 49 mellemstatslige krige, 44 imperie- og kolonikrige, 35 internationaliserede borgerkrige.¹⁵⁾ Det drejer sig om væbnede opgør på højst forskelligt niveau og af flere forskellige typer. Der vil derfor blive anledning til at komme ind på teorier om kriges årsager i flere forskellige sammenhænge.

I langt de fleste tilfælde har der dog været tale om geografisk begrænsede krige. Men lokalkrige rummer ofte muligheder for optrapning (escalation), som kan betyde, at de bringer større systemer ind i en krisetilstand.

Krise

Hvad er en international politisk krise? Historikerne taler om den bosniske krise 1908-1909, Tanger-krisen 1905, Agadir-krisen 1911, Sudesterkrisen 1938, Berlin-krisen 1948-49, Cuba-krisen 1962 o.s.v. Men endnu en gang må man konstatere, at man foreløbig savner den systematisk-empiriske analyse af de storpolitiske kriser, der kan give fast grund under fødderne. Navnlig siden Cuba-krisen i 1962 er opmærksomheden dog blevet vendt mod den systematiske analyse af netop krisefænomenet, mod krisekarakteristik, krisedynamik, krisekontrol og kriseregulering (crisis management)¹⁶⁾. Interessen har dog så helt overvejende været rettet mod netop denne krise, at man også i kriselitteraturen kan møde en tendens, som præger megen teoretisering om international politik: det, der prætenderer at være en generel teoretisk model, er i virkeligheden ofte en abstrakt formuleret beskrivelse af en specifik situation, skønt teoretisk generalisering bør ske gennem en vekselvirkning mellem hypoteser formuleret på grundlag af iagttagelser af enkelttilfælde og komparativ efterprøvelse på empiriske data.

Det er derfor endnu usikkert, om den storpolitiske krise er en tilstrækkelig analytisk kategori, eller om man bør operere med flere kategorier. Heller ikke den dynamik, der fører fra krise til krig eller omvendt til aftrapning af krisen til "normale tilstande", er klart belyst. Herman Kahn har ganske vist opstillet en "konflikttrappe", der omfatter i alt 44 trin.¹⁷⁾ Men heri anvendes betegnelsen krise ikke blot om tilstande, hvor der endnu ikke er udbrudt fjendtligheder, men også om forskellige typer af

væbnet konflikt helt op til begrænset anvendelse af atomvåben, mens man i traditionel historisk sprogbrug snarere bruger krise om en styrkekonfrontation, hvori våben endnu ikke er taget i brug mellem stormagterne indbyrdes, men hvori samtiden har følt en optrapningsfare. Balkankrisen 1913 eller den mellemøstlige krise 1967 var således på en gang lokalkrige og storpolitiske kriser, for så vidt man ved krise vil forstå en situation, hvori der hos aktører og observatører findes forventninger om, at en styrkekonfrontation kan optræppe til krig.

Det må dog straks tilføjes, at denne karakteristik kun kan anvendes på kriser inden for et konfrontationssystem. Når der også tales om kriser inden for integrationssystemer, må kriteriet være et andet. Også her er der tale om en konfrontation mellem viljer. Men afgørende for, om en sådan konfrontation kan betegnes som en krise må være, om der opstår forventninger om, at den kan standse integrationsprocessen og udløse en desintegrationstendens. Integrationsteoretikerne foretrækker i øvrigt ofte at tale om "stress", i stedet for krise.

I begge tilfælde er der dog tale om, at krisesituationen afviger fra "det normale". Men hvorledes kan dette måles? Jacques Freymond har foreslået, at en international krise er "et vendepunkt i en konflikt og en periode, hvori der sandsynligvis vil blive truffet større beslutninger", ¹⁸⁾ hvorefter man sidder tilbage med spørgsmålet om, hvad "større beslutninger" er. Charles McClelland taler om international krise, når der i forholdet mellem to eller flere lande begynder at optræde "outputs", som virker "unusually novel, unexpected, and threatening", således at de begynder at fange opmærksomheden uden for de normale rutinekanaler. ¹⁹⁾ På ny er man på grænsen af det tautologiske.

Han yder dog for så vidt et bidrag til belysning af kriseproblemet, som han indfører begrebet "akut international krise". Faktisk kan man allerede i de få eksempler på internationale kriser, der anførtes ovenfor, skelne mellem akutte kriser, hvor en enkel handling med et skaber en international situation, hvori en række observatører og aktører begynder at regne med en krigsrisiko: Wilhelm II's besøg i Tanger, Panthers ankomst til Agadir, udslibningen af sovjetiske mellemdistanceraketter på Cuba. Man kunne tilføje drabet på den østrigske tronfølger i Sarajevo. I andre tilfælde er der tale om "optrapningskriser", hvori det er vanskeligt at identificere krisetærskelen. Hvornår begyndte Berlin-krisen i 1948? Da marskal Sokolovskij den 20. marts forlod kontrolrådet? Da russerne begyndte at kontrollere trafikken mellem Berlin og Vesttyskland? Eller da de indførte totalblokade? Hvornår begyndte den amerikanske intervention i Vietnam?

Der er her tale om langvarige kriser med en række akutte faser. Carr har endog anvendt betegnelsen krise for hele perioden mellem 1919 og

1939 i sin The Twenty Years Crisis. Derimod varede Cuba-krisen kun nogle dage, 1914-krisen nogle uger, inden den slog over i krig.

En forfatter, der har koncentreret sig om Korea-krisen i juni 1950, har villet anvende følgende kriterier for krisesituationen: overraskelse, kort beslutningstid, fornemmelse af "en høj trussel mod værdier".²⁰⁾ Det sidste er vel udtryk for trussel mod vitale interesser. Men selvom overraskelsesmomentet og den korte beslutningstid er karakteristisk for akutte internationale kriser, vil krisen i mange tilfælde ikke opstå ud af den blå luft, men ved at latente interessemodsatninger og spændinger gennem et mere eller mindre overraskende nyt træk, der tilstræber forandring og opfattes som en udfordring, giver anledning til en styrkeprøve, som antager forskellige former i konfrontations- og integrationssystemer. Den mere intense kommunikation i de sidste vil nok gøre overraskelser sjældnere. I de første ledsages krisen af styrke- og beslutsomhedsdemonstrationer, der kan antage meget forskellige former. I 1958-Berlin-krisen var le fait nouveau Xruščëvs "ultimatum", der truede med afslutning af en særfred med DDR, og udfordringens troværdighed søgtes understreget ved forskellige former for solidaritetstilkendegivelser imødegået af tilsvarende tilkendegivelser fra vestmagternes side over for Vestberlin. I 1948 blev blokaden imødegået med luftbroen. Beslutsomhedsdemonstrationerne kan have en verbal karakter: noter, regeringserklæringer, parlamentsbeslutninger, eller en gestuskarakter: besøg af fremtrædende beslutningstagere, Kennedy i Berlin, Xruščëv i DDR, militære demonstrationer som den amerikanske landgang i Libanon i 1958 eller de sovjetiske flådebesøg i Syrien og Ægypten efter seksdageskrigen, chikaneaktioner som de sovjetiske "lydmursbombardementer" af Vestberlin under forbundsagens møder.

Det mest systematiske forsøg på at præcisere krisebegrebet er nok Herman Kahns og Anthony Wieners.²¹⁾ De har identificeret 12 karakteristiske træk:

Krisen er et vendepunkt i fremadskridende sekvens af begivenheder og handlinger. Det er en situation, som stiller høje handlingskrav til deltagerne. Den indeholder trusler mod de indblandedes mål. Dens udfald har vigtige følger for deltageres fremtid. Den består af et sammenfald af begivenheder, der skaber et nyt sæt af omstændigheder. Den skaber usikkerhed i situationsbedømmelsen og i formuleringen af alternativer. Den formindsker kontrollen over begivenheder og deres følger. Den gør handling presserende, hvilket ofte medfører stress og angstelse hos deltagerne. Den er præget af et utilstrækkeligt informationsgrundlag. Den forøger tidspresset. Den medfører forandringer i forholdet mellem deltagerne. Den skaber spændinger mellem deltagerne.

Beskrivelsen, der jo i øvrigt rummer en del gentagelser og flere

gange nærmer sig det tautologiske, synes særlig rammende for den akutte krise. Men for alle typer kriser er det formentlig karakteristisk, at der er tale om en høj værdikonflikt, aktualiseret af et nyt træk, der opfattes som en udfordring og nødvendiggør handling uden sikkert kendskab til modpartens hensigter.

Det er et omstridt spørgsmål, om internationale kriser er skridt mod væbnede opgør eller tværtimod en erstatning for dem. Quincy Wright har hævdet, at en række internationale kriser efterhånden ville føre til krig, Raymond Aron tværtimod, at internationale kriser udvikler en erfaring i krisekontrol, som gør det væbnede opgør mindre sandsynligt.²²⁾ Det må dog tilføjes, at de beskæftiger sig med to forskellige internationale systemer, den første med perioden op til 1939, den sidste med tiden efter 1945. Spørgsmålet lader sig næppe besvare uden inddragelse af andre variable som bl.a. de for et givet system karakteristiske konfliktforventninger. Det skal tages op senere.

Stabilitet

Anvendelsen af begrebet "fred" om tilstanden i et internationalt system er endnu mindre karakteriserende end "krig" og "krise". For det meste bruges det om "ikke-krig". Men nogle forfattere har fundet dette utilfredsstillende, og en enkelt teoretiker (Burton) har endda villet forbeholde betegnelsen til at beskrive en tilstand, der svarer til den, der i denne fremstilling er blevet kaldt et integrationssystem. "Et system i fredstilstand - til forskel fra ikke-krig - er et system, hvori staterne rivaliserer uden at føle behov for at hengive sig til rustningskonkurrence, et system, hvori fortsat stabilitet sikres ved hjælp af fortsat og glat forandring og tilpasning til forandringer inden for systemet, og i sidste instans et system, som gør eksisterende større våben irrelevante med henblik på de tilstande, der skabes. Det er et system, som ikke hviler på sanktioner, men opretholder sig selv gennem hvert medlems interesser og politik".²³⁾

Aron har forsøgt at gøre begrebet videnskabeligt mere anvendeligt ved at udarbejde en fredstypologi. Han sonderer mellem ligevægtsfred, hegemonifred og imperiefred.²⁴⁾ Men igen bliver fred mindre betegnelsen for en systemtilstand end for tilstanden i bestemte systemtyper, hvori han ikke engang medtager de systemtyper, der netop defineres ved mangelen på krigsforventninger. Derimod opstiller han en fredstype, som fjerner sig endnu mere fra konfrontationssystemerne end tilstanden i integrationssystemerne, idet han taler om paix de satisfaction, som han dog derpå afviser som uto-pisk.²⁵⁾

Ligevægts-, hegemoni- og imperiefred sammenfatter han under be-

grebet "magtfred" og i modsætning hertil opstiller han "afmagtsfred", som er karakteriseret af, at de væbnede magtmidler har fået sådanne dimensioner, at de er blevet uanvendelige. I hans fremstilling bliver denne fredstype synonym med "terrorfred".²⁶⁾ Men den kunne også anvendes som betegnelse for den tilstand, Burton vil beskrive som fred, idet han ser spiren til den i forholdet mellem de uforpligtede stater, i hvis indbyrdes samkvem magt er irrelevant, allerede af den grund, at deres magtmidler er for begrænsede til at være anvendelige til udvortes brug.²⁷⁾ Burton formoder, at denne tilstand fører til, at imødekommenhed erstatter magt i interaktionerne, og synes endog at forvente, at denne tendens vil være voksende i fremtidens internationale politik, takket være en voksende kommunikation. Han undlader dog at gå ind på spørgsmålet om, hvorvidt mangelen på magtmidler til ydre brug kan forventes at være en varig tilstand i de uforpligtede lande, og forbigår det forhold, at den ikke er karakteristisk for alle lande i denne kategori.

Begrebet fred bruges da både snævert og bredt til at betegne alle tilstande i de internationale systemer, som ikke er krig. Det mister derved meget af sin anvendelighed. Samarbejdet mellem de nordiske lande er fred, Sudeterkrisen eller Cuba-krisen er fred, da deres udfald blev, at "freden blev bevaret".

For at opnå lidt større præcision anvendes da også andre udtryk til at karakterisere forskellige fredstilstande inden for et og samme system: krise, spænding, afspænding. Det første er allerede behandlet. Grænsen mellem krise og spænding er svævende, og det ene begreb må formentlig defineres i forhold til det andet, således at spænding er en tilstand, der indebærer krisemuligheder. Afspænding skulle omvendt være en tilstand, der ikke skønnes at indebære sådanne muligheder. Måske burde man tilføje: som de dominerende aktører og toneangivende observatører skønner, ikke indebærer sådanne muligheder. Spænding-afspænding bliver således en skala, hvorpå konfrontationssystemer bevæger sig i retning af integrationssystemer og omvendt, fra et lavt til et højt tillidsniveau og omvendt.

I stedet for begreber som krig, krise, fred, afspænding, spænding foretrækker en række forfattere at tale om stabilitet-ustabilitet. Man nærmer sig herved en sprogbrug, som ligger nærmere den terminologi, der anvendes i systemanalyse inden for andre områder. Men det er et spørgsmål, hvor meget større præcisionen bliver. Når Burton i det anførte citat talte om stabilitet, var betydningen en tilpasningsproces uden fredsbrud. Hos Rosecrance er stabilitet-ustabilitet nærmest ensbetydende med, om tilstanden i et system indebærer lav eller høj krigsrisiko. Undertiden synes stabilitet simpelthen ensbetydende med fred. Stundom anvendes det derimod

om en status quo tilstand, uagtet netop en status quo tilstand kan være højst ustabil ved at dæmme op for forandringskrav, mens omvendt et system, der bestandig ændres ved tilpasning, kan være stabilt i den forstand, at det eliminerer konfliktkilder, der kunne forårsage kriser og krig.

For at klare begreberne er det derfor nok hensigtsmæssigt at sondre mellem homeostatisk og statisk stabilitet, ihvorvel det sidste virker som en lidet elegant pleonasme. Et system skulle da befinde sig i en tilstand af homeostatisk stabilitet, når det kan absorbere forandringer ved imødekommethed og tilpasning uden at glide over i krise- og krigstilstande. Pr. definition skulle det være en tilstand, der er karakteristisk for integrationssystemer. Men den er ikke nødvendigvis begrænset hertil. Det globale system har siden den anden verdenskrig gennemløbet en omfattende omstrukturering som afkoloniseringsprocessen og dannelsen af snesevis af nye stater, i langt de fleste tilfælde uden kriser og krige mellem de tidligere kolonimagter og de nye stater.

Statisk stabilitet kan i virkeligheden dække over forskellige tilstande. Det øst-vestlige konfrontationssystem har siden slutningen af 1940'erne i den forstand været stabilt, at de alliancesystemer, der indgår i det, har bevaret den samme struktur, og at grænserne mellem de to politiske kontrolzoner ikke har forandret sig. Det har været en tilstand, som Aron formentlig ville beskrive som ligevægts- eller terrorfred, der igen har haft skiftende faser af krise, spænding og afspænding. Men på intetstidspunkt har denne tilstand været præget af, at der ikke eksisterede ønsker om forandringer. Betydelige grupper i de vestlige lande har ønsket ophævelse af alliancesystemet. De dominerende eliter har nægtet formelt at anerkende den eksisterende politiske kontrolgrænse. Omvendt har der i den østlige verden været krav om en ændring i Berlins stilling, opløsning af den vestlige alliance og lejlighedsvis tværtimod forsøg på løsrivelse fra det østlige hegemonisystem.

Men man kunne også forestille sig en statisk stabilitetstilstand, som nærmede sig det, Aron kalder en tilfredshedsfred, derved at der ikke inden for systemet fandtes krav om forandringer, som havde konsekvenser for forholdet mellem systemets komponenter. Dette ville medføre en tilpasningsfred, som ellers vil være karakteristisk for den homeostatiske stabilitet, modsat magtfreden i det stabile konfrontationssystem.

I alle tilfælde er stabilitet en tilstand, der er karakteriseret af få kriser på krisetrappens nederste trin, mens ustabilitetstilstanden omvendt er præget af hyppige kriser på højere trin. Det kunne dog måske være hensigtsmæssigt at indføre endnu et modsætningsbegreb til statisk stabili-

tet, labilitet om perioder, hvori internationale systemer undergår betydelige forandringer. Ganske vist kan disse forandringer, som nævnt, ske ved fredelig tilpasning i internationale systemer, der befinder sig i en tilstand af homeostatisk stabilitet. Men ofte er labile perioder ledsaget af eller efterfølger væbnede opgør. Til gengæld behøver ustabile perioder ikke være labile i den forstand, at de medfører omfattende strukturforandringer. Forholdet mellem Indien og Pakistan er ustabil i den forstand, at det har været præget af jævnlige kriser, stadig spænding og begrænsede krige og uforenelige krav. Men nogen dybtgående strukturelle forandringer i forholdet mellem de to lande i dette regionale konfrontationssystem er ikke sket, siden de blev selvstændige.

Det dominerende internationale system har befundet sig i en udpræget labilitetstilstand under og efter generelle væbnede opgør som Napoleonskrigene, den første og den anden verdenskrig, men også i perioden 1850-70, hvor en række småstater opgik i det samlede Italien og det tyske rige. Labilitet er da en tilstand, hvori de internationale systemer forandrer sig ved en omstruktureringsproces, der både kan føre til nye systemtilstande og nye systemtyper.

12. Systemforandring

I The Twenty Years Crisis citerer den engelske historiker E.H. Carr følgende udtalelse af Labour-politikeren John Strachey: "Regeringerne forsikrer os altid om, at de aldrig vil bøje sig for magt (force). Historien fortæller os, at de aldrig bøjer sig for andet". ¹⁾ Carr efterprøver denne påstand og finder, at selv hvor forandringer sker uden voldsanvendelse, er trusler om voldsanvendelse "en normal del af en fredelig forandringsproces". ²⁾ Max Weber anså slaget ved Marathon for en nødvendig forudsætning for hele den "rationelle kulturs" udvikling. ³⁾ Som så mange andre bestanddele af den moderne internationale politik teori har også tesen om krigen som en væsentlig metode til forandring ældgamle forlæg. Heraklit erklærede krigen for "altings fader, altings konge".

Gang på gang omstruktureres det europæiske system ved krig og den deraf følgende labilitetstilstand. Det konfrontationssystem, hvis dominerende struktur var det fransk-tyske modsætningsforhold fra slutningen af 1860'erne til 1940, omstruktureres efter den anden verdenskrig i et integrationssystem. Det amerikansk-engelsk-sovjetiske alliancesystem, der var fremgået af det fælles opgør med Tyskland, ændres samtidig til et konfrontationssystem. Disse forandringer, der gennemføres i løbet af få år, støtter en påstand, som ofte er blevet fremført, om at der i international politik ikke er varige venskaber og fjendskaber, men kun varige interesser.

Under alle omstændigheder kunne det måske være oplysende at sammenligne fjendtlige holdningers stabilitet efter henholdsvis internationale krige og borgerkrige. I det mindste visse borgerkrige, som f.eks. den amerikanske, synes at efterlade meget stabile holdningsmønstre..

En anden berømt "renversement des alliances", afslutningen af den fransk-østrigske alliance i 1756, der midlertidigt gjorde ende på det modsætningsforhold mellem Frankrig og Habsburgerne, som havde spillet en fremtrædende rolle i europæisk politik siden Karl Vs dage, udsprang af den østrigske arvefølgekrig og det væbnede opgør mellem England og Frankrig. 4) Napoleonskrigene skabte først et fransk hegemonisystem i Europa, derpå efter Frankrigs nederlag en omstrukturering af Europa, der lagde grunden til Preussens senere dominerende stilling ved de store landudvidelser, som landet fik i det, der senere skulle blive Europas stærkeste industriområde.

Det har været argumenteret, bl.a. af Aron, at storkrigen er opført at være et middel til forandring i en tidsalder, hvor et væbnet opgør er ensbetydende med selvmord. Han skriver således: 5)

La guerre cesserait d'être un instrument de la politique le jour où elle entraînerait la suicide commune des belligérants... Nous n'osons pas répéter fiat justitia, pereat mundus parce que le danger que le monde périclisse n'est plus aujourd'hui une formule de rhétorique.

Der vil blive anledning til at drøfte krigens karakter, mulighed, og funktion i atomalderen, når det, Aron kalder "konjunkturens originalitet", skal behandles. I denne forbindelse er det nok at konstatere, at forskellige typer af krige også siden 1945 er blevet anvendt i international politik som middel til forandring. Men er krigen eller krigstruslen, anvendelse af vold og trusler om voldsanvendelse det eneste middel til forandring? Allerede Carr mente at kunne finde eksempler på, at forandring kan ske ved imødekommenhed over for krav, der er i overensstemmelse med den "besiddende" magtelites værdisystem. Han henviste i denne forbindelse til den støtte, som irske selvstyrequerkrav fandt i England i det 19. århundrede, og til eftergivenheden over for Tysklands besættelse af Rhinlandet og inkorporering af Østrig, der efter hans opfattelse ikke bare skyldtes tyske trusler om voldsanvendelse, men, at "disse forandringer følte rimelige og retfærdige". 6) I både det irske og det tyske tilfælde må dog tilføjes, at i det mindste Irlands uafhængighed først blev opnået, da der også blev anvendt vold, og at Tysklands revisionskrav på disse punkter først blev imødekommet, da oprustningen var begyndt. Andre indrømmelser skete ganske vist allerede i de bestræbelser på at skabe en tilpasningsfred, som udfoldede sig til i slutningen af 20'erne under Stresemann-Briand-samarbejdet. Men også heri indgik fra fransk side tanken om Tysklands potentielle styrke og den trussel,

som kunne ligge heri. 7)

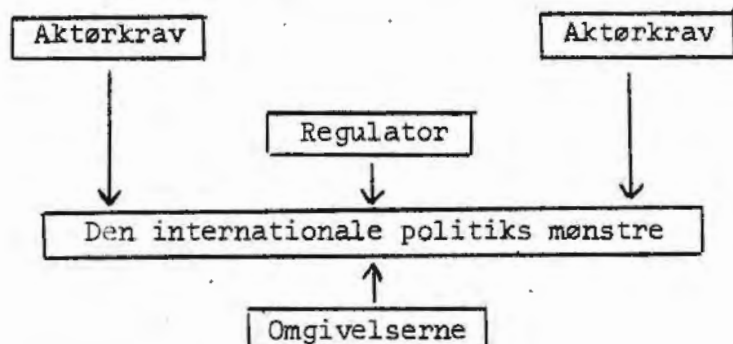
Påny når det drejer sig om forandringer i og af internationale systemer, synes det mest dækkende at anlægge en skala eller måske snarere en koordinatbetragtning. Forandringer sker ved væbnede opgør, under trusler herom, eller ved imødekommenhed over for krav ud fra "rimelighedshensyn" eller ved forskellige kombinationer af volds- og rimelighedshensyn.

Den første forudsætning for forandring er imidlertid, at der fremkommer krav om forandringer. Hvorfra stammer disse? Aron fremhæver, at "et regimeskifte hos en af hovedaktørerne er tilstrækkelig til at ændre stilen og stundom den internationale politiks forløb". 8) Når han taler om hovedaktør, er det ud fra sin opfattelse af de internationale systemer som oligarkiske. Men det samme synspunkt kan anlægges på regionalsystemer, hvori der ikke indgår stormagter, og er stormagter overhovedet ensbetydende med hovedaktører? Har Japan siden 1945 været en hovedaktør? Har tværtimod småstater som Israel og Nordvietnam ikke været hovedaktører i den forstand, at de har kunnet påvirke den internationale politiks "stil" og "forløb"?

Rosecrance bygger hele sin model af det internationale universelle system op på den forudsætning, at systemets "inputs" kommer fra dets enkelte komponenter og har sin oprindelse i disses interne udvikling. I det følgende vil den internationale politik blive behandlet under denne synsvinkel, d.v.s. at det analytiske niveau vil blive sænket til systemets komponenter, opmærksomheden rettet mod de udenrigspolitiske mål, der præsenteres som krav til de internationale politiske systemer.

I Rosecrances terminologi er regulatoren den type "forarbejdning-mekaniske", som er karakteristisk for et internationalt system: magtbalance, den europæiske koncert, alliancesystemer, folkeforbundet, FN. Ved omgivelser forstår han det systemet omgivende miljø, ved den internationale politiks mønstre: multipolaritet: kompensation, bipolaritet: diametrisk opposition, multipolaritet: komplementaritet, uoverensstemmelse, disharmoni.

Den sidste form for kategorisering forekommer på en gang for



anstrengt og for lidet dækkende til, at den er blevet anvendt i denne fremstilling.

Inden bør det dog endnu engang understreges, at skønt udenrigspolitikken har indre kilder, bliver den til i stadig vekselvirkning med andre enheder i det internationale system. Clausewitz har en ekstrem formulering af dette forhold, når han skriver, at "jeder gibt dem anderen das Gesetz".⁹⁾ Teoretikere, der tilstræber en fælles model for det interne og det internationale politiske system, har søgt at opstille en "regeringsinstans", der træffer de afgørelser, som får gyldighed for hele systemet. Easton tildeler således stormagterne denne rolle.¹⁰⁾ Men man kommer herved let til at tilsløre det forhold, at netop konflikter og konfrontationer mellem stormagterne er en væsentlig bestanddel af den internationale politik. Også Rosecrance indfører med sin "regulator" en "~~forarbejdningsmekanisme~~", der antager regeringsanalogi, når den identificeres snart med "den europæiske koncert", snart med Folkeforbundet, snart med FN. Også han kommer derved til at tilsløre de internationale politiske systemers fundamentalt anarkistiske struktur. Det forekommer vanskeligt at acceptere regulatoren som stort mere end en abstraktion, der dækker over en proces af vekselvirkninger.

Disse vekselvirkninger er langt mere komplicerede end det, man har kaldt en "billiardkuglemodel", antyder.¹¹⁾ Så snart man indfører en tidsdimension, der strækker sig ud over en øjeblikkelig situation, kan man gang på gang konstatere, at netop den interne udvikling, der ~~medfører~~ et nyt regime med nye udenrigspolitiske krav, påvirkes af den internationale politik. Var Hitler kommet til magten i Tyskland uden de begrænsninger, Versailles-traktaten lagde på de foregående tyske regerings interne økonomiske handlefrihed, som forhindrede Brüning i at gennemføre et effektivt antikriseprogram, og uden den lammende virkning på det tyske erhvervsliv, som den amerikanske kapitaltilbagetrækning efter Wall Street krakket i oktober 1929 havde?¹²⁾

Udviklingen i mellemkrigstiden understreger imidlertid også, hvor dybtgående forandringer i den internationale politik en enkelt aktør kan skabe ved at ændre sine mål og dermed sine krav til det internationale system. Heller ikke disse mål er dog fastlagte ved et regimeskifte, men afhængige af vekselvirkningen med omverdenen, som man vil konstatere, når man sænker det analytiske niveau til komponenterne fra den internationale politik til udenrigspolitikken. Kravene påvirkes af, hvilken modstand de skønnes at ville møde. I en styrkekonfrontation vil målene blive tilpasset en vurdering af, hvorledes forholdet er mellem egen og "oppositionens" styrke. Udviklingen af egen styrke er afhængig af en række interne forhold, som skal behandles i det følgende. Men ikke bare. Også her kommer den internationale vekselvirkning ind i form af efterligning. Når Preussen kunne afløse Sverige som den dominerende militærmagt i Nordtyskland, var det

formentlig bl.a., fordi den store kurfyrste efterlignede svenskerne. Når Frankrig, der i midten af 1700-tallet havde været militært svagt, i Napoleons-tiden var i stand til at løbe hele Europa over ende, skyldtes det bl.a. den reorganisation af det franske forsvar, til dels efter preussisk forbillede, som satte ind efter syvårskrigen. I konfrontationen mellem USA og Sovjetunionen følger de to stater i deres forsvarspolitik omhyggeligt "den lov, der gives af modparten".

Spredningen ved efterligning påvirker også staternes interne politiske udvikling. Revolutioner, ideer og politiske systemer er "smitsomme". Mere end noget andet i Sovjetunionen er det det politiske system, der er blevet efterlignet i andre lande, selvom det har været i kombination med andre politiske ideer.¹³⁾ Selve forestillingen om en "smittetfare" har i visse perioder virket som en ikke uvæsentlig determinant i den internationale politik.¹⁴⁾

De krav, der fører til forandringer i de internationale politiske systemer kommer vel fra enkelte stater. Men de rettes til en eller flere andre, og med Quincy Wrights formulering "opstår politik først, når opmærksomheden rettes mod uoverensstemmelser mellem grupper med forsøg på at løse dem til følge".¹⁵⁾

Konflikttyper

Ved konflikter forstås ikke her væbnede opgør, men uoverensstemmelser mellem forskellige gruppers mål, som kan føre til voldsanvendelse, men også løses ved forhandlinger. Der skal her forsøges en oversigt over, hvilke typer konflikter der er specifikke for den internationale politik. Men igen må man hurtigt konstatere, at der både er analogier mellem intern og international politik og en skala, som fører fra konflikttyper, der er specifikke for de internationale systemer, til typer, der har deres oprindelse i den interne politik, men kan få en eller flere internationale dimensioner.

Den type, der formentlig må anses for mest karakteristisk for international politik, er territorialkonflikten, al den stund de internationale systemers hovedkomponenter er territorialstater. Selv denne konflikttype har dog analogier i den interne politik, hvor denne angår territoriale spørgsmål som i grænsedragningen mellem ledstaterne i en forbundsstat. Man kunne f.eks. også overveje at udforske international integration og kommunesammenlægning på komparativt grundlag.

Det karakteristiske for internationale territorialkonflikter er imidlertid, at de går ud over et enkelt lands suverænitetssområde. En type, grænsekonflikten, drejer sig simpelthen om afgrænsningen mellem to staters suverænitetssområde, en anden type om fastlæggelse af grænserne for

de enkelte landes søterritorium, regler for benyttelse af dette og krænkelse af disse regler.

Grænsekonflikter, konflikter om, hvor en grænse mellem to stater skal drages, eller om, hvorvidt en provins skal tilhøre den ene eller den anden stat, er så at sige den klassiske konflikttype i international politik og måske den type, der har givet anledning til de fleste væbnede opgør. Rene østater som Japan, Island, Cuba, Madagascar eller Ceylon er fåtallige. I de fleste tilfælde har staterne landegrænser til andre stater, og dermed eksisterer potentielle konfliktmuligheder. Oprettelsen af de mange nye stater siden 1945 har rejst en række nye grænseproblemer, der dels kan dreje sig om den præcise grænsedragning, dels om, hvilket land en bestemt provins skal tilhøre. I enkelte tilfælde er grænseproblematikken ligefrem blevet dominerende for de pågældende landes orientering i den internationale politik overhovedet: Indien-Pakistan. I andre tilfælde kan man tale om, at grænsekonflikterne har en fremtrædende plads i de pågældende landes udenrigspolitik: Cambodia-Thailand, Ethiopien-Somalia-Kenya, Algeriet-Marokko, Indonesien-Malaysia. Men heller ikke i Europa er alle grænsespørgsmål løst i den forstand, at den eksisterende ordning er anerkendt af alle implicerede parter. Oder-Neisse-grænsen er ikke anerkendt af Vesttyskland. Sydtyrol skaber spændinger mellem Østrig og Italien, Ulster mellem Irland og England. ¹⁶⁾

En særlig type grænsekonflikter findes i de såkaldte enklaver: Hong-Kong, Macao, Gibraltar, Ifni, Aden.

I visse tilfælde optræder grænseproblemer ikke så meget som primære konfliktkilder, men snarere som barometre på tillidsforholdet mellem to lande. F.eks. har der været ro ved den kinesisk-sovjetiske grænse i perioder, hvor forholdene mellem Moskva og Peking i øvrigt var præget af samarbejde, og det samme gælder forholdet Indien-Kina.

Ofte er grænsekonflikter knyttet til etniske konflikter, men omvendt er etniske konflikter ikke altid knyttet til grænseproblemer. De kan være helt interne i den forstand, at etniske grupper, der er i konflikt med hinanden, ikke søger enten en selvstændig statsdannelse eller tilknytning til en anden stat, men kun ændringer inden for den bestående politiske enheds rammer, som tilfældet er i Belgien. Men de kan også have internationale dimensioner uden at være knyttet til et grænsespørgsmål, når et nationalt mindretal identificerer sig med en stat, der ikke grænser til deres værtsland, og i endnu højere grad, når en sådan stat solidariserer sig med et sådant mindretal. Der er kinesiske mindretal i Indonesien, Thailand, Cambodia og Malaysia, indiske i Ceylon, Kenya, Tanzania og Sydafrika, dahomayanske i Elfensbenskysten, Senegal, Niger, Gabon og Congo-Brazzaville. Europæiske i Sydafrika og Rhodesia, som dog har magten, således at det i

disse tilfælde er med befolkningsflertallet, andre stater viser solidaritet. Cypern-konfliktens internationale dimensioner fremkommer ved, at begge parter i den etniske konflikt på øen har "støttestater".

Mindretalskonflikter behøver ikke at være etniske, men kan være religiøse som konflikterne mellem irere og englændere i Ulster eller mellem serbere og kroater i Jugoslavien.

I visse tilfælde vil etnisk-religiøse konflikter så at sige have deres begyndelse i intern politik og deres slutning i international, for så vidt som en befolkningsgruppes mål kan være oprettelsen af en ny stat. Man kan her tale om løsrivelseskonflikter: hollændernes mod Spanien, irernes mod England, tjekkerne mod Østrig, bialtinerne mod Nigeria, kurdernes mod Irak. I andre tilfælde er der tværtimod tale om "total konflikter" i den forstand, at et land kan tilstræbe fuldstændig inkorporering af andre stater: Marokko-Mauretanien, de arabiske lande-Israel.

Men politiske kontrolkonflikter behøver ikke være knyttet til forandring-bevarelse af formelle strukturer. Ofte drejer de sig om bevarelse af - frigørelse fra indirekte kontrol gennem et givet regime: Sovjetunionen-Tjekkoslovakiet. Kontrolkonflikter, der er karakteriseret af, at rivaliserende parter i den interne magtkamp får støtte fra den ene eller anden magt udefra behøver dog ikke at have karakter af væbnet intervention. Der kan være tale om økonomisk støtte, våbenhjælp, tilflugtsrettigheder: de græske partisaner fik under borgerkrigen støtte af denne art fra Bulgarien, Jugoslavien og Albanien, de bosniske terrorister inden 1914 fra Serbien. Man kan måske her tale om undermineringskonflikter, der er udtryk for enten etniske eller politisk-ideologiske solidaritetsforbindelser, som går på tværs af landegrænserne. De rummer forskellige optrapningsmuligheder: væbnet støtte i en borgerkrig som Italiens og Tysklands til Franco, international krig som mellem Østrig og Serbien i 1914.

Ofte ledsages kontrolkonflikter af ideologiske konflikter, hvor det undertiden kan være svært at afgøre, om en ideologisk konflikt eller den politiske kontrolkonflikt er det primære. I konflikten mellem Jugoslavien og Sovjetunionen fra 1948-53 var kontrolspørgsmålet utvivlsomt det primære. 17) I konflikten mellem Kina og Sovjetunionen i 1960 er det mindre klart. 18)

Ideologiske konflikter behøver ikke at være knyttet til politiske kontrolkonflikter, men kan falde sammen med magtbalancekonflikter som i forholdet mellem USA og Sovjetunionen siden 1945, USA og Kina siden 1950. De behøver dog ikke at være det. Når USA indtil 1932 afviste at optage diplomatiske forbindelser med Sovjetunionen, var det næppe så meget udtryk for en styrkekonfrontation som for en dybtgående modsætning mellem magteliternes politiske værdisystemer.

Magtbalancekonflikter behøver på den anden side ikke have nogen ideologisk overbygning. Når den regionale nationalitets- og undermineringskonflikt mellem Østrig og Serbien i 1914 optrappedes til en generel magtbalancekonflikt, fandtes der ikke tilsvarende ideologiske modsætningsforhold. Rusland stod "ideologisk" sin fjende Østrig-Ungarn nærmere end sin allierede Frankrig.

Ofte vil magtbalancekonflikter udløses af en enkelt magts ekspansionspolitik. En ekspansiv målsætning kan være knyttet til etniske konflikttyper, men også have en rent imperialistisk karakter, imperialismen defineret som bestræbelser på at udvide en stats kontrolzone med områder, hvori den ikke har befolkningens tilslutning.

En hel række af de ovenfor nævnte konflikttyper vil blive nærmere uddybet i det følgende, når kilderne til disse konflikter skal drøftes nærmere. Men inden denne typologiske oversigt afsluttes, må for fuldstændighedens skyld også nævnes internationale konflikttyper, der befinder sig på et lavere og mere begrænset niveau, end de systemomfattende konflikter, som kategorien magtbalancekonflikter også omfatter.

Der findes således forskellige typer af økonomiske konflikter, der kan siges at være en del af den internationale politiks dagligdag: toldtarif- og importkontingentspørgsmål, koncessionskonflikter: rivalisering om koncessioner mellem forskellige lande, nationaliseringskonflikter: Sovjetunionens ekspropriering af udenlandsk ejendom efter 1917, Mexicos af de amerikanske olieselskaber i 1938, Persiens af de engelske i 1951, Ægyptens af Suezkanalen i 1956.

Man kan anbringe denne konflikttype i en større kategori, der kunne kaldes beskyttelseskonflikter, idet de udspringer af statens forpligtelse til at beskytte sine borgere mod overgreb i og fra andre lande. Denne forpligtelse aktualiseres ikke bare i økonomiske spørgsmål, men ligeledes ved overgreb mod personer, og den fortolkes ofte som en forpligtelse, der også omfatter befolkningsgrupper, som ikke har den pågældende stats statsborgerskab, men har affinitetsforhold til den af etnisk, religiøs eller partipolitisk karakter.

Internationale normer

Om der sker forandringer i et internationalt system og på hvilken måde, hænger bl.a. sammen med, om de krav, der fremsættes, med Carrs formulering føles som "rimelige og retfærdige". I mellemkrigstidens første år var der ligefrem en tilbøjelighed til at antage, at "verdensopinionens pres", som det fandt udtryk gennem Folkeforbundet, ville være tilstrækkeligt til at bremse de magter, der fremkom med urimelige og uret-

færdige krav. Folkeforbundets magtesløshed over for Japans og Italiens ekspansionspolitik i Manchuriet og Ethiopien gav tilliden til verdensopinionen som sanktionsfaktor et grundskud. Men efter den anden verdenskrig har man til gengæld haft en række eksempler på, at den, som den er kommet til orde navnlig gennem FN, i en række tilfælde har kunnet fremskynde forandringer, der af dette forum følte som "rimelige og retfærdige". Man kan i denne forbindelse navnlig henvise til afkoloniseringsprocessen. ¹⁹⁾

I og med, at man accepterer, at rimeligheds- og retfærdighedshensyn eller imødekommenhed, om man vil, spiller en vis rolle for forandringerne i de internationale systemer, har man postuleret, at der findes visse normer i international politik, som i det mindste af en række aktører anvendes som en referenceramme ved udenrigspolitiske beslutninger. Desværre har deres karakter og funktion været genstand for en mindre systematisk udforskning end styrkehensynene, og hvad der kan siges om dette spørgsmål må derfor få en meget foreløbig karakter.

I hele afkoloniseringsprocessen er det i virkeligheden de samme normer, der har gjort sig gældende, som i de to tilfælde Carr nævnte, Irland og Anschluss: den nationale selvbestemmelsesret, der går ud på, at en befolkningsgruppe har ret til den statsdannelse, den selv ønsker. Men det er samtidig værd at bemærke, at denne norm kun har haft virkning over for stater med magteliter, i hvis værdisystem den pågældende norm indgår. Kurdernes krav om en selvstændig stat er ikke blevet imødekommet, så lidt som de baltiske folks - formodede - ønske om selvstændighed. Man kan derfor rejse spørgsmålet, om det afgørende er "verdensopinionen" eller opinionen i de stater, kravene rettes til. For i grunden er det jo kun en talemåde, at krav rettes til det internationale system. I virkeligheden rettes de fra enkelte grupper i dette system til visse andre grupper, hvormed ikke er sagt, at hensyn til større dele af systemet ikke indgår i behandlingen af kravene.

Imidlertid er det værd at bemærke, at nationalitetsprincippet i en vis forstand accepteres på det deklaratoriske plan selv af magteliter, der ikke respekterer det i deres adfærd, og dette kan måske anvendes som et kriterium for, om et princip kan betegnes som "idealnorm" i international politik. Skønt Rusland med en meget kort periode i en udpræget svaghedstilstand som undtagelse ikke har været villig til at acceptere en opløsning af staten i nye nationalstater og således ikke respekteret den nationale selvbestemmelsesret, der eksplicit er blevet underordnet hensynet til den socialistiske revolution, har det kommunistiske styre i struktureringen af sit multinationale rige fulgt nationalitetsprincippet, ifølge hvilket politiske enheder bør organiseres efter nationaliteter. På samme måde lægger man fra sovjetisk side, uanset hvad den faktiske adfærd måtte være, på det deklara-

toriske plan vægt på respekten for andre staters suverænitet. "Et standhaftigt forsvar af de små staters suveræne rettigheder" er sammen med "en konsekvent fredselskende politik" karakteristisk for sovjetisk udenrigspolitik, hævder Zorin. ²⁰⁾

Her gives i det mindste verbal anerkendelse af to andre principper, som vedrører den internationale politik: respekt for andre staters suverænitet og fred som en i og for sig ønskværdig tilstand.

Den samme verbale respekt ydes fra sovjetisk side de normer for international politik, som er sammenfattet i de "fem principper", Panch shila, der oprindeligt blev formuleret under Chou En lais besøg i Delhi: gensidig respekt for territorial integritet og suverænitet, ikke-aggression, ikke-indblanding i andres indre anliggender, lighed mellem staterne og gensidig støtte, fredelig sameksistens. ²¹⁾

Det er ingen sag at påvise, hvor hyppigt disse normer krænkes i international politik. Men det er ikke dermed bevist, at de ingen rolle spiller.

Panch shila-principperne har formentlig lidt i præcision ved at blive oversat til vestlige sprog. Det er således et spørgsmål, om der ikke også under dem skjuler sig en norm som uprovokerende adfærd i forhold til andre stater. I det mindste synes det empirisk at kunne fastslås, at også denne norm kan spille en vis rolle, så vag den end er. Den sovjetiske kontrolpolitik over for Rumænien, Polen og Ungarn følte mere "rimelig" af vestmagterne end over for Tjekkoslaviet, skønt det er vanskeligt at afgøre, om dette skyldtes, at de første lande i mellemkrigstiden havde ført en mere fjendtlig udenrigspolitik over for Sovjetunionen, eller at deres indre politiske systemer havde været diktatoriske.

Endvidere synes sikkerhedshensyn i et vist omfang at føles som rimelige, selv hvor de strider mod nationalitetsprincippet.

At forsvar føles som rimeligt, mens aggression opfattes som "uretfærdig", fremgår af, at samtlige stater næsten konsekvent søger at fremstille en væbnet konflikt som forårsaget af aggression fra modparten, selv hvor det er åbenbart usandsynligt. Endnu i midten af 60'erne fremstillede sovjetiske skolebøger således den finsk-sovjetiske vinterkrig som fremprovokeret af finnerne ved artilleribeskydning af sovjetisk område fra finsk territorium. ²²⁾ Man kan måske heri skelne en gradsforskel mellem forsvars- og sikkerhedshensynenes "rimelighed". På samme måde vil man i amerikanske fremstillinger af Vietnam-krigen ofte finde en tendens til at angive konfliktårsagen som nordvietnamesisk aggression mod Sydvietnam.

Nationalitetsprincippet som en dominerende norm, der ved fredskonferencen i Paris i 1919 ligefrem søges gjort til grundlaget for artiku-

leringen af det europæiske statssystem - dog krydset af en række andre hensyn, vinder navnlig frem i det 19. århundrede, men kan mærkes allerede i det klassiske magtbalancesystem med dets dynastiske normer. Polens deling føles således, som nævnt, som "uretfærdig", på det deklatoriske plan selv af en enkelt af deltagerne, og på Wienerkongressen henviser Alexander I bl.a. til polakkernes ret til at have deres egen stat i sin argumentation for at få et samlet Polen under russisk herredømme.²³⁾ På samme måde afviser Vergennes en annektion af de tyske Rhinprovinser som "uretfærdig", uden at man dog tydeligt kan se, om den føles som sådan, fordi den ville krænke nationalitetsprincippet, dynastiske principper eller magtbalancen.

I dette system føles magtbalancehensyn som en norm og ligeledes i nogen grad eksisterende politiske enheders ret til en fortsat eksistens. Disse normer er næppe helt forsvundet fra senere systemer. Tværtimod er der nok tale om en vis "lagdeling" i de internationale politiske systemer, således at normer og strukturer fra tidligere systemer fortsætter under nye lag. Selv Hitler havde øjensynlig i en situation, hvor han havde besat Danmark, en fornemmelse af, at kongen - respekten for dynastiske rettigheder - stod i vejen for "eine Lösung in der Person Clausen", som han egentlig ønskede.²⁴⁾

Generelt kan det måske siges, at de "idealnormer", der virker i den internationale politik, i nogen grad kan sammenfattes i Wilsons berømte erklæring til kongressen ved USAs indtræden i krigen:

the same standards of conduct and of responsibility for wrong done shall be observed among nations and their governments that are observed among the individuals of civilized states.

I denne forbindelse kan der navnlig være grund til at fremhæve den betydning som respekt for indgåede aftaler har for tillidsniveauet i et system. De to principper pacta sunt servanda og rebus sic stantibus har ofte været i indbyrdes konflikt. Men tilliden til en stat afhænger af, om dens politik er mest præget af det ene eller det andet.

I videre forstand er respekt for folkeretten et hensyn, der med Theodore Sorensens formulering "cannot be dismissed as quickly as some claim."²⁵⁾

Hvilken indflydelse hensynet til de internationale normer har, er stærkt varierende efter, hvilke systemtyper der er tale om, hvilken tilstand de pågældende systemer befinder sig i, hvilke interessekonflikter der er tale om, og til hvilke eliter kravene om forandring rettes. De samme normer kan måske indgå i de dominerende magteliters værdisystemer. Men de kan have en meget forskellig placering i "værdihierarkiet", så kløften mellem "idealnormer" og "adfærdsnormer" kan blive betydelig.

Yderligere kompliceres hensyntagen til idealnormerne af, at de

i en given situation kan være indbyrdes uforligelige: respekten for den nationale selvbestemmelsesret kan meget vel kollidere med respekten for staternes suverænitet og den dermed sammenhængende norm om ikke-indblanding.

NOTER:

1. Fagets oprindelse

- 1) Moderne udgaver, Kautilya's Arthasāstra, Mysore 1961 og Lionel Giles, Sun Tzu, London 1910.
- 2) Quincy Wright, The Study of International Relations, New York 1955.
- 3) Ernst-Otto Czempiel, Die Entwicklung der Lehre von den internationalen Beziehungen, Uwe Nehrlich, Krieg und Frieden in der modernen Staatenwelt, Gütersloh 1966, s. 425.
- 4) Raymond Aron, Paix et guerre entre les nations, Paris 1962, s. 16.
- 5) Czempiel, op.cit., ss. 414 & 417.
- 6) Bernard Vlekke, Oude en nieuwe richtingen in de studie der internationale betrekkingen, Internationale Spectator, Haag 1964, nr. 6 og Gene M. Lyons & Louis Morton, Schools for Strategy, New York 1965.
- 7) Czempiel, op.cit., s. 418.
- 8) P. Munch, Erindringer 1924-1933, København 1964, s. 86.
- 9) Czempiel, op.cit., ss. 418 f.
- 10) Kenneth W. Thompson, The Study of International Politics: A Survey of Trends and Developments, William C. Olson & Fred A. Sonderman, The Theory and Practice of International Relations, Englewood Cliffs, New Jersey 1966, s. 10.
- 11) Pierre Renouvin & Jean-Baptiste Duroselle, Introduction à l'histoire des relations internationales, Paris 1964, s. 153.
- 12) Se f.eks. det sovjetiske hovedværk om international politik, N.N. Inozemtsev, Meždunarodnye otnošenija posle vtoroj mirovoj vojny, (Internationale forbindelser efter den anden verdenskrig), Moskva 1962-65.
- 13) Se indledningen til Halford J. Mackinder, Democratic Ideals and Reality, udg. New York 1962, s. XXII.
- 14) Se f.eks. Harold & Margaret Sprout, The Foundations of International Politics, Princeton 1962, s. 110 og Saul B. Cohen, Geography and Politics in a Divided World, New York 1963, s. 58.
- 15) Om geopolitikkens udvikling se Pierre Célérier, Géopolitique et géostratégie, Paris 1961.
- 16) Ludwig Gumplowicz, Soziologische Essays, Innsbruck 1928, s. 223.
- 17) Raymond Aron, Les étapes de la pensée sociologique, Paris 1967, ss. 506 & 512.
- 18) Czempiel, op.cit., s. 423.
- 19) Ibid., s. 420.
- 20) Op.cit.

- 21) Se f.eks. Kenneth Waltz, Man, the State and War, udg. New York 1963, ss. 20 ff. Arthur M. Schlesinger, The Vital Center, Boston 1949, s. 166 & 170.
- 22) Se Czempiel, op.cit., s. 421 og Gene M. Lyons & Louis Morton, Schools for Strategy, New York 1965, s. 61.
- 23) Arnold Wolfers, Discord and Collaboration, Baltimore 1962, s. 244.
- 24) Sprout, op.cit., s. 110.
- 25) Hans J. Morgenthau, The Intellectual and Political Functions of a Theory of International Relations, Horace Harrison o.a., The Role of Theory in International Relations, Princeton 1964, s. 113.
- 26) Raymond Aron, What is a Theory of International Relations?, John C. Farrell & Asa P. Smith, Theory and Reality in International Relations, New York 1968, s. 6.
- 27) Jvf. Richard C. Snyder, Some Recent Trends in International Relations Theory and Research, Austin Ranney o.a., Essays on the Behavioral Study of Politics, Urbana, Ill. 1962.
- 28) Ibid. ss. 141 ff., Morton A. Kaplan, System and Process in International Politics, New York 1957 og Some Problems of International Systems Research, International Political Communities, New York 1966, Charles A. McClelland, Theory and the International System, New York 1966 og Richard C. Rosecrance, Action and Reaction in World Politics, Boston 1963.
- 29) Se James A. Robinson & R. Roger Majak, The Theory of Decision-Making og James N. Rosenau, The Premises and Promises of Decision-Making Analysis, James C. Charlesworth o.a., Contemporary Political Analysis, New York 1967.
- 30) Om konfliktforskning se Pierre Hassner, Violence, rationalité, incertitude: tendances apocalyptiques et iréniques dans l'étude des conflits internationaux, Revue Française de Science Politique, Paris dec. 1964, International Social Science Journal, Paris 1965, nr. 3 og Ole Karup Pedersen, Studiet af internationale konflikter efter 1945, Historisk Tidsskrift 12 II, Kbh. 1966, ss. 123-138.
- 31) Om integrationsforskning se særnummer af Internasjonal Politikk, Oslo 1966, nr. 4, International Political Communities, New York 1966, Ernst Haas, The Uniting of Europe, Stanford 1958 og Beyond the Nation-State, Stanford, Cal. 1964, Amitai Etzioni, Political Unification, New York 1965, Joseph S. Nye, Comparative Regional Integration: Concept and Measurement, International Organization, Boston 1968, nr. 4 og Leon N. Lindberg, The European Community as a Political System, Journal of Common Market Studies, Oxford 1966, ss. 344-387.
- 32) Om sovjetologi se Bjarne Nørretranders, Sovjetunionen som forskningsobjekt, Økonomi og Politik, København 1967, nr. 3.
- 33) Se Snyder, op.cit., ss. 120 f., Harold & Margaret Sprout, The Ecological Perspective on Human Affairs, Princeton 1965 og Journal of Conflict Resolution, Ann Arbor, Mich. 1960 nr. 1.

2. Det politiske verdensbillede

- 1) Se f.eks. M.D. Vernon, The Psychology of Perception, Harmondsworth 1965, ss. 204-209.
- 2) Robert B. Zajonc, Balance, Congruity and Dissonance, Public Opinion Quarterly, Princeton 1960, bind 24.
- 3) Karl Deutsch, Nationalism and Social Communication, Cambridge, Mass. 1962, s. 84.
- 4) Op.cit., s. 428.
- 5) Raymond Aron, Les étapes de la pensée sociologique, Paris 1967, s. 503.
- 6) Peter Calvocoressi, World Politics Since 1945, London 1968, s. 286.
- 7) Bernard C. Cohen, Mass Communication and Foreign Policy, James N. Rosenau, Domestic Sources of Foreign Policy, New York 1967, s. 208.
- 8) Se f.eks. Roger Hilsman, To Move a Nation, New York 1967, ss. 145, 198, 499 og 515.
- 9) Maurice Duverger, Introduction à la politique, Paris 1964, s. 228.
- 10) Daniel J. Boorstin, The Image, Harmondsworth 1963, s. 39.
- 11) Bernard C. Cohen, The Press and Foreign Policy, Princeton 1963, s. 113.
- 12) Marshall McLuhan, Understanding Media, New York 1964, s. 223.
- 13) Op.cit., s. 183.
- 14) Op.cit., s. 224.
- 15) Bernard C. Cohen, Mass Communication and Foreign Policy, James N. Rosenau, Domestic Sources of Foreign Policy, ss. 204 f.
- 16) Op.cit., ss. 224 f.
- 17) James Reston, The Artillery of the Press, New York 1967, ss. 80 f.

3. Fagets placering

- 1) En nærmere drøftelse af disciplinens forhold til andre statskundskabsgrene i Erling Bjøl, Statsvidenskab og international politik, i International Politikk, Oslo 1968, nr. 7.
- 2) Navnlig Ludwig von Bertalanffy.
- 3) Bertrand de Jouvenel, The Pure Theory of Politics, Cambridge 1963, s. 189 og Colonel Godard, La Recherche opérationnelle et la décision, Genève 1958, s. 112.
- 4) Raymond Aron, Paix et guerre entre les nations, Paris 1962, s. 61.

- 5) David Easton, The Political System, New York 1953 og A Systems Analysis of Political Life, New York 1965.
- 6) Se navnlig M.B. Nicholson & P.A. Reynolds, General Systems, the International System and the Eastonian Analysis, Political Studies, Oxford 1967, nr. 1 samt John Wear Burton, International Relations, a General Theory, Cambridge 1965, s. 61 og John Sanness, Internasjonal Politikk, Oslo 1965, nr. 1.
- 7) The Political System, ss. 138 f.
- 8) Ibid., ss. 135 f.
- 9) A Systems Analysis of Political Life, s. 488.
- 10) Stanley Hoffmann, International Systems and International Law, Knorr & Verba, The International System, Princeton udg. 1967, s. 206.
- 11) Raymond Aron, What is a Theory of International Relations?, John C. Farrell & Asa P. Smith, Theory and Reality in International Relations, New York 1968, s. 6.
- 12) Ibid., s. 12.
- 13) Raymond Aron, Paix et guerre, s. 19, Quincy Wright, The Study of International Relations, s. 134.
- 14) Thomas Schelling, Experimental Games and Bargaining Theory, Knorr & Verba, op.cit., s. 62.
- 15) Paix et guerre, s. 14.
- 16) Se f.eks. Hans J. Morgenthau, The Intellectual and Political Functions of international Relations, Harrison, op.cit., s. 112, og Martin Wight, Why is there no International Theory?, Butterfield & Wight, Diplomatic Investigations, Cambridge, Mass. 1966, s. 26.
- 17) What is a Theory of International Relations?, s. 21.
- 18) John Wheeler-Bennett, The Nemesis of Power, London 1953, s. 641.
- 19) Aron, What is a Theory?, s. 11.
- 20) Om forholdet mellem "l'histoire structurale" og "l'histoire événementiel", se Pierre Renouvin, Introduction générale, Histoire des relations internationales, Paris 1953, I.
- 21) Se Snyder, op.cit., ss. 148-52, og Morton Kaplan, Some Problems of International Systems Research, ss. 495 ff.
- 22) Se Raymond Aron, Les étapes de la pensée sociologique, Paris 1967, s. 543.

4. Internationale politiske systemer

- 1) Morton A. Kaplan, System and Process in International Politics, New York 1957 og Some Problems of International Systems Research, International Political Communities, New York 1966.
- 2) Paix et guerre, s. 113.
- 3) Ibid., s. 103.
- 4) F.eks. hos Richard Rosecrance i Action and Reaction in World Politics, Boston 1963, og Amitai Etzioni i Political Unification, New York 1965.
- 5) Charles McClelland, Theory and the International System, New York 1966, s. 20.
- 6) Andrew M. Scott, The Functioning of the International Political System, New York 1967, s. 42.
- 7) Op.cit., s. 144.
- 8) Stéphane Bernard, Le conflit franco-marocain, Bruxelles 1963, II, s. 30.
- 9) Op.cit., s. 20.
- 10) Op.cit., s. 27.
- 11) Ibid., s. 114.
- 12) C.A.W. Manning, The Nature of International Society, London 1962, s. 125.
- 13) K.J. Holsti, International Politics, Englewood Cliffs, New Jersey 1967, ss. 28 f.
- 14) Ibid., s. 91.
- 15) Peter Fliess, Thukydides and the Politics of Bipolarity, University of Louisiana 1966.
- 16) Paix et guerre, s. 104.
- 17) David Singer & Melvin Small, The Composition and Status Ordering of the International System: 1815-1940, World Politics, Princeton 1965-66, vol. 18, ss. 236-282.
- 18) Herman Kahn & Anthony J. Wiener, The Year 2000, New York 1967, s. 159.

5. Magtbalancen

- 1) Se Martin Wight, The Balance of Power, Herbert Butterfield & Martin Wight, Diplomatic Investigations, Cambridge, Mass. 1966, s. 151 og Inis L. Claude, Power and International Relations, New York 1962, kap. II.
- 2) Raymond Aron, Paix et guerre, Paris 1962, ss. 149-54.
- 3) Sten Sparre Nilson, Om begrepet maktbalanse, Internasjonal Politikk, Oslo 1965.

- 4) Herbert Butterfield, The Balance of Power, Butterfield & Wight, op.cit., ss. 133 f.
- 5) Fremhæves af Richard Rosecrance i Action and Reaction in World Politics, Boston 1963, f.eks. ss. 274 f.
- 6) Charles O. Lerche & Abdul A. Said, Concepts of International Politics, Englewood Cliffs, N.J. 1964, ss. 114-17, der dog anvender en anden rækkefølge.
- 7) David Horowitz, From Yalta to Vietnam, Harmondsworth 1967, s. 260 og Institute for Strategic Studies, The Military Balance 1968-69, London 1968.
- 8) Rosecrance, op.cit., ss. 251 & 255.
- 9) Pierre Milza, Relations internationales de 1871 à 1914, Paris 1968, ss. 93 f.
- 10) M. Rostovtzeff, Greece, udg. New York 1963, s. 148.
- 11) Edward Vose Gulick, Europe's Classical Balance of Power, udg. New York 1967, ss. 248-51.
- 12) D.V. Glass, World Population, 1800-1950, H.J. Habakkuk & M. Postan, The Cambridge Economic History of Europe, Cambridge 1966, bind VI, ss. 56 f.
- 13) Se f.eks. Milza, op.cit.
- 14) Op.cit.
- 15) Jacques de Launey, Histoire contemporaine de la diplomatie secrète, Lausanne 1965, s. 309.

6. Atomalderens magtbalance

- 1) Kenneth N. Waltz, International Structure, National Force, and the Balance of World Power, Farrell & Smith, op.cit. og Man, the State and War, udg. New York 1959, s. 217
- 2) Wolfers, op.cit., s. 123.
- 3) Se f.eks. Dean Acheson, Power and Diplomacy, New York 1962, ss. 2 & 7.
- 4) Adam B. Ulam, Expansion and Coexistence, London 1968, ss. 403 f.
- 5) James L. Henderson, Since 1945, Aspects of Contemporary World History, London 1966, s. 77.
- 6) George Kennan, Memoirs, London 1968, s. 361.
- 7) Ibid., s. 399.
- 8) Ibid., s. 400.
- 9) Op.cit., s. 17.
- 10) Ibid., s. 12.
- 11) Harry Truman, Years of Decision, udg. New York 1965, s. 606.

- 12) Op.cit., s. 411.
- 13) Adam Ulam, op.cit., ss. 387 & 404.
- 14) Ibid., s. 404.
- 15) Se herom navnlig Arnold L. Horelick & Myron Rush, Strategic Power and Soviet Foreign Policy, Chicago 1966.
- 16) Kenneth Boulding, stencileret manuskript.
- 17) Se f.eks. Truman, op.cit., ss. 455, 157 & 286.
- 18) Se f.eks. N.N. Inozemcev, Meždunaronye otnošeniya posle vtoroj mirovoj vojny, III, Moskva 1965, ss. 296-309.
- 19) Arthur M. Schlesinger, A Thousand Days, London 1965, s. 330.
- 20) Herbert Feis, Churchill, Roosevelt, Stalin, Princeton 1957, ss. 448-50, 339 f.
- 21) Op.cit., s. 438.
- 22) Andreas Hillgruber, Hitlers Strategie, Frankfurt a/Main 1965, s. 546.
- 23) Se f.eks. Wolfers, op.cit., kap. 14.
- 24) Butterfield & Wight, op.cit., s. 142.
- 25) Feis, op.cit., s. 27.
- 26) Paix et guerre, s. 169.

7. Magtbalancens funktion

- 1) Jean-Jacques Rousseau, Ecrits sur l'abbé de Saint-Pierre: Projet de Paix éternelle, udg. Oeuvres complètes, Paris 1964, III, s. 570.
- 2) G.P. Gooch & H. Temperley, British Documents on the Origins of the War, 1898-1914, Vol. VII, London 1928, s. 403.
- 3) Op.cit., s. 123.
- 4) Morton Kaplan, Some Problems of International Systems Research, International Political Communities, New York 1966, s. 478.
- 5) Viscount Grey of Fallodon, Twenty-five Years, 1898-1916, London 1925, ss. 4-8.
- 6) George Liska, International Equilibrium, Cambridge, Mass. 1957, s. 43.
- 7) Op.cit., s. 64.
- 8) Otto Becker, Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung, Heidelberg 1958, s. 219.
- 9) Erik Møller, Helstatens fald, II, København 1958, s. 118.

- 10) Becker, op.cit., ss. 823-29 og 703.
- 11) Ludwig Reiners, Bismarck gründet das Reich, München 1957, s. 524.
- 12) A.J.P. Taylor, Bismarck, the Man and the Statesman, London 1955, s. 135.
- 13) Op.cit., s. 130.
- 14) Op.cit., s. 56.
- 15) Becker, op.cit., s. 767.
- 16) Fritz Fischer, Griff nach der Weltmacht, Düsseldorf 1962, s. 36.
- 17) Ibid., s. 33.
- 18) Pierre Mendès France, Dire la Vérité, Paris 1955, s. 12.
- 19) Op.cit., II, s. 50.
- 20) Stalins mistænksomhed er dog blevet stærkt understreget af Nikita-Kruščëv i hans tale på den 20. partikongres, såvel som under debatten i Institutet for marxisme-leninisme d. 16. feb. 1966, refereret i Alexander Nekrič, L'armée rouge assassinée, 22 juin 1941, Paris 1968.
- 21) Se f.eks. Herbert Feis, op.cit., ss. 583-596 og Georges Kennan, op.cit., ss. 239-46.
- 22) Robert E. Sherwood, Roosevelt and Hopkins, New York udg. 1950, s. 870.
- 23) Se f.eks. Gar Alperovits, Atomic Diplomacy, Hiroshima and Potsdam, London 1966.
- 24) Arthur Schlesinger, Origins of the Cold War, Foreign Affairs, New York okt. 1967, s. 24.
- 25) Op.cit., s. 875.
- 26) Loc.cit.
- 27) A.J.P. Taylor, The Origins of the Second World War, London 1961, s. 203.
- 28) Feis, op.cit., s. 528.
- 29) Milovan Djilas, Conversations with Stalin, London 1962, s. 105.
- 30) Feis, op.cit., ss. 186 f.
- 31) Kennan, op.cit., s. 250.

8. Det klassiske magtbalancesystem

- 1) Butterfield & Wight, op.cit., s. 139.
- 2) Ibid., ss. 139 f.
- 3) Ibid., s. 153.

- 4) François de Salignac de la Mothe-Fenelon, Directions pour la Conscience d'un Roi, udg. Haag 1747, ss. 71 f.
- 5) Ibid., ss. 75 f.
- 6) Ibid., s. 43.
- 7) Ibid., ss. 36 f.
- 8) Ibid., s. 44
- 9) Gulick, op.cit., ss. 198 f.
- 10) Harold Nicolson, Diplomacy, udg. London 1963, s. 19, Paul Sethe, Schicksalstunden der Weltgeschichte, Frankfurt a/Main 1952, s. 118.
- 11) David Hume, On the Balance of Power.
- 12) E.E. Rich & C.H. Wilson, The Cambridge Economic History of Europe, bind IV, Cambridge 1967, s. 42.
- 13) Eric Robson, The Armed Forces and the Art of War, The New Cambridge Modern History, bind VII, Cambridge 1957, s. 174.
- 14) Ibid., s. 179 og Bertrand de Jouvenel, Du Pouvoir, Genève 1947, s. 182.
- 15) Første bog, kap. III.
- 16) Charles de Gaulle, Trois Etudes, Paris 1945, s. XVIII.
- 17) Charles de Chambrun, A l'école d'un diplomate, Vergennes, Paris 1944, s. 268.
- 18) Gaston Bonheur, Qui a cassé le vase de Soissons?, Paris 1963, s. 103.
- 19) General Bertrand, Cahiers de Sainte-Helène 1818-1819, Paris 1959, s. 112.
- 20) Chambrun, op.cit., ss. 254 & 264.
- 21) Ibid., ss. 267 f., 345 & 358 f. og Edouard Herriot, Europe, Paris 1930, s. 218.
- 22) Ibid., s. 119.
- 23) F.J. Grobauer, Ein Kämpfer für Europa, Wien 1961, ss. 32 f.
- 24) Jean-Jacques Rousseau, Considérations sur le gouvernement de Pologne, Oeuvres complètes, III, Paris 1964, s. 960.
- 25) Gulick, op.cit., s. 55.
- 26) Gordon A. Craig, The Politics of the Prussian Army, Oxford 1955, s. 27.
- 27) Chambrun, op.cit., s. 171.
- 28) Sethe, op.cit., s. 114.
- 29) Paix et guerre, ss. 108 f.

9. Integration

- 1) Op.cit., kap. VI.
- 2) Erik Allardt & Yrjö Littunen, Sociologi, Stockholm 1962, s. 38.
- 3) Karl W. Deutsch, Political Community in the North Atlantic Area, International Political Communities, New York 1966, s. 2.
- 4) Ernst B. Haas, The Uniting of Europe, Stanford 1958, s. 16.
- 5) Amitai Etzioni, Political Unification, New York 1965, ss. 4-12.
Se i øvrigt Internasjonal Politikk, Oslo 1966, nr. 4.
- 6) Valerin Zorin, Osnovy diplomatičeskoj služby, Moskva 1964, s. 104.
- 7) Op.cit., s. 45.
- 8) Ibid., s. 90.
- 9) Ibid., s. 45.
- 10) Georg Cohn, Kan krig forhindres?, København 1945, s. 45.
- 11) Deutsch, op.cit., s. 44.
- 12) Bodin, De la République, V bog, kap. 5, Deutsch, op.cit., s. 25 og Etzioni, op.cit., ss. 30 f.
- 13) Etzioni, op.cit., s. 75.
- 14) Deutsch, op.cit., s. 39.
- 15) Georg von Podiebrad, Bündnis- und Föderationsvertrag, Die Idee Europa 1300-1946, München 1963, ss. 43-50.
- 16) Deutsch, op.cit., s. 39.
- 17) Ibid., s. 40.
- 18) Le Monde, Paris 25.12.1968.
- 19) Pierre Renouvin, Histoire des relations internationales, bind VIII, Paris 1958, ss. 69 f., 154 & 168.
- 20) Jean-Baptiste Duroselle, Histoire diplomatique de 1919 à nos jours, Paris 1962, s. 178.
- 21) Renouvin, cit. bind., s. 94.
- 22) Kenneth Waltz, Farrell & Smith, op.cit., ss. 34 f.
- 23) Om allianceproblematik se Arnold Wolfers, op.cit., kap. XII-XIV, Robert Osgood, NATO, the Entangling Alliance, Chicago 1962, Robert Rothstein, Alliances and Small Powers, New York 1968.
- 24) Miguel Wionczek, The Latin American Free Trade Association, International Political Communities, New York 1966.

- 25) Etzioni, op.cit., s. 31.
- 26) Ernst B. Haas & Philippe Schmitter, Economics and Differential Patterns of Political Integration, International Political Communities, ss. 259 f.
- 27) Se Ernst B. Haas, The Uniting of Europe, Stanford 1958, ss. 291 ff., Leon N. Lindberg, The Political Dynamics of European Integration, Stanford 1963, og William Diebold, The Schuman Plan, New York 1959, s. 17.
- 28) Se f.eks. Erling Bjøl, La France devant l'Europe, København 1966, ss. 112 & 176.
- 29) Se herom Erling Bjøl, Sol og sult, underudviklingens problem i Italien, København 1960.
- 30) La France devant l'Europe, s. 113. Heri findes i øvrigt den nærmere dokumentation af de ovenfor anførte synspunkter.
- 31) Marie-Madeleine Martin, Sully le Grand, Paris 1959, ss. 218 f.
- 32) Ernst B. Haas, International Integration, International Political Communities, ss. 110-17.
- 33) Op.cit., ss. 318 f.
- 34) The Economist, London 12.7.1969, s. 20.
- 35) International Integration, s. 202.
- 36) Adam Ulam, op.cit., ss. 711 f.
- 37) International Integration, s. 126.
- 38) Ibid., s. 127.

10. Integrationsmåling

- 1) Robert C. North, Perception and Action in the 1914 Crisis, Journal of International Affairs, New York 1967, nr. 1.
- 2) Allan Whiting, China Crosses the Yalu, New York 1960.
- 3) Leon N. Lindberg, The European Community as a Political System: Notes Towards the Construction of a Model, Journal of Common Market Studies, Oxford 1966, s. 344.
- 4) Ibid., s. 386.
- 5) Ibid., s. 372.
- 6) Se f.eks. Lindberg, op.cit., Ernst B. Haas, The Operationalization of Some Variables Related to Regional Integration: A Research Note, International Organization, Boston 1969, nr. 1, Joseph S. Nye, Comparative Regional Integration: Concept and Measurement, International Organization, Boston 1968, nr. 4 og Amitai Etzioni, Political Unification, New York 1965.

- 7) Se f.eks. Haas' afhandling citeret i note 6.
- 8) Klaus Törnudd, Integration och desintegration i Östeuropa, Internasjonal Politikk, Oslo 1966, nr. 4, s. 406.
- 9) Ernst B. Haas, International Integration, International Political Communities, New York 1966, s. 128.
- 10) Jvf. Erling Bjøl, Foreign Policy-making in Denmark, Cooperation and Conflict, Stockholm 1966, nr. 2, s. 13.
- 11) International Integration, ss. 95 f.
- 12) Erling Bjøl, La France devant l'Europe, København 1966, ss. 115 f.
- 13) Karl Deutsch, Political Community and the North Atlantic Area, International Political Communities, New York 1966, s. 15.
- 14) Ibid., s. 46.

11. Systemtilstande

- 1) Quincy Wright, A Study of War, udg. Chicago 1965, s. 5.
- 2) Carl von Clausewitz, Vom Kriege, I, kap. 1, § 2.
- 3) Adam Ulam, op.cit., s. 64 og Hugh Seton-Watson, Neither Peace nor War, London 1962.
- 4) Op.cit., I, kap. I, § 11.
- 5) Ibid., § 24.
- 6) Hans Speier, Die sozialen Typen des Krieges, Uwe Nehrlich o.a., Krieg und Frieden im industriellen Zeitalter, Gütersloh 1966, ss. 240-246.
- 7) Ibid., ss. 244 f.
- 8) Paix et guerre, s. 162.
- 9) Herman Kahn, On Escalation, New York 1965.
- 10) Op.cit., I, kap. 1, § 3.
- 11) Marcel Reinhard, Histoire de France, Paris 1954, II, s. 328 og Krister Wahlbäck, Från Mannerheim till Kekkonen, Stockholm 1967, s. 28.
- 12) Quincy Wright, op.cit., s. 62.
- 13) Nicholas V. Riasanovsky, A History of Russia, New York 1963, ss. 505 & 540 og Åke Thulstrup, Det ødesdigra 30-talet, Stockholm 1957, s. 464.
- 14) Speier, op.cit., ss. 241 ff.
- 15) David Singer, Modern International War: From Conjecture to Explanation, Geneve 1968 (duplikeret), s. 5.

- 16) Se f.eks. Albert & Roberta Wohlstetter, Controlling the Risks of Cuba, Adelphi Paper nr. 17, London 1965, Hermann Kahn, On Escalation, New York 1965, Herman Kahn & Anthony Wiener, Crises and Arms Control, Croton-on-Hudson, New York 1962 og Summary of Recommendations from crises and Arms Control, Croton-on-Hudson, New York 1963.
- 17) On Escalation, kap. 2.
- 18) Jacques Freymond, The Saar Conflict, London 1960, s. XIV.
- 19) Charles A. McClelland, The Acute International Crisis, Knorr & Verba, The International System, udg. Princeton 1967, s. 199.
- 20) Glenn D. Paige, The Korean Decision, New York 1968, s. 4.
- 21) Kahn & Wiener, Crises and Arms Control, Croton-on-Hudson, New York 1962.
- 22) McClelland, op.cit., ss. 187 f.
- 23) Burton, op.cit., s. 246.
- 24) Paix et guerre, s. 158.
- 25) Ibid., ss. 167 f.
- 26) Ibid., ss. 166 f.
- 27) Op.cit., s. 8.

12. Systemforandring

- 1) Edward Hallett Carr, The Twenty Years Crisis, 1919-1939, udg. New York 1964, s. 210.
- 2) Ibid., s. 218.
- 3) Raymond Aron, Les étapes de la pensée sociologique, Paris 1967, s. 516.
- 4) Renouvin, Histoire des relations internationales, bind III, Paris 1955.
- 5) Paix et guerre, ss. 30 & 610.
- 6) Op.cit., ss. 220-222.
- 7) Se f.eks. Philippe Berthelot til Briand i 1923, Renouvin, op.cit., bind VII, s. 236.
- 8) Paix et guerre, s. 36.
- 9) Op.cit., I, kap. 1, § 3.
- 10) David Easton, The Political System, New York udg. 1965, ss. 137-39
- 11) Wolfers, op.cit., s. 19.
- 12) Se herom f.eks. Arnold Brecht, Mit der Kraft des Geistes, Stuttgart 1967, II, ss. 136 f.

- 13) Se f.eks. Richard Löwenthal, The Model of the Totalitarian State, Arnold Toynbee o.a., The Impact of the Russian Revolution, London 1967.
- 14) Se navnlig Arno J. Mayer, Politics and Diplomacy of Peacemaking, London 1968.
- 15) Quincy Wright, The Study of International Relations, New York 1955, s. 132.
- 16) Internationale konflikter behandles regelmæssigt i Revue Française de science politique. En serie dyberegående studier af internationale konflikter er udsendt af Carnegie donationen, behandlende bl.a. Saar (Freymond), Marokko (Stéphane Bernard), Trieste (Duroselle). En mere generel teoretisk behandling af internationale konflikter findes i Evan Luard, Conflict and Peace in the Modern International System, London 1969, Jean-Baptiste Duroselle, La nature des conflits internationaux, Revue française de science politique, Paris april 1964 og jævnligt i The Journal of Conflict Resolution.
- 17) Vladimir Dedijer, Tito, København 1953, Ernst Halperin, Der siegreiche Ketzer, Köln 1957 og Milovan Djilas, Conversations with Stalin, London 1962.
- 18) Donald Zagoria, The Sino-Soviet Conflict, Princeton 1962, Jean Baby, La grande controverse sino-soviétique, Paris 1966 og Adam Ulam, op. cit.
- 19) Se navnlig Stéphane Bernards udførlige analyse af den fransk-marokanske afkoloniseringskonflikt, Le Conflit franco-marocain 1943-1956, Bruxelles 1963.
- 20) Op.cit., s. 43.
- 21) Burton, op.cit., s. 202.
- 22) Se f.eks. I.B. Berxin, M.I. Belinskij & M.P. Kim, Istorija SSSR, Moskva 1966, s. 241.
- 23) Gulick, op.cit., ss. 190 ff.
- 24) Henry Picker, Hitlers Tischgespräche, Bonn 1951, s. 58.
- 25) Theodore C. Sorensen, Decision-making in the White House, New York 1963, s. 24.