



Dette værk er downloadet fra Danskernes Historie Online

Danskernes Historie Online er Danmarks største digitaliseringsprojekt af litteratur inden for emner som personalhistorie, lokalhistorie og slægtsforskning. Biblioteket hører under den almennyttige forening Danske Slægtsforskere. Vi bevarer vores fælles kulturarv, digitaliserer den og stiller den til rådighed for alle interesserede.

Støt Danskernes Historie Online - Bliv sponsor

Som sponsor i biblioteket opnår du en række fordele. Læs mere om fordele og sponsorat her: <https://slaegtsbibliotek.dk/sponsorat>

Ophavsret

Biblioteket indeholder værker både med og uden ophavsret. For værker, som er omfattet af ophavsret, må PDF-filen kun benyttes til personligt brug.

Links

Slægtsforskernes Bibliotek: <https://slaegtsbibliotek.dk>

Danske Slægtsforskere: <https://slaegt.dk>

DANMARK **OG DET** **INTERNATIONALE** **SYSTEM**



Politiske Studier

DANMARK OG DET INTERNATIONALE SYSTEM

Festskrift til Ole Karup Pedersen
x

Redaktion
Bertel Heurlin og Christian Thune

Redaktionssekretær
Jørgen Teglers

Politiske Studier
København 1989

DANMARK OG DET INTERNATIONALE SYSTEM

© 1989 by

Forlaget Politiske Studier og forfatterne

Forlagsredaktion: Kirsten Thomsen og Ib Damgaard Petersen

Omslag og grafisk tilrettelægning: Ole Jensen, Grafisk Tegnesteue

Bogen er sat med Times hos An:Sats, Espergærde

og trykt hos Reproset i-s, København

Printed in Denmark 1989

ISBN 87 87749 33 5

Bogen er udgivet med tilskud fra Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg, der ikke dermed påtager sig ansvar for de fremsatte synspunkter. Støtte til udgivelse er endvidere ydet af: Dansk udenrigspolitisk Institut og Dansk Magisterforening

Indhold

Forord	5
--------------	---

1. Teoretiske Betragtninger

Curt Sørensen:

Demokrati-diktatur som historisk og politisk problem	9
---	----------

Den historiske og politiske dimension: en efterlysning 9 - Demokratiet og andre regimeformer 10 - Socialismen som perspektiv eller beskrivelse? 16 - Demokratiet i nord og diktaturet i syd: skæbne eller problem? 18 - Hvad blev der af det socialistiske perspektiv? 25 - Konklusion 26 - Noter og henvisninger 27

Lennart Lundquist:

Etiska överväganden och beslutsteori	35
---	-----------

Beslutsteorins analysdimensioner och etiken 35 - Konstruktiv teori för etiska överväganden 41 - Sammanfattning 48 - Litteraturförteckning 49 - Noter och hänvisningar 50

Raimo Väyrynen:

Constraints and opportunities in the foreign policies of small states ...	52
--	-----------

Introduction 52 - External constraints 54 - Internal capabilities 56 - Corporatism as a safeguard 58 - The performance of small states 59 - References 61

Gunnar Sjöblom:

Notater om politiska partier och internationalisering	64
--	-----------

Fenomenet internationalisering 64 - Några metodologiska svårigheter 65 - Inrikespolitiske studier: grundläggande frågeställningar 66 - Partier och internationalisering 68 - Partiernas beslutskalkyler 68 - Arena-Agenda-Aggregering-Tidshorisont-Kongruens 70 - Litteraturförteckning 72

Karsten Ole Knudsen:

International politisk økonomi - tilgange til studiet af stat og marked i internationalt perspektiv	74
--	-----------

Indledning 74 - Den vanskelige internationale politiske økonomi 74 - International Politisk Økonomi, skitse til en definition 75

Manglende syntese, men teoretisk bevidsthed 76 - Den liberale tilgang 78 - Den merkantilistiske tilgang 81 - Den marxistiske tilgang 84 - Den sektorale realisme 87 - De uundværlige teorier 90 - Analyseskema over 6 variable 92 - Litteraturfortegnelse 93.

2. Danmarks konkrete placering i det internationale System

Morten Kelstrup:

Sikkerhedsbegrebet og dansk sikkerhedspolitik 97

Indledning 97 - Den snævre opfattelse af sikkerhed 98 - En udvidet opfattelse af sikkerhed 101 - En traditionel tolkning af de seneste års udvikling i den danske sikkerhedspolitiske debat 107 - De internationale sikkerhedsproblemer og den danske debat 109 - Afslutning 111 - Noter og henvisninger 113

Bertel Heurlin:

Er Danmark et lavspændingsområde? 115

Indledning 115 - Definitioner 116 - Påstande 117 - Danmarks position 118 - Svag bipolarisering 120 - Ikke-politisering af den militære balance 122 - Lavt trusselniveau 125 - Det konkrete danske udgangspunkt 127 - Norden og Nordatlanten 129 - Konklusion 131 - Litteraturfortegnelse 132 - Noter og henvisninger 133.

Håkan Wiberg:

Danmark mellem Norden og Europa 135

Indledning 135 - Norden som system 135 - Norden fra et økonomisk synspunkt: historisk baggrund 137 - De nordiske landes udenrigshandel 138 - De nordiske holdninger: generelle bemærkninger 141 - Danmark og blokkene i FN 142 - Forsigtig konklusion 149 - Noter og henvisninger 150.

Tove Lise Schou:

Danmarks politik over for Internationale organisationer - i et regimeteoretisk perspektiv 151

Indledning 151 - Regimeteori 152 - Stigende multilateralisering 156 - Udenrigspolitik som indenrigspolitik 160 - Konklusion 162 - Noter og henvisninger 163.

Per Kongshøj Madsen:

Men hvad sker der i London, Paris og Bonn? 165

National og international økonomisk politik 165 - Makroøkonomiske modeller 166 - OECD's INTERLINK-model 168 - Danmark og den store verden 170 - Konklusion 177 - Bilagstabeller 179 - Noter og henvisninger 183

3. Historiske Cases og Udviklingslinier

Hans Branner:

Småstaten og den militære magt 187
Forsvarspolitiske grundopfattelser 187 - 9. april-erfaringen 190
- Den militære magts aftagende betydning 192 - Konklusion 203
- Noter og henvisninger 203.

Wilhelm Christmas-Møller:

Forsvarsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling som militærmagt - belyst ved hans forvaltning af sit ressort 1913-20 205
Problemstilling 205 - De politiske vilkår 206 - Det lov- og forvaltningsmæssige grundlag 208 - P. Munchs forsvarspolitiske forvaltning 211 - Efter våbentilstanden 211 - Konklusion 218 - Noter og henvisninger 220.

Nikolaj Petersen:

Påskekrisen 1948 223
Indledning 223 - Beslutningsprocessen omkring påskeberedskabet 224 - Hvorfor påskeberedskabet? Eksterne trusselopfattelser 228 - Hvorfor påskeberedskabet? Interne trusselopfattelser 237 - Afslutning 238 - Noter og henvisninger 240.

John Martinussen:

**DANIDAS handlingsplan
Et essay om administrationens rolle i formuleringen af dansk bistandspolitik** 244
Indledning 244 - Handlingsplanens tilblivelse 245 - Afsluttende bemærkninger 236 - Litteraturfortegnelse 257 - Noter og henvisninger 257.

Georg Sørensen:

Stavnsbåndsjubilæet og den aktuelle krise 259
Indledning: det traditionelle perspektiv 259 - Et nyt perspektiv:

nye spørgsmål 260 - Danmark som udviklingsmodel 261 - Sammenfatning 265 - Noter og henvisninger 266.

Ib Damgaard Petersen:

Deep Structures in international politics

Outbreak of international wars (1823-1982) as a stochastic diffusion processes 267

Concepts and definitions 267 - The empirical study 273 - Comparison of patterns 283 - Conclusion 285 - Notes and references 286.

Tabula gratulatoria 289

FORORD

»Danmark og det internationale system« præsenterer essays og afhandlinger, der belyser dette brede tema.

Redaktionen har ønsket en publikation, der viser nye overvejelser, nye synsvinkler, ny kritik. Derfor er det glædeligt, at en række politologiske forskere har taget imod opfordringen til at belyse historiske, teoretiske og politisk-strukturelle aspekter af bogens tema. De mange forfatters tilsagn om at bidrage skyldes imidlertid især deres ønske om at markere Ole Karup Pedersens position i dansk politologisk forskning.

Den ydre anledning hertil er, at Ole Karup Pedersen fylder 60 år den 8. februar 1989.

Bogens artikler fokuserer alle på centrale politologiske problemstillinger. Men det er ikke et spørgsmål om at være enig med Ole Karup Pedersen i hans teoretiske udgangspunkt og i hans analytiske forudsætninger og resultater. Det er et spørgsmål om at tage forskningen og dens udgangspunkter alvorligt.

Netop dette har været et kendetegn for Ole Karup Pedersens rolle som forsker. Alvoren skal først og fremmest forstås som det at gøre sig sine forudsætninger klart. På dette område – og gennem sine kritiske, men også realistiske vurderinger – har han sat sit præg på den politologiske forskningsdebat. Ikke mindst har han afgørende påvirket og inspireret forsknings- og undervisningsmiljøet på Institut for Samfundsfag og Forvaltning. Men påvirkningen og inspirationen er gået meget længere. De utallige anmeldelser og de meget anvendte grundbøger om international politik har sat sine afgørende spor.

Ole Karup Pedersen er oprindelig historiker, og blev den første professor i international politik ved Københavns Universitet. For ham er der ikke tale om noget skisma. Historie er en samfundsvidenskab. Derfor kan historie ikke trives uden teoretiske forudsætninger. Således var disputatsen fra 1970 – det banebrydende værk »Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i in-

ternational politik« – nok et historisk baseret arbejde, men analysen udgik fra en klar teoretisk, politologisk problemstilling.

»Danmark og det internationale system« er en hyldest til Ole Karup Pedersen som den kritiske og inspirerende forsker.

Han var i årene 1967-72 medlem af styrelsen for Dansk Udenrigspolitisk Institut, i årene 1984-1986 medlem af formandskabet for Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg (SNU) og fra 1969-70 formand for Dansk Magisterforening.

Udgivelsen af denne bog er blevet gjort mulig gennem tilskud fra disse institutioner.

Bertel Heurlin

Christian Thune

1. Teoretiske Betragtninger

DEMOKRATI - DIKTATUR SOM HISTORISK OG POLITISK PROBLEM

af Curt Sørensen

1. Den historiske og politiske dimension: En efterlysning

Der er som bekendt mange opfattelser af, hvad demokrati er, og der har foregået og foregår en omfattende diskussion af, hvad demokrati er, og ikke mindst af, hvad det bør være¹⁾. Ofte føres denne diskussion imidlertid på en ret så abstrakt, ahistorisk måde; som om man kunne udtænke og realisere den ene eller den anden demokratimodel uden hensyn til samfundsmæssige forudsætninger og sociale drivkræfter²⁾. Man præsenteres undertiden for et slags supermarked med forskellige demokrati-modeller, hvor man så blot kan vælge sig »den bedste«³⁾. Og forbløffende ofte ignoreres helt risikoen for et eventuelt regimeformskift. Det er som om demokrati under en eller anden form er givet og sikret én gang for alle, i hvert fald i den vestlige verden. Man kan diskutere, om der skal være mere eller mindre styring, om der skal være mere eller mindre deltagelse, om den offentlige sektor skal være større eller mindre⁴⁾ – men fundamentalt opfattes det vestlige (borgerlige) demokrati, i hvert fald i sin grundstruktur, som noget én gang givet og for altid sikret. Der har været en historie, der er ikke længere nogen historie⁵⁾. Og den historie der har været stort set glemt!

Jeg finder det vigtigt, at den igen lykkeligt opblomstrende demokratiteori og -diskussion ikke helt taber blikket for de demokratiske strukturers og processers forankring i de konkrete historiske realiteter. Vi støder her igen på det gamle problem om forholdet mellem politologi og historievidenskab⁶⁾. Foreløbig skal jeg i sammenhængen her understrege behovet for konkrete historisk-politologiske studier, studier, som så forhåbentlig igen kan bidrage til udviklingen af en generel demokratiteori.

Demokrati er ikke bare et rent teoretisk problem, et spørgsmål om at argumentere på den ene eller den anden måde⁷⁾. Demokrati må ses i relation til sin modsætning, diktatur, og som et politisk problem. Vi har at gøre med en sta-

dig fortløbende proces. Intet var givet på forhånd, og intet er sikret i al evighed. Samtidig var der i den faktiske historiske proces udviklet nogle perspektiver og en praksis, som pegede ud over det borgerlige demokratis rammer frem mod et mere udviklet massedemokrati⁸⁾. Den historiske proces var en kamp for det bestående (borgerlige) demokrati og mod fascisme og højreautoritære tendenser i tiden. Men den var tillige for mange af aktørerne en kamp for socialisme⁹⁾. Konkret vil jeg rejse spørgsmålet om forklaringen på den forskellige udvikling i mellemkrigsårene i Nordeuropa på den ene side og Central- og Sydeuropa på den anden side. Hvorfor sejrede fascismen i løbet af 20'erne og 30'erne, og hvorfor bevaredes demokratiet i Nord? Og hvad blev der af det socialistiske perspektiv i den europæiske arbejderbevægelse? Jeg vil i artiklen her søge at præcisere og uddybe hele denne problematik, samt forsøge at skitsere en mulig forklaringskonstruktion. Jeg vil starte – noget inkonsekvent måske – med et forsøg på nogle begrebsafklaringer.

2. Demokratiet og andre regimeformer

Jeg vil nu for det første operere med begrebet »regimeform«. Ved *regimeform* vil jeg forstå organiseringen af de egentlige statsorganer (regering, administration, parlament osv.), partisystemet, de fremherskende politiske ideologier samt generelt forholdet mellem den politiske elite og den store befolkningsmasse.

Man kan nu hvad regimeformen angår for det første sondre mellem tre problemfelter eller analyseniveauer: For det første spørgsmålet om karakteren af den politiske proces. For det andet spørgsmålet om opbygningen af den politiske struktur. Og for det tredje spørgsmålet om relationen mellem regimeformen og de videre sociale og økonomiske forhold og processer. Hvad så igen specielt den politiske proces angår, så vil jeg her fremhæve tre aspekter eller komponenter: *deltagelse, kontrol og pluralisme*. Derudover kan man som sagt interessere sig for regimeformens struktur: direkte eller repræsentativt demokrati, rådsdemokrati eller parlamentarisk demokrati osv. Endelig kan man også fokusere på klassekarakteren og det økonomiske grundlag for de politiske institutioner og for eksempel tale om borgerligt eller socialistisk demokrati. Et system, kan godt, hvad angår strukturen og momenterne i den politiske proces, være demokratisk og samtidig efter klassekarakteren karakteriseres som værende det ene eller det andet »diktatur« – eller som Otto Bauer med en bedre betegnelse vælger at kalde det: »herredømme«¹⁰⁾. En regimeform kan altså analyseres i sit procesaspekt, i sit strukturaspekt og i sin relation til de økonomiske og sociale

omgivelser. Jeg skal i det følgende fokusere på procesaspektet, idet jeg så senere også vil forsøge at inddrage relationen til omgivelserne. Jeg vil starte med spørgsmålet om karakteren af den demokratiske politiske proces. Derefter vil jeg forsøge en karakteristik af den politiske proces i nogle alternative regimeformer, idet jeg her samtidig vil karakterisere deres relation til omgivelserne.

Demokrati må for det første indebære en *betydelig folkelig deltagelse* samt i sidste instans regelfastsættelse ved flertallet. Traditionelt har man her fremhævet valget som den primære deltagelsesform. Almindelig valgret må være et minimumskriterium, og jeg vil ikke se de borgerlige demokratier som fuldt udviklede, før der foreligger almindelig valgret. I Danmark f.eks. først efter 1915 og i mange europæiske lande først efter Første Verdenskrig¹¹). Andre deltagelsesformer er også vigtige, om end traditionelt kun udnyttet i begrænset omfang¹²). Også spørgsmålet om deltagelsens omfang er vigtigt. Udstrækkes den folkelige deltagelse og kontrol til også at omfatte sociale og økonomiske områder, eller er den tværtimod begrænset til den »politiske« sfære i snævrere forstand? Vi støder her på grænsen mellem en borgerlig og en socialistisk demokratiforståelse. I det hele taget har netop deltagelseskomponenten traditionelt været fremtrædende i socialistiske demokratiopfattelser¹³).

Den anden komponent er *kontrol/ansvarlighed*: Eksekutivmagten, dvs. den statslige politiske ledelse + det statslige bureaukrati, må i betydeligt omfang være underkastet folkelig-demokratisk kontrol, enten i indirekte form af et parlamentarisk princip eller mere direkte i form af et konventsprincip¹⁴). Fravær af dette element i for eksempel det Wilhelmiske Tyskland gør, at man ikke – selv om der her i 1871 indførtes almindelig valgret til rigsdagen – kan karakterisere dette system som værende fuldt demokratisk.

Den tredje komponent er *pluralismen*. Det er ofte den, der fremhæves som afgørende i nyere vestlig demokratidiskussion¹⁵). Således har det imidlertid altid været. Op til ca. 1848 var det deltagelseskomponenten, der var helt afgørende, og demokrati blev opfattet – af både tilhængere og modstandere – som ensbetydende med revolutionær socialbevægelse og uindskrænket flertalsherredømme¹⁶). Omkring revolutionsåret 1848 sker der så et skred i opfattelser og holdninger. Begrebet og termen demokrati får så at sige borgerret i den borgerlige verden, der ellers havde set med afsky på fænomenet. Samtidig sker der en forskydning i begrebsindholdet. Mindretalsgaranti og -rettigheder ses nu som det afgørende. Historisk havde dette naturligvis noget at gøre med den besiddende minoritets frygt for den besiddelsesløse majoritet, og det var ikke mindst ejendomsretten, man søgte at beskytte¹⁷). Men selv om de historiske omstændigheder, klassebaggrunden, bestemt ikke er ligegyldige, så kan spørgsmålet om mindretalsgarantier og -rettigheder ikke *reduceres* til en sådan betragtning. Én gang kommet til verden er mindretalsgarantisynspunktet og -rettigheder vigtige

at fastholde. Efter de historiske erfaringer med stalinismen og fascismen må man i den socialistiske tradition interessere sig meget mere for spørgsmålet om ægte pluralisme og rettigheder, end det hidtil har været tilfældet.

Marx selv så tidligt nogle problemer i det borgerlige demokrati, som få – om overhovedet nogen – af dettes egne teoretikere så eller senere har set, og han udviklede et deltagelses-orienteret demokratibegreb, som man i den borgerlige teori vel kun møder en tilnærmelse til hos en John Stuart Mill og teoretikere i traditionen efter ham¹⁸). Dette er Marx' store styrke som demokratiteoretiker betragtet. Men jeg mener samtidig, at der hos Marx mangler nogle mere udviklede synspunkter på mindretallets stilling og rettigheder under socialismen. Socialistisk demokrati er ikke blot masseherredømme, massedeltagelse, nedbrydelse af skellet mellem regerende og regerede osv. Socialistisk demokrati må også, som fremhævet af Rosa Luxemburg¹⁹), og i øvrigt også af Karl Kautsky, samt teoretikere som Rudolf Hilferding og Otto Bauer, indebære fri meningsbrydning og en pluralitet af partier, organisationer, bevægelser osv. Dette synspunkt er i øvrigt fremtrædende i den nyere socialistiske teoretisering af og diskussion om problematikken demokrati – socialisme²⁰).

En udvidelse af rettighedsbegrebet skete efter Anden Verdenskrig, hvor man i såvel FN's menneskerettighedserklæring som i en række landes forfatninger optog en række sociale rettigheder: *retten til arbejde, retten til bolig, retten til uddannelse, strejkeret* o.a.²¹). Strejkeretten er her især vigtig. For almindelige mennesker måske en vigtigere rettighed end ytringsfriheden, som i realiteten benyttes af uhyggeligt få²²). Strejkeretten er altså vigtig, og det afgørende her er *den faktiske strejkeret*²³).

Mere fundamentalt er det virkelige problem i pluralismen dog måske slet ikke så meget spørgsmålet om formelle rettigheder og garantier som spørgsmålet om den faktiske tolerance hos majoriteten, udbredelsen og fastholdelsen af en vis kultur, eller civilisation om man vil, i den menneskelige sociale omgang. Desværre har den faktiske udvikling i indeværende århundrede udvist en kraftig modgående tendens. Man kunne ligefrem her tale om en fremadskridende brutaliseringsproces.

Medens man i den borgerlige tradition især har fremdraget pluralismekomponenten, har man som nævnt i den socialistiske tradition især accentueret deltagelseskomponenten, samtidig med at man har fremdraget de begrænsninger, der ligger i forekomsten af fundamentale uligheder og klasse-dominansforhold. Som sagt: De historiske erfaringer må tilsige, at man i den socialistiske tradition foretager en opprioritering af pluralisme-komponenten, dog – og dette er vigtigt – under samtidig fastholdelse af de to øvrige komponenter. Endvidere må spørgsmålet om effekten af social og økonomisk ulighed og klasseforholdenes interferens fortsat medinddrages i demokratiteoriene. Det er her i

øvrigt ganske interessant at se, at medens en række nyere socialistiske teoretikere som sagt i stigende grad er blevet opmærksomme på betydningen af pluralisme²⁴), så har omvendt en række nyere liberalistiske teoretikere i stigende grad fokuseret på den forvridende effekt, som økonomisk ulighed og kapitalistisk magtkoncentration har i den politiske demokratiske proces²⁵).

Modsætningen til et demokratisk system er et diktatur. Det er karakteriseret ved fravær eller lav værdi af de tre komponenter, som indgår i den politiske proces i et demokratisk system: ingen eller meget lav massedeltagelse, eventuelt pseudodeltagelse i form af arrangerede »valg«, demonstrationer, møder osv. Der er ingen kontrol overhovedet med eksekutivmagten. Endelig er der ingen mindretalsgarantier, ingen ret til opposition.

Blandt de diktatoriske systemer vil jeg igen sondre mellem fascistiske systemer og autoritære systemer. Eftersom mit eget igangværende forskningsprojekt omhandler demokrati-diktatur-problematikken i Centraleuropa mellem de to verdenskrige²⁶), vil jeg ikke inddrage ældre systemer i klassifikationen. Af samme grund opstiller jeg heller ikke en vidtgående klassifikation, som også ville inddrage Sovjetunionen og oversøiske udviklingslande. Jeg har, hvad angår Europa i mellemkrigsårene, sondret mellem tre typer af kapitalistiske regimeformer: *borgerlig-demokratiske, autoritære og fascistiske*.

Ved »regimeform« forstod jeg organiseringen af de egentlige statsorganer (regering, administration, parlament osv.), partisystemet, de fremherskende politiske ideologier samt generelt forholdet mellem den politiske elite og den store befolkningsmasse²⁷). Jeg vil – i tilknytning til Juan Linz – lægge vægt på at fremhæve den accentuering af handlingsdimensionen, som er indeholdt i begrebet »regimeform«: Overgangen fra én regimeform til en anden er ikke historisk og strukturelt forudbestemt. Det betyder noget, om aktørerne på den politiske scene handler på den ene eller den anden måde²⁸). Ud over de tre angivne kapitalistiske regimeformer opererer jeg desuden med en regimeform, socialistisk demokrati, som optrådte i de socialistiske bevægelseres politiske målsætning.

Fascistiske systemer²⁹) er karakteriseret ved den manglende ægte folkelige deltagelse. I stedet søger systemets elite at inddrage og/eller organisere en massebevægelse på systemets præmisser. Der er tale om en pseudo-deltagelse, dvs. en deltagelse uden element af indflydelse. Der er ingen kontrol med eksekutivmagten. Tværtimod forsøger den magthavende elite »ovenfra« at gennemføre en total kontrol over befolkningen. Endelig er der ingen pluralisme i »bunden af systemet«. Der kan være en vis pluralisme i toppen i form af rivninger mellem forskellige grupper og interesser³⁰), men i samfundet som helhed er det netop fraværet af pluralisme, der er karakteristisk.

Særlig fremtrædende er den voldelige terroristiske undertrykkelse af den so-

cialistiske og kommunistiske arbejderbevægelse, dens partier, faglige organisationer, kulturorganisationer osv. samt ophævelsen af den frie forhandlingsret samt strejkeretten. Det skal videre understreges, at der er tale om en kapitalistisk regimeform, dvs. en regimeform fungerende i kapitalistiske samfundsformationer og funktionel i relation til disse. Privatejendomsretten til produktionsmidlerne er uantastede, kapitalejernes magt i forhold til arbejderklassen er uantastede, ja, endda styrket³¹), og den kapitalistiske produktions lovmæssigheder er stadig gældende³²). På den anden side rummer selve begrebet regimeform en fremhævelse af det politiske systems relative autonomi i forhold til den økonomisk herskende klasse. Den fascistiske regimeform kan ikke reduceres til blot at være et »instrument« for kapitalistklassen eller dennes monopolistiske fraktion³³).

Jeg skal videre sondre mellem fascismen som bevægelse før magtovertagelsen og fascismen som regimeform efter magtovertagelsen³⁴). Med begreber om »autonomi« og »ambivalens« har man forsøgt at fremhæve den fascistiske massebevægelses relativt selvstændige karakter i perioden før magtovertagelsen³⁵). Dette er også vigtigt som en korrektion til en ren instrumentopfattelse. Men når den fascistiske massebevægelses relative autonomi understreges, så bør man dog samtidig fremhæve det forhold, at fascismen som nævnt sikrede kapitalejernes sociale magtstilling ved at knuse arbejdernes faglige og politiske organisationer, og at den i øvrigt på det økonomiske område repræsenterede en kontinuitet i forhold til de forudgående kapitalistiske samfundsformationer. Så vidt den fascistiske bevægelses resultater og konsekvenser. Videre kan man erindre sig den støtte, fascismen fik fra kredse inden for de traditionelt herskende klasser og det statslige magtapparat under sin vej til magten³⁶). Ikke mindst er det vigtigt at fastholde den elementære kendsgerning, at fascismen hverken i Italien eller i Tyskland tilkæmpede sig magten ved en revolution, men på det nærmeste blev intrigeret frem til magten³⁷).

Karakteristisk for fascismen er også, at den allerede i bevægelsesfasen har en voldelig terroristisk brod mod arbejderbevægelsen og socialismen. Den fascistiske terror var ikke udelukkende rettet mod jøderne, men historisk først og primært netop mod den socialistiske og kommunistiske arbejderbevægelse³⁸). Dette forhold er også politisk vigtigt at fastholde over for det nye højres politiske filosoffer³⁹), der, ligesom dele af den ældre totalitarisme-litteratur, simpelthen sætter lighedstegn mellem marxisme, kommunisme og fascisme⁴⁰). Den basale historiske kendsgerning er dog den, at titusinder og atter titusinder af italienske, tyske og østrigske socialdemokratiske og kommunistiske arbejdere og faglige og politiske tillidsmænd faldt som ofre for den fascistiske terror, en fascisme, som i vidt omfang var hjulpet frem til magten af overklassen og den politiske højrefløj i de pågældende lande – og ofte i øvrigt under samtidig høj-

lydt eller slet skjult skadefryd fra den øvrige europæiske politiske højrefløj⁴¹).

Ud over fascismen og fascistiske regimeformer vil jeg, i tilknytning til Juan Linz, tale om »autoritære regimeformer«⁴²). De autoritære regimeformer og karakteriseret ved for det første en lidet udviklet massedeltagelse. Der er ikke tale om de fascistiske systemers omfattende organiserede pseudo-massedeltagelse, men heller ikke om mere ægte deltagelse som i de borgerlige demokratier, for slet ikke at tale om den deltagelse, der udviklede sig i de store proletariske masseorganisationer. Heller ikke i de autoritære regimeformer er der nogen ægte folkelig kontrol med eksekutivmagten. Omvendt forsøger »toppen« en kontrol med »bunden«, men denne kontrol er dog langt fra så omfattende, systematisk og effektiv som i de fascistiske regimeformer. Der er videre en vis pluralisme i toppen, nok noget større end i de fascistiske systemer, men langt fra så omfattende og ægte som i de borgerlige demokratier. Arbejderbevægelsen har en halvlegal eller illegal eksistens⁴³). Repressionen er der, men er dog ikke så omfattende og så voldsom som i de fascistiske systemer. På den anden side er der dog heller ikke de udfoldelsesmuligheder, som der er i de borgerlige demokratier. Også de her bestemte autoritære systemer er kapitalistiske regimeformer. Østrig under Dollfus fra marts 1933 til februar 1934, Tyskland under von Papen fra kuppet mod den preussiske regering den 20. juli 1932 frem til Hitlers magtovertagelse 30. januar 1933, Spanien under Primo de Rivera, Portugal under Salazar, Polen under Pilsudski, Ungarn under Horthy og Gömbös og Grækenland under juntaen 1967-74, er eksempler på autoritære regimeformer. I nogle tilfælde kan det diskuteres, om et system skal karakteriseres som værende autoritært eller fascistisk. Dette gælder for eksempel Østrig 1934-38 under Dollfuss og Kurt Schuschnigg og Spanien under Franco. Så vidt regimeformen. Man kan ikke på samme måde, som når det gælder fascismen, tale om autoritære massebevægelser, men dog nok om autoritære og højreekstremistiske grupper, retninger og partier⁴⁴).

Såvel det borgerlige demokrati som de autoritære og fascistiske systemer er som nævnt kapitalistiske regimeformer, dvs., de eksisterer på grundlag af kapitalistiske økonomiske systemer og er funktionelle i forhold til disse. Ved kapitalisme vil jeg forstå et system af generaliseret vareproduktion, dvs. et system, hvor ikke blot konsumgoder, men også produktionsmidler, herunder den menneskelige arbejdskraft, sælges som varer på et marked. Produktionen sker primært for profit, og der gælder videre en række specifikke lovmæssigheder for den kapitalistiske akkumulation, såsom tendentielt faldende profitrate, periodiske kriser med massearbejdsløshed m.m. Således forstået får vi naturligvis ikke pludseligt et »post-kapitalistisk« samfund, fordi den offentlige sektor er udvidet, eller fordi der er sket en forskydning fra den sekundære til den tertiære beskæftigelses sektor, eller fordi man indfører et system med »folkeaktier«. Ka-

pitalistiske samfund er også klassesamfund. Som i andre klassesamfund er den funktion at tilegne sig merproduktet og bestemme over dets anvendelse adskilt fra den funktion at frembringe det. Det afgørende kriterium er et lille mindretals kontrol over produktionsmidlerne og bestemmelse over merproduktet. Vi befinder os altså ikke pludseligt i et klasseløst samfund, fordi antallet af funktionærer er steget, eller fordi der har været en generel velstandsstigning, eller fordi arbejderne kører i biler.

3. Socialismen som perspektiv eller beskrivelse?

Jeg har faktisk allerede i det foregående under min præcisering af karakteren af den politiske proces i de tre behandlede regimeformer også inddraget spørgsmålet om klassekarakter og økonomisk grundlag. Pointen var her den, at alle de tre regimeformer, som vi finder i den angivne periode og det angivne område⁴⁵⁾ har været kapitalistiske regimeformer. Socialismen, herunder socialismen som regimeform, har optrådt i de europæiske socialistiske bevægelseres målsætninger og tillige som en foregribelse i dele af deres politiske praksis, navnlig i kulturarbejdet⁴⁶⁾. Socialismen indebærer en overvindelse af klassesamfundet og kapitalismen. Men socialismen defineres dog ikke ved økonomi alene. Man kunne her sondre mellem en visionær og en deskriptiv definition. Først den visionære definition:

»Er klasseforskellene under denne udvikling forsvundet og al produktion samlet i hænderne på samfundets medlemmer, så mister den offentlige magt sin politiske karakter. Politisk magt i egentlig betydning er én klasses organiserede magt til at undertrykke en anden med. Når proletariatet i kampen mod bourgeoisiet nødvendigvis samles til klasse, ved en revolution gør sig til herskende klasse og som herskende klasse ophæver de gamle produktionsforhold med magt, så ophæver det med disse produktionsforhold eksistensbetingelserne for klasse modsætningen, for klasser overhovedet og dermed sit eget klasseherredømme. I stedet for det gamle borgerlige samfund med dets klasser og klasse modsætninger får vi en sammenslutning, hvor hver enkelt fri udvikling er betingelsen for alles fri udvikling«⁴⁷⁾.

Man kan også anføre Marx' bemærkninger om Pariserkommunen som »en revolution mod staten selv«⁴⁸⁾:

»Kommunen var en revolution mod staten selv, mod dette samfundets overnaturlige misfoster, den var en genoplivelse af folket og folkets eget samfundsmæssige liv. Den var ikke en revolution, der sigtede mod at

overdrage statsmagten fra én fraktion af de herskende klasser til en anden, men en revolution som sigtede mod at sønderbryde selve denne afskyelige maskine for klasseherredømme overhovedet.«

Videre også hans betragtninger om det socialistiske og det kommunistiske samfund i »Kritikken af Gotha-programmet«⁴⁹⁾: Det er tydeligt, at socialisme for Marx var andet og mere end blot samfundsovertagelse af produktionsmidlerne og indførelse af planøkonomi. Socialisme indebar også en nedbrydelse af skellet mellem regerende og regerede, en inddragelse af samfundets medlemmer i bestyrelsen af samfundets anliggender, en vældig udvidelse af deltagelsen, en kulturel revolution, en ophævelse af arbejdsdelingen og af det borgerlige fordelingsprincip⁵⁰⁾.

Det har været hævdet, at Marx med sin forestilling om klassernes ophævelse, statens »bortdøen« og udviklingen af en massedeltagelse i virkeligheden åbnede op for en totalitær politik, idet politiske konflikter og politisk diskussion da skulle blive »illegitime«⁵¹⁾. En sådan tese hviler nu for det første på en ensidig filosofisk læsning af Marx, hvor man støttende sig til nogle af ungdomsskrifterne tilskriver Marx en ideologisk forestilling om et fremtidigt totalt harmonisk samfund uden konflikter overhovedet⁵²⁾. For det andet foretager kritikerne her en glidning mellem to politikbegreber: En »ophævelse« af »politik« i betydningen »politik« = »klassekamp«⁵³⁾ er naturligvis logisk i og med »ophævelsen« af klasser og klassekamp. Dette udlukker imidlertid ikke den fortsatte eksistens af konflikter og meningsforskelle på andet grundlag, altså af »politik« i anden og videre forstand! Men for det tredje – og mest afgørende – så er den angivne kritik og bekymring ret beset blot en genoplivelse af den gamle frygt for det »uindskrænkede masseherredømme«.

Hele den politiske idéhistorie er fuld af udtrykte bekymringer for mindretallet, specielt det besiddende mindretal eller en åndelig elite⁵⁴⁾. Og samtidig artikuleres gang på gang frygten for masseherredømme⁵⁵⁾; det som så træffende er blevet kaldt »den demokratiske bussemand!«⁵⁶⁾ Nok er spørgsmålet om mindretalsgarantier, som oven for fremhævet, vigtigt, men hvad med for en gangs skyld også at interessere sig lidt for flertallets rettigheder? Spørgsmålet om rettigheder og udfoldelsesmuligheder for den store masse af »common man« er vel mindst lige så demokratisk relevant som spørgsmålet om mindretalsgarantier? »Almindelige mennesker«, arbejdere, bønder osv. har haft få fortalere i den politiske teorihistorie. En af dem var Karl Marx og det synes jeg ikke, han skal læstes for!

Endelig: Tesen om at udvidet, ægte massedeltagelse skulle indbære en højere grad af intolerance og undertrykkelse end det elite-styre, der har været almindeligt historien igennem, er og forbliver et tvivlsomt postulat. Verdenshistorien frem til nu har ikke just været præget af tolerance og mangel på undertrykkelse!

Og omvendt har ægte demokratisk massedeltagelse aldrig haft en chance for at udfolde sig⁵⁷).

Den deskriptive definition, som vistnok er den i dag mest udbredte, udtrykker en meget snævrere socialismeforståelse. Socialisme er her forstået som stats- overtagelse af produktionsmidlerne + planøkonomi⁵⁸). Det er den definition, der er grundlaget for selvforståelsen i en række nutidige planstyrede samfund og for tesen om den »reelt eksisterende socialisme«⁵⁹). Det er også en sådan snæver definition, som er grundlaget for mange borgerlige kritikeres opfattelse af socialisme. Selv vil jeg foretrække den første definition og opfattelse, og jeg har i mit igangværende forskningsarbejde⁶⁰) forsøgt at vise, at det også var den definition, der lå til grund for for eksempel austromarxismens socialismeforståelse. Det samme var tilfældet i II. Internationales socialismeforståelse⁶¹) og hos Marx selv⁶²).

Et af de spørgsmål, der nu melder sig, er: Hvorledes er bevægelserne, udviklingerne? Under hvilke omstændigheder og hvorfor sker der for eksempel en overgang fra borgerligt demokrati til en autoritær eller fascistisk regimeform? Dette er for eksempel Juan Linz' problematik omkring demokratiske regimers stabilitet og fald⁶³). Og det var den proces, der fandt sted i mange europæiske lande i mellemkrigsårene, f.eks. Weimarrepublikkens fald, den 1. østrigske republik's undergang og sammenbruddet for den spanske republik af 1931 i og med borgerkrigen 1936-39. Et andet spørgsmål er: Under hvilke omstændigheder, hvorfor og hvorledes kan den modsatte proces finde sted? Altså en bevægelse som den, der fandt sted i Portugal i 1974, i Spanien i 1976/77 og i Grækenland i 1974; og er processerne irreversible, hvor stabile er så de nye demokratiske regimeformer, som erstatter de gamle diktaturer?

En tredje vigtig problematik kan ligeledes formuleres som et spørgsmål: Er det muligt at bevæge sig direkte fra borgerligt demokrati til socialisme- eller vil en sådan bevægelse blive standset og tvunget ind i en bane via den autoritære eller fascistiske stat? Dette var f.eks. netop austromarxismens centrale bekymring⁶⁴).

4. Demokratiet i nord og diktaturet i syd: Skæbne eller problem?

Jeg skal i sammenhængen her og i forlængelse af den i denne artikels indledning formulerede problemstilling forsøge at uddybe det først angivne spørgsmål noget mere. Altså: Hvorfor sejrede fascismen i mellemkrigsårene i Central- og Sydeuropa, og hvorfor bevaredes demokratiet i nord? Var demokratiet virkelig så sikre i nord og diktaturet så givet i syd? Og hvad blev der af det socialistiske perspektiv i den europæiske arbejderbevægelses kamp? Lad os først skitsere

den centraleuropæiske problematik og forsøge en angivelse af, hvorledes en rimelig forklaringskonstruktion kunne se ud.

Man kan her for det første identificere en række »tidsaktuelle«, »udløsende« årsager til de demokratiske republikkers undergang, arbejderbevægelsens nederlag og fascismens sejr. Konkrete handlinger og ikke handlinger, herunder begåede fejl, i perioden lige op til og omkring de fatale regimeformskift i 1933 og 34. I Tyskland, f.eks. rækken af intriger og episoder i »toppen« af det politiske system som, via regeringerne von Papen og Kurt von Schleicher og med von Papens afsættelse af den socialdemokratiske regering i Preussen i juli 1932 som et vendepunkt, kulminerede med Hitlers magtovertagelse 30. januar 1933⁶⁵). Og i Østrig på tilsvarende måde den kristelig-socialpartielites, Heimwehrs, nazisternes og socialdemokraternes politiske adfærd i slutfasen fra maj 1932 frem til februarkampene i 1934 og med Dollfuss' statskup i marts 1933 som et afgørende vendepunkt⁶⁶).

I et dybere liggende niveau har vi så et andet sæt af årsager, som udspringer af de pågældende politiske systemers og periodens hele karakter. I en række fremstillinger og analyser af Weimarrepublikken, den spanske republik og den 1. østrigske republik fremdrages netop sådanne sæt af økonomiske, sociale, politiske og kulturelle strukturelle faktorer, som gjorde disse nydannede demokratiske republikker særligt sårbare⁶⁷).

I det østrigske tilfælde f.eks., var det jo ikke således, at ønsket om en autoritær statsudvikling opstod pludseligt og på én gang blandt borgerlige østrigske politikere og erhvervsledere i 1933-34 og af helt aktuelle årsager. Borgerskabet og bønderne og hele det politiske højre fra Det Stortyske Folkeparti og Det kristelig Sociale Parti til Heimwehrbevægelsen havde aldrig været synderligt begejstret for den demokratiske republik, der var blevet etableret efter Donaumonarkiets sammenbrud i 1918. Lige som Weimarrepublikken var den østrigske republik i høj grad »en republik uden republikanere«. Ønsker og tanker om en tilbagerulning af den demokratiske republik og herunder et opgør med den socialdemokratiske arbejderbevægelse samt indførelsen af en autoritær stænderstat havde i årevis været udbredt i ikke blot Heimwehrbevægelsen, men også langt ind i CSP⁶⁸). Og det var ikke kun blevet ved ønskerne og tankerne. Navnlig fra 1927 og fremefter blev den demokratiske republik udsat for gentagne angreb fra højre. Og år efter år havde SPÖ måttet føre en hårdnakket afværgekamp for blot at fastholde den demokratiske republik⁶⁹).

Karakteristisk var endvidere »ophobningen« af modsætninger, sammenfaldet af konfliktdimensioner: Ikke blot klasse mod klasse, men tillige land mod by, kultur mod kultur, livsanskuelse mod livsanskuelse. Der var altså tale om på én gang en svag tilslutning til republikken og samtidig tilstedeværelse af dybtgående og hinanden gensidigt forstærkende konfliktdimensioner⁷⁰). Der er her

tale om tydelige lighedspunkter mellem 1. østrigske republik, Weimarrepublikken, den spanske republik og andre af mellemkrigsårenes nyetablerede og svage demokratier⁷¹). Det vil naturligvis være nødvendigt at gennemføre systematiske og omfattende komparative analyser for at nå til en dybere forståelse af mekanismerne i politiske demokratiers stabilitet, krise og fald. I virkeligheden opgaven for en større kollektiv forskningsindsats. Her kan jeg blot forsøge at markere kravene til den omfattende forklaringskonstruktion, som vil være nødvendig. Vi er desuden her forsknings- og forståelsesmæssigt i en situation, hvor indsigten i det enkelte tilfælde (f.eks. Østrig 1918-34 eller Weimarrepublikken 1918-33) kræver mere generel viden. En viden som på den anden side må fremgå af netop et systematisk studium af de enkelte tilfælde.

Foreløbig er det i sammenhængen her vigtigt at fastholde, at regimeformskiftene i Tyskland og Østrig i 1933-34 ikke kan forklares alene ud fra de faktorer, som man kan identificere i den aktuelle situation i 1933-34. Man må tillige inddrage karakteren af selve Weimarrepublikkens og den 1. østrigske republikks sociale og politiske system. Disse republikker var så at sige »disponerede for« et sammenbrud – og dette blev så en realitet i 1933-34 som følge af en ekstraordinær ophobning af modsætninger og faktorer.

Vi skal imidlertid endnu længere ned i en forklaringsstruktur, ned i så at sige et tredje og mere dybtliggende niveau. Vi må nemlig yderligere inddrage spørgsmålet om en mere fundamental historisk grundet »disponering« for ustabilitet, krise og sammenbrud.

Vi må efterlyse de dybere liggende historiske årsager, til at visse lande i Europa har haft en mere krisefuld politisk udvikling end andre. Hvorfor udviklede der sig i visse lande relativt stabile borgerlige demokratier, og hvorfor udviklede der sig andre lande autoritære eller fascistiske regimeformer? Et af de mest kendte forsøg på at besvare disse spørgsmål er Barrington Moores arbejde⁷²).

Ifølge Barrington Moore må sådanne spørgsmål besvares ud fra en analyse af de forskellige landes historiske udvikling, deres forskellige »veje« frem til »moderne«, »udviklede« samfund. Han mener her at kunne identificere tre »hovedveje« til industrialisering og modernisering: 1) den borgerlig-kapitalistiske vej, 2) den »fascistiske« vej og 3) den »kommunistiske« vej⁷³). Det klassiske eksempel på 1) er England, medens Tyskland, det zaristiske Rusland og Japan er eksempler på lande som historisk har fulgt vej nr. 2. Og endelig er Rusland og Kina eksempler på den tredje vej til modernisering.

Blandt forudsætningerne for og karakteristiske træk ved den første vej⁷⁴), den vej, som tillige førte frem til borgerlig, politisk demokrati, er ifølge Barrington Moore for det første fremkomsten af en slags »balancetilstand«, således at man hverken fik en for stærk kongemagt/statsmagt eller et for stærkt agrararistokrati. For det andet var det et vigtigt træk i denne udvikling, at det gamle

jordejeraristokrati svækkedes og at der udviklede sig et stærkt og selvbevidst bourgeoisi. Videre udviklede der sig en kommerciel mentalitet blandt landaristokratiet. Endelig reduceredes bønderne stærkt som klasse. Fundamentalt var agrarspørgsmålet⁷⁵⁾ løst, før industrialiseringen med dennes nye konfliktdimensioner satte ind⁷⁶⁾.

Den »fascistiske« vej⁷⁷⁾ havde som forudsætning og var karakteriseret ved for det første tilstedeværelsen af en stærk kongemagt (kejser) og et magtfuldt, centraliseret bureaukrati. Videre blev der etableret en alliance mellem det jordejende aristokrati og det opkommende kommercielle og industrielle borgerskab og med jordejeraristokratiet som den helt klart dominerende part. Statsmagten og den således etablerede »magtblok«⁷⁸⁾ gennemførte derefter en kapitalistisk »revolution fra oven«. Det var herfra impulsen til kapitalakkumulation og industrialisering udgik. Det var endelig også karakteristisk, at udviklingen henimod et kommercialiseret landbrug blev sat i gang ved hjælp af repressiv politisk magt og at bønderne blev holdt i skak ved hjælp af politisk repression. Således var grundmønsteret i moderniseringsprocessen i både Preussen og Japan, men også i det zaristiske Rusland.

Den »kommunistiske« vej ser Barrington Moore som en bonderevolution, som leder til industrialisering og modernisering⁷⁹⁾. Det typiske var her at jordejeraristokratiet i det førrevolutionære samfund var stærkt afhængig af de centrale myndigheders bistand ved udpresningen og tilegnelsen af landbrugsproduktionens overskud. Og i »bunden« af samfundet, i de mange lokale bondesamfund, var solidariteten, sammenhængskraften, blandt bønderne af radikal art. Afgørende i denne tredje udviklingsvej blev det, at agrarspørgsmålet endnu ikke var løst, da industrialiseringen for alvor satte ind. Bøndernes revolte kunne derfor i givne situationer kobles sammen med andre klassers og lags bestræbelser i byerne, en gammel pointe som gang på gang har været fremhævet i også den marxistiske tradition⁸⁰⁾.

Generelt fremhæver Barrington Moore altså betydningen af agrarspørgsmålet og dets forskellige løsninger i de tre »veje«. Videre også konstellationen af klassekræfter og statsmagten. Vold har ifølge Barrington Moore spillet en stor rolle i alle tre forløb – også i den engelske udvikling!⁸¹⁾ Endelig hævder han, at der er en bestemt tidssekvens: De første lande, der blev industrialiserede, tog den kapitalistiske og borgerlig-demokratiske vej. De næste – Tyskland, Japan og det zaristiske Rusland – tog den »fascistiske vej« og endelig markerer den »kommunistiske vej« den foreløbig sidste vej for modernisering, en vej, som de fleste udviklingslande, som selv må gennemføre en moderniseringsproces, vælger at slå ind på⁸²⁾.

Nu kan en Barrington Moores analyse og forklaringer sikkert anfægtes i mange henseender. Barrington Moores begreber – fascismebegrebet f.eks. –

kan forekomme noget løsagtige og specielt er hans opvurdering af bønderne som revolutionær kraft blev kritiseret, idet det har været anført, at han ikke på tilstrækkelig måde sonderer mellem aktiv kraft i og passivt grundlag for en revolutionær proces⁸³).

En detaljeret kritisk vurdering af Barrington Moores omfattende projekt vil naturligvis sprænge rammerne for nærværende artikel. Det afgørende i sammenhængen her er imidlertid markeringen af behovet for analyser og forklaringer af *den type*. Så »dybt ned« og så »langt tilbage« er vi faktisk nødt til at gå, hvis vi vil forstå de forskellige udviklingsforløb i de europæiske lande i indeværende århundrede.

Af en række dybtgående historiske grunde har det borgerlige demokrati været mere ustabil skrøbeligt i nogle lande, end i andre. Hvor det i disse ustabile områder af Europa overhovedet blev etableret, kom det sent til verden, og det overlevede derefter i en kortere eller længere årrække under de vanskeligste vilkår, gennemrystet af indre uro og krise, indtil det gik til grunde i en række lande og blev erstattet af fascistiske eller højreautoritære regimeformer⁸⁴). Typisk var der i disse lande relativt få genuine borgerlige demokrater. Det blev, navnlig i Centraleuropa, i høj grad den socialdemokratiske arbejderbevægelse, der rykkede ind i det sociale og politiske tomrum, som herved opstod og som måtte gennemkæmpe og forsvare borgerlige demokratiske institutioner og rettigheder. Man kan i den forbindelse tale om en »historisk substitution«⁸⁵). Der er al grund til at fremhæve den tyske og især den østrigske arbejderbevægelses hårdnakkede kamp gennem årene for at forsvare de demokratiske institutioner mod gentagne angreb fra højre⁸⁶). På den baggrund må jeg naturligvis tilbagevise tesen om, at det skulle være arbejderbevægelsen, der var skyld i eller i hvert fald medskyldig i demokratiets sammenbrud!⁸⁷) Tværtimod hang den demokratiske regimeforms sammenbrud i Centraleuropa ganske nøje sammen med arbejderbevægelsens nederlag der.

Man kan, som skitseret i det foregående, forsøge at fremdrage en række faktorer, som alle sammen trak i retning af et sammenbrud samt også nogle faktorer, som i den aktuelle situation 1933-34 udløste dette. Det er imidlertid vigtigt at fastholde, at den demokratiske republiks undergang i Centraleuropa og arbejderbevægelsens nederlag dog på den anden side ikke var nogen uundgåelig »skæbne«. Det kunne være gået anderledes, hvis den politiske kamp var faldet anderledes ud. De nævnte lande var, kan man sige, »disponerede for«, ikke »forudbestemte til« det regimeformskrift, der fandt sted i 1933-34 (for Italiens vedkommende i 1922-25 og Spaniens i 1936-39).

Omvendt, vil jeg mene, var fascismen eller i hvert fald højreautoritarismen en reel fare også i de lande i Europa, som ellers har haft en noget mere stabil samfunds- og politisk udvikling. Disse lande var på deres side ikke fra Arilds tid

»forudbestemte« til politisk demokrati og derefter for evigt garanteret denne regimeform. Man tapper hele den skæbnesvangre dramatik ud af perioden, hvis man forfalder til den slags efterfølgende skønmaleri. Også i f.eks. de nordiske lande, herunder Danmark, var der i denne periode stærke højreautoritære og fascistiske strømninger.

Jeg tænker her ikke så meget på den selvstændigt organiserede fascisme og nazisme, men mere på generelle højreautoritære tanker og holdninger samt den udbredte sympati for fascismen og nazismen, som kunne spores langt ind i i øvrigt ikke fascistiske partier. Hør blot røsten fra fortiden:

»Vi nægter ikke, at vi i adskilligt sympatiserer med nationalsocialismen, thi vi unge forstår vore jævnaldrende i Tyskland, og havde vi været tyskere, ville vi vel næsten alle have stået i de brune batailloner. Vi beundrer nazismens nationalfølelse, offervilje og disciplin, og vi mener, at Europa skylder den tak, fordi den har slået kommunismen ned og derigennem reddet Tyskland for Europas kultur....«⁸⁸⁾.

Såvidt den unge konservative, senere KFP folketingsmand Poul Hjermind. Og den senere konservative folketingsmand, politiske ordfører og minister, Ole Bjørn Kraft, proklamerede den gang rent ud folkestyrets fallit:

»For mig er der ingen tvivl om, at folkestyret i al sin nuværende form har levet sin længste tid, også i lande, hvor der endnu ikke har været gjort større bestræbelser på at ændre den«⁸⁹⁾.

Den samme dødsdom over det politiske demokrati fældede Konservativ Ungdoms landsformand Jack Westergaard på KU's landsstævne i Kolding i juli 1933:

»Det liberalistisk-parlamentariske system har spillet fallit ude i verden. Også hos os vil det gå således, spørgsmålet er kun, hvornår. Dybt i folket lever trangten til det nationale fællesskabs ånd«⁹⁰⁾.

Ideologisk-programmatisk vandt også tanker om en korporativ stænderstat indpas i de konservative rækker. Således agiterede f.eks. Ole Bjørn Kraft mod »partivædet«, for en »indskrænkning« af folketingets magtområde, for en organisering af erhvervsinteresserne og for en styrkelse af regeringsmagten⁹¹⁾. Og Ole Bjørn Kraft stod bestemt ikke alene⁹²⁾.

Også nazismens og fascismens politiske offentlighedsformer blev kopierede. På det nævnte KU-landsstævne i Kolding kom disse til fuld udfoldelse – jf. følgende beskrivelse af sceneriet:

»Som en efterligning af Hitlers og Röhms brune S.A. tropper, havde KU under ledelse af ingeniør Hollbøll etableret S.T. afdelinger. De brugte na-

zihilsen og paraderede i sorte støvler, spidsbuker og grønne skjorter, og på mødet udbragte de et leve for 'føberen' Christmas Møller, hvem denne titular bekom særdeles ilde«⁹³).

Berygtet er også den senere folketingsmand Carsten Rafts hemmelige »bidetangs-cirkulære«, der gav anvisninger for de unge KU'eres optræden i politiske slagsmål⁹⁴).

Ledende KU'ere foretog også studierejser til det fascistiske udland. Ole Bjørn Kraft havde f.eks. været på besøg i Italien og Carsten Raft havde studeret propagandateknik dernede sydpå⁹⁵). I sommeren 1933 havde to unge konservative studenterforeningspolitikere endda været på koncentrationslejrbesøg i Tyskland⁹⁶). Hør blot hvad de unge konservative studenter kunne berette:

»Ved vort besøg havde vi anledning til at besigtige en koncentrationslejr. Der var, som alle vegne, gennemført orden og punktlighed og selvfølgelig fuldt ud hygiejniske forhold. 'Mishandlinger' så vi også. Det skete nu og da at en af de mere trodsige kunne hente sig lidt knubs – men hvad gør det?«⁹⁷)

På det tidspunkt hvor disse to håbefulde konservative studenterpolitikere besigtigede tyske KZ-fanger, som om de var dyr, havde naziterroren raset i måneder mod den slagne tyske arbejderbevægelse. Titusinder var blevet myrdet, mishandlet og torteret i fangelejr og S.A.-kaserner. Men det var jo kun arbejdere og dertil oven i købet socialdemokrater og kommunister, – så *hvad gjorde det?* Jo vist. Der ville være al mulig grund til at skrive meget, længe og inderligt om »fascismens fascination« – både kvantitativt⁹⁸) og med hensyn til indflydelse⁹⁹) en langt større trussel i samtidens Europa mod det politiske demokrati – end stalinismens fascination¹⁰⁰).

Hvor stor en fare den højreautoritære og fascismesympatiserende strømning egentlig var for de nordiske demokratier, kan naturligvis ikke bsvares ved blot at dokumentere tilstedeværelsen og udbredelsen af sådanne synspunkter og holdninger. Igen kan vi konstatere et behov for dyberegående historisk og politologisk forskning. Og så naturligvis for en grundig gang »glasnost« også i Vesteuropa. Vi har her i Vesten bestemt ingen grund til blot at læne os tilbage i mangel selvglæde og godte os over russernes problemer.

En afgørende pointe i alt dette er nu den, at det netop lykkedes for Christmas Møller og hans tilhængere i Det konservative Folkeparti at dæmme op for den højreautoritære og fascisme-sympatiserende bølge i partiet. Og omvendt var der naturligvis også i Tyskland og Østrig i den borgerlig-konservative lejr grupper og personer, som forfægtede en demokratisk linie¹⁰¹). Men her var pointen den, at de netop var så få og relativt magtesløse. I Nordeuropa fandtes der videre dels bondepartier¹⁰²), dels liberale kræfter¹⁰³), som et modsvarende koalitions-

søgende Socialdemokrati kunne samarbejde med. I Østrig var en sådan konstellation umulig. I Tyskland nok mulig, men i en form og på betingelser, som førte ud i en katastrofe.

Disse afgørende forskelle var ikke naturskabte, biologisk betingede, men må netop søges i den forskellige historiske udvikling. Centraleuropa var mere »disponeret for« en fascistisk udvikling end Nordeuropa. Men samtidig er det også vigtigt at fremhæve, at udviklingen ikke var »forudbestemt«. Resultatet var ikke givet på forhånd – hverken demokratiet i nord eller fascismen i syd. Der fandt rent faktisk en kamp sted. Og i denne vældige historiske kamp mellem fascisme og demokrati var det arbejderbevægelsen, der trak det tunge læs. Dette gjaldt ikke mindst i Centraleuropa.

5. Hvad blev der af det socialistiske perspektiv?

Men den europæiske arbejderbevægelses kamp var ikke blot en kamp for det bestående demokrati, men samtidig også en kamp for socialisme¹⁰⁴). Hvad blev der så egentlig af det socialistiske perspektiv og foregribelsen heraf i den centraleuropæiske arbejderbevægelses storblåede kulturarbejde? Jo, socialismen og arbejderbevægelsen fik unægtelig et knæk som følge af det historiske nederlag over for fascismen. Men forbløffende nok havde store dele af europæisk arbejderbevægelse endnu, efter det lammende slag efter fascismens magtovertagelse i Centraleuropa, kraft nok til i folkefrontsperioden, under den spanske borgerkrig og i Anden Verdenskrigs modstands- og partisanbevægelser¹⁰⁵), at fastholde perspektivet. Først under den kolde krig, hvor socialismen kom i vældig miskredit og hvor arbejderbevægelsens og socialismens traditionelle modkultur, som var bygget op omkring værdier som solidaritet og demokratisk kollektivism efterhånden blev oversvømmet af det, der er blevet kaldt »narcissismens kultur«¹⁰⁶) udviskedes den socialistiske profil i en række partier¹⁰⁷).

I det omfang det overhovedet er rigtigt at tale om en svækkelse af den europæiske socialisme – og dette kan i sig selv diskuteres¹⁰⁸) – så må årsagerne hertil mere søges i de angivne politiske og ideologiske-kulturelle forhold – altså nederlaget over for fascismen i 30'erne og den senere kolde krig samt den amerikanske kulturdominans – end i den stedfundne materielle velstandsstigning¹⁰⁹). Ej heller kan den eventuelle svækkelse af det socialistiske perspektiv forklares ud fra en tese om, at lønarbejderklassen skulle være forsvundet eller drastisk reduceret¹¹⁰). Lønarbejderklassen har stærkt ændret karakter, men den eksisterer stadig som en objektiv struktur¹¹¹). Problemet er igen mere af politisk-ideologisk art. En social klasse er ikke bare en struktur, men i høj grad også en proces, en stadig fortløbende bevægelse af kampe, nederlag, sejre, erfaringer, stemninger

og holdninger¹¹²). Deri ligger også, at intet er endeligt afgjort. Der har været en historie, men der er også stadig en historie.

Potentielt er der stadig. Der er stadig mulighed for en overskridelse af det bestående økonomisk-soziale system og en udvikling af det bestående politiske demokrati i retning af ægte massedeltagelse¹¹³). Et sådant projekt realiseres imidlertid ikke ved blot at opstille idealmodeller og så i øvrigt appellere til den gode vilje og forstand¹¹⁴). Store samfundsmæssige ændringer finder først sted, når store befolkningsmasser under omstændighedernes tryk sætter sig i bevægelse for i første omgang umiddelbare, nærliggende mål, mål som imidlertid (hvis de realiseres) i deres videre konsekvenser og perspektiv vil være ensbetydende med en fundamental ændring af hele den betændende sociale orden. Hvis man vil socialisme, gælder det altså om at *vække den slumrende kæmpe*. Eller rettere: Den må selv sætte sig i bevægelse. Det er her ikke nok blot at satse på diverse »nye sociale bevægelser«¹¹⁵), som så i øvrigt trækker i vidt forskellige retninger. Hvis ikke den gamle og de nye socialbevægelser forenes til en samlet samfundsforandrende kraft med retning og slagkraft, så sker der ingenting.

6. Konklusion

Men vigtigt er det også at være opmærksom på det i sig selv værdifulde bestående demokratis skrøbelighed og historiske betingethed. Samt betydningen – også her – af folkelig tilslutning og engagement¹¹⁶). Situationen i Europa rummer ikke blot en mulighed for en udvikling i retning af mere demokrati, men sandelig også en risiko for en tilbagegang til højreautoritære eller fascistiske regimeformer. Historien var og er på én gang mere farlig og mere løfterig, end den fremtræder i den rene, kyske demokratiteoris univers.

Hvad det teoretiske-metodiske angår, så vil jeg vende tilbage til udgangspunktet og igen fremhæve betydningen af en tilnærmelse mellem historieviden-skab og politologi, udviklingen af en historisk politologi, som vil kunne tackle problemstillinger, som skitseret i det foregående. Denne tilnærmelse vil kunne bidrage til mere generelle teoriudviklinger, f.eks. netop en demokratiteori. Det skulle også fremgå af præsentationen af problemstilling samt den mulige forklaringskonstruktion, at opgaven er formidabel. *Igen* skal jeg understrege behovet for en omfattende komparativ og kollektivt organiseret forskning.

Noter

- 1) Se Arne Naess m. fl.: *Democracy, Ideology and Objectivity*, Oslo 1956; Jens A. Christophersen: *The Meaning of Democracy as Used in European Ideologies*, Oslo 1986; David Held: *Models of Democracy*, Oxford 1987; C.B. Macpherson: *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford 1977, samt artiklerne i *Politicas temanummer om Demokrati* (11. årg., nr. 2, 1979) og *Demokrati og Socialisme* (17. årg., nr. 1, 1985).
- 2) Dette gælder f.eks. David Held's i øvrigt fortræffelige *Models of Democracy*, op.cit. og Robert A. Dahls velkendte og stimulerende analyser: *Robert A. Dahl: A Preface to Democratic Theory*, Chicago 1956, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven 1971, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven 1982, og *A Preface to Economic Democracy*, Cambridge 1985. Robert A. Dahl er dog i årenes løb i stigende grad blevet opmærksom på sociale og økonomiske faktorer eventuel forvirrende effekt ind i den demokratiske politiske proces. Se for en sådan opmærksomhed også Charles E. Lindblom: *Politics and Markets*, New York 1977 og C.B. Macpherson, op.cit.
- 3) Se f.eks. David Held op.cit.
- 4) Se f.eks. oversigten over teorier og temaer hos Patrick Dunleavy & Brendan O'Leary: *Theories of the State. The Politics of Liberal Democracy*, London 1987. Se videre også David Held, op.cit.. Mange interessante teorier, meninger og problemstillinger. Et synes dog givet: I deres grundstruktur vil kapitalismen og det vestlige, borgerlige demokrati bestå til evig tid!
- 5) Karl Marx' klassiske kritik af de politiske økonomers a-historiske opfattelse (Karl Marx: *Das Elend der Philosophie* (1847), MEW, bd. 4, Berlin 1969, s. 139) kan passende overføres til store dele af den moderne, politologiske demokratiteori.
- 6) Et problem der dukker frem og drøftes igen og igen – også i den hjemlige politologi. Se f.eks. Erik Rasmussen: »Statskundskab og Historie«, *Historie, Jyske Samlinger, Ny Række VII, 3*, 1967, s. 436-51 og Mogens N. Pedersen: »Om den rette brug af historiske materialer i statskundskaben: Nogle didaktiske overvejelser«, i *Festskrift til Erik Rasmussen, Århus 1977*, s. 235-277. I sin *States & Social Revolutions*, Cambridge University Press 1979, har Theda Skocpol en klarørende diskussion af nogle problemer i den komparative historiske sociologis metode (se især s. 33ff).
- 7) Se noterne 1 og 2.
- 8) Se for en nærmere redegørelse og argumentation Curt Sørensen: *Marx' og Engels' demokrati-teori i Politica*, 11. årg., nr. 2, 1979, s. 40-91; Curt Sørensen: *Marxismen og den Sociale Orden*, bd. 1-2, Grenå 1976; Curt Sørensen: *Demokrati og Socialisme i II. Internationale tradition i Årbog for Arbejderbevægelsens Historie*, 1983 samt det kommende arbejde: *Austromarxismen. Demokrati-diktaturproblematikken i austromarxismens politiske tænkning og strategi: Bidrag til en analyse af den politiske teoriudviklings dialektik*.
- 9) Dette blev naturligvis især accentueret i mellemkrigsperioden under fascismens dobbeltangreb mod det bestående (borgerlige) demokrati og mod socialismen og arbejderbevægelsen. Se nærmere Curt Sørensen: *Austromarxismen*, op. cit..
- 10) Otto Bauer: »Kapitalherrschaft in der Demokratie«, *Der Kampf*, nr. 8/9 1928, s. 335ff.
- 11) To så centrale elementer i det borgerlige demokrati som almindelig valgret og parlamentarisme slog først for alvor igennem i Europa efter Første Verdenskrig. I den følgende periode blev det borgerlige demokrati i en række lande som bekendt erstattet af autoritære eller fascistiske regimeformer. I verden uden for Europa og Nordamerika har vel de færreste af de samfund, der i øvrigt kan karakteriseres som værende kapitalistiske, regimeformer, der kan betegnes som borgerlig-demokratiske. Se i øvrigt for en god og koncentreret behandling af dette spørgsmål:

- Göran Therborn, »The Rule of Capital and the Rise of Democracy«, *New Left Review*, No. 103, 1977, s. 3-41.
- 12) Se for begrebet og realiteten »politisk fattigdom«: Willy Martinussen, *Fjerdemokratie. Social ulikhet, politiske resurser i Norge*, Oslo 1973, og Sten Johansson, *Politiske resurser. Om den vuxna befolkningens deltagende i de politiska beslutsprocesser*, Stockholm 1971.
 - 13) Se Curt Sørensen, »Marx' og Engels' demokratiteori«, *Politica*, nr. 2, 1977, s. 40-91, og »Demokrati og socialisme i II. Internationale tradition. En sammenligning af grundopfattelser hos Kautsky, Lenin og Rosa Luxemburg«, i *Årbog for Arbejderbevægelsens Historie*, 1983, s. 7-38.
 - 14) Se for en fremstilling og analyse af henholdsvis parlamentarisme, præsidentialisme og konventssystem: Douglas V. Verney, *The Analysis of Political Systems*, London 1959.
 - 15) Se for en oversigt over denne: Leif Lewin, *Folket och Eliterna*, Stockholm 1970, og Palle Svensson, »Demokrati og politisk deltagelse« i *Festskrift til Erik Rasmussen*, Århus 1977, s. 273-304 og David Held, op.cit.
 - 16) Se Jens Christophersens fremstilling i Arne Naess m.fl., *Democracy Ideology and Objectivity*, Oslo 1956, s. 114ff.; Jens Christophersen, *The Meaning of Democracy as Used in European Ideologies*, Oslo 1966, og Arthur Rosenberg, *Demokratie und Sozialismus*, (1937), Frankfurt a.M.
 - 17) Reinhard Kühnl, *Formen bürgerlicher Herrschaft*, Hamburg 1971, 36ff., og Alf Ross, *Hvorfor demokrati?*, København 1946, s. 130ff. Jf. også det forhold, at den franske Menneske- og borgerrettighedserklæring af 26. august 1789 i artikel 17 proklamerer ejendomsretten som en »u-krænkelig og hellig ret«.
 - 18) Se f.eks. C.P. Machpherson, op.cit. og Carole Patemann: *Participation and Democratic Theory*, Cambridge 1970, samt for en oversigt David Held, op.cit., s. 254ff.
 - 19) Se f.eks. hendes velkendte på een gang solidariske og kritiske analyse: *Die russische Revolution (1918)* i Ossip K. Flecktheim (Hrsg.): *Rosa Luxemburg. Politische Schriften*, III, Frankfurt a.M. 1968, s. 106-141.
 - 20) Se f.eks. Håkan Arvidsson & Lennart Berntson: *Makten, Socialismen och Demokratien*, Lund 1980, Norberto Bobbio: *The Future of Democracy*, Oxford 1987, Alan Hunt (ed.): *Marxism and Democracy*, London 1980, Roy Medvedev: *On Socialist Democracy*, New York 1975, Ralph Miliband: *Marxism and Politics*, Oxford 1977, Gert Petersen: *Om Socialismens Nødvendighed*, København 1980, og Nicos Poulantzas: *State, Power, Socialism*, London 1978. Fra specielt Eurokommunismediskussionen kan bl.a. nævnes Fernando Claudin: *Eurokommunisme og Socialisme*, Oslo 1978, Don Sassoon: *The Italian Communists speak for themselves*, Nottingham 1978, Berlinguer/Gramsci/Longo/Togliatti: *Der historiske Kompromiss*, Berlin 1976. Og på tværs af alle de andre provokerende, men også forfriskende og stimulerende: Ernest Mandel: *From Stalinism to Eurocommunism*, Paris 1978. Jf. også note 8.
 - 21) Se artiklerne 20, 21, 22, 23, 24 og 25 i FN's Menneskerettighedserklæring af 1948 (*Yearbook of the United Nations*, 1947/48, s. 576). Se videre for Frankrigs vedkommende Maurice Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionelle*, Paris 1960, s. 467ff., og Günther Franz (Hrsg.), *Staatsverfassungen*, München 1964, s. 411ff., og for Italiens vedkommende Sophie G. Alf, *Leitfaden Italien*, s. 68ff., samt P.C. Mayer-Tasch, *Die Verfassungen Europas*, Stuttgart 1967, s. 253ff.
 - 22) Se note 12.
 - 23) Mange danske politikere synes her at hylde en dobbeltmoral: Strejkeret er godt i Polen, men mindre godt i Danmark!
 - 24) Se note 20.

- 25) Se C.B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, op.cit., Robert A. Dahl, *A Preface to Economic Democracy*, op.cit. og Charles E. Lindblom, *Politics and Markets*, op.cit.
- 26) Se Curt Sørensen, *Demokrati-diktatur problematikken i den centraleuropæiske socialismes politiske teori ca. 1925-35. Rapport om et forskningsprojekt*, 6. Nordiske Statskundskabskongres, Åbo, 17.-19. august 1981.
- 27) Se i øvrigt for begreberne »regimeform« og »regimeformanalyser«: Juan Linz »An Authoritarian Regime«, i Erik Allardt & Stein Rokkan (eds.), *Mass Politics. Studies in Political Sociology*, New York 1970, s. 251-83; Juan Linz, »Some Notes Toward a Comparative Study of Fascism in Sociological Historical Perspective«, i Walter Laqueur (ed.), *Fascism. A Readers Guide*, London 1976, s. 13-78; og Juan Linz (ed.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, vols. 1 og 2, Baltimore 1978; Göran Therborn, *The Rule of Capital and the Rise of Democracy*, op.cit., 3-41; og Göran Therborn, *What Does the Ruling Class Do When It Rules?*, London 1978; samt Uffe Østergaard, *Politikformer i mellemkrigstiden*, Historisk Institut, Aarhus Universitet, 1981.
- 28) Juan Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes*, op.cit., vol. 1, s. 3ff.
- 29) Udgangspunktet for mine betragtninger var oprindeligt nogle af Eike Hennig udviklede synspunkter: Tilstedeværelsen af en relativt »autonom« og »ambivalent« massebevægelse, partiets dominans i forholdet til statsmagten samt en radikal totalitær tendens i samfundsudviklingen (Eike Hennig, *Bürgerliche Gesellschaft und Faschismus in Deutschland*, Frankfurt, a.M. 1977, se især s. 145ff., 154ff. og 289ff.). Jeg fandt dog, at Eike Hennig overvurderede partiets rolle og underkendte elementet af pluralisme i systemet (i »toppen«). noget, som navnlig springer i øjnene ved en betragtning af det italienske tilfælde. Videre var han efter min opfattelse ikke tilstrækkelig opmærksom på pseudo-elementet i den fascistiske til forskel fra den proletariske massebevægelse.
- 30) Jf. den klassiske fremstilling hos Franz Neumann, *Behemoth. The Structure and Practice of National Socialism*, 1963 (1942). Martin Broszat fremhæver den af Hitler tolererede »rivalisering« mellem personer og organer: Martin Broszat, *Der Staat Hitlers*, München 1979, s. 429ff. Også en gennemlæsning af Albert Speers erindringer giver et stærkt indtryk af en ikke ubetydelig »pluralisme« i toppen: Albert Speer, *Fra triumf til katastrofe. Erindringer 1933-1975*, København 1970. Hvad Italien angår, skal jeg henvise til Adrian Lytteltons problematisering af Dante Germinos tese om partiets totalitære kontrol. Se Adrian Lyttelton i Walter Laqueur (ed.), *Fascism. A Reader's Guide*, London 1979, s. 97ff.
- 31) Se Martin Broszat, *Der Staat Hitlers*, op.cit., s. 180-207; Thorsten Borring Olesen, Nils Arne Sørensen og Uffe Østergaard, *Fascismen i Italien*, s. 137-38 og s. 140ff.; og Martin Kitchen, *Fascism*, 1976, kap. 5.
- 32) Et synspunkt, som stærkt fremhævedes allerede i Franz Neumann, op.cit.. Se i øvrigt også noterne 30 og 31 og de der angivne henvisninger.
- 33) Jf. en analyse af Kominterns og KPD's fascismeopfattelse: Niels Chr. Sidenius, *Kommunistisk Internationale 1928-35*, Århus 1976.
- 34) Se for en sådan sondring for eksempel Richard Kühnl, *Formen bürgerlicher Herrschaft*, Reinbeck 1971, s. 79-156, og Eike Hennig, op.cit., s. 145ff., 154ff. og 289ff. Måske skulle man dog snarere operere med en inddeling i tre faser: 1) fascismen som bevægelse før magtovertagelsesfasen, 2) selve magtovertagelsen med den definitive, voldelige, teoretiske nedkæmpelse af arbejderbevægelsen og 3) fascismen som regimeform efter magtovertagelsen. Se i øvrigt generelt for fascismen: Hans Frederik Dahl, *Hva er fascisme?*, Oslo 1972; Richard Saage, *Fascismustheorien*, München 1977; Stein Ugelvik Larsen, Bernt Hagvet & Jan Peter Myklebust (udg.), *Who were the Fascists?*, Bergen-Oslo-Tromsø 1980; Nicos Poulantzas, *Faschismus und Dikta-*

- tur, München 1973; samt den i noterne 29, 30, 31, 33, 36, 37 og 38 angivne litteratur.
- 35) Se Eike Hennig, op.cit.
 - 36) Se bl.a. Daniel Guerin, *Fascism and Big Business*, New York 1973; Eberhard Czichon, *Wer verhalf Hitler zur Macht?*, Köln 1967; Karin Priester, *der italienische Faschismus*, Köln 1972; Angelo Tasca, *Glauben, gehorchen, kämpfen*, Wien 1969; og Thorsten Borring Olesen, Niels Arne Sørensen og Uffe Østergård, *Fascismen i Italien*, Århus 1983, s. 93ff., s. 108ff. og s. 116ff.
 - 37) Se foruden note 36 også fremstillingerne hos Adrian Lyttelton, *The Seizure of Power*, London 1973, og Karl Dietrich Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik*, 1955.
 - 38) Se f.eks. fremstillingerne hos Angelo Tasca, op.cit.; Evelyn Anderson, *Hammer or Anvil. The Story of the German Working-Class Movement*, London 1945; og Robert Black, *Fascism in Germany. How Hitler Destroyed the World's most Powerful Labour Movement*, vols. 1-2, London 1975. Herhjemme blev synspunktet på et tidligt tidspunkt ført frem af for eksempel Hartvig Frisch i hans *Pest over Europa*, København 1933.
 - 39) Se f.eks. André Glucksmann, *Les Maitres Penseurs*, Paris 1977; og Per Stig Møller, *På sporet af det forsvundne menneske*, København 1976.
 - 40) Se f.eks. Carl J. Friedrich & Z.B. Brezinski, *Totalitarian Dictatorship and Authorocracy*, Cambridge, Mass. 1956; og Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, New York 1951. Se for en kritik af »totalitarisme«-teoriene Bernt Hagedt & Reinhard Kühnl, »Contemporary Approaches to Fascism: A Survey of Paradigms«, *Who Were the Fascists*, op.cit., s. 33-46; Martin Kitchen, *Fascism*, London 1978, s. 25-35; R. Burrows, »Totalitarianism: The Revised Standard Version«, *World Politics*, XXI, 1969, s. 272-294; og Klaus Hildebrand, »Stufen der Totalitarismus-Forschung«, *Politische Vierteljahresschrift*, Sept. 1968, s. 397-422.
 - 41) Se for stemninger på den hjemlige danske højrefløj, specielt Konservativ Ungdom og Konservative Studenter, fremstillingen og dokumentationen hos Richard Andersen, *Danmark i 30'erne*, København 1968, s. 165-203, og Erik Jensen, *Mellem demokrati og fascisme*, Odense 1983, og Tage Kaarsted, *Radikal Ungdoms politiske historie 1911-61*, Århus 1961, s. 24ff. Se videre note 44.
 - 42) Juan Linz, »An Authoritarian Regime, Spain«, i Erik Allardt & Stein Rokkan (eds.), *Mass Politics. Studies in Political Sociology*, New York 1970, s. 251-83. Se specielt den eksplicitte definition s. 255.
 - 43) I Spanien under Primo de Rivera, f.eks. var Socialistpartiet legaliseret, medens Anarko-Syndikalisterne var illegale (Gerald Brenan, *The Spanish Labyrinth*, Cambridge University Press 1960, kapitel V). Se videre for den illegale arbejderbevægelse i Østrig 1934-38, Everhard Holtmann, *Zwischen Unterdrückung und Befriedung. Sozialistische Arbeiterbewegung und autoritäres Regime in Österreich*, München 1978, Franz West, *Die Linke im Ständestaat Österreich*, Wien 1978 og Josef Hindels, *Österreichs Gewerkschaften im Widerstand 1934-1945*, Wien 1976.
 - 44) I Tyskland f.eks. dele af det tysk-nationale parti samt forskellige højreekstremistiske grupper og væbnede korps. I Østrig dele af det kristlig-sociale parti samt de dele af Heimwehrbevægelsen, som man ikke direkte vil karakterisere som fascistisk. I Frankrig organisationer og bevægelser som f.eks. »Action Française«, »Jeunesse Patriotes«, »Solidarité Française« og »Croix de Feux«. I Spanien C.E.D.A.-partiet under Gil Robles, Carlisterne og andre højregrupper. I Danmark KU'er osv. Som nogle af eksemplerne viser kan grænsedragningen til den egentlige fascisme være vanskelig. Meget tyder på, at fascismen nød stor popularitet langt ud over kredsen af erklærede fascister og nazister. »Fascismens fascination« var givetvis et langt større problem, både kvantitativt og som aktuell trussel i samtiden, end den i dag så opreklamerede »Stalinismens fascination«. (Bent Jensen, *Stalinismens Fascination*, København 1984).

- Se også note 41.

- 45) Næmlich Europa (- Sovjetunionen) ca. 1918-40.
- 46) Se for austromarxismens vedkommende Curt Sørensen, Austromarxismen, op.cit..
- 47) Karl Marx/Friedrich Engels, Manifest der kommunistischen Partei, MEW, 4, s. 482.
- 48) Karl Marx, Erster Entwurf zur Bürgerkrieg in Frankreich, 1871, MEW 19, s. 15-32.
- 49) Karl Marx, Kritik des Gothaer Programmes, 1875, MEW, 19, s. 15-32.
- 50) Se for en nærmere argumentation: Curt Sørensen, Marx' og Engels' demokratiteori, op.cit., s. 71-84. Jf. også note 62.
- 51) Se David Held, op.cit., s. 135ff. Se også Leszek Kolakowski i Main Currents of Marxism, vol. 1, Oxford 1978, Kolakowski er dog noget vaklende i sin tolkning af Marx' opfattelse. Sammenlign f.eks. på den ene side s. 131 og s. 141, hvor han explicit tilskriver Marx en harmoniopfattelse med på den anden side udtalelserne på f.eks. s. 161-62 og s. 171, hvor han tager afstand fra en sådan Marx-tolkning.
- 52) Selv Kolakowsky må, som nævnt i note 51, noget modstående indrømme, at en sådan tolkning af Marx' opfattelse er for vidtgående.
- 53) Når Marx i Det kommunistiske Manifest taler om at »enhver klassekamp er en politisk kamp« og om »organiseringen af proletarerne som klasse og dermed som politisk parti«, samt helt explicit erklærer at »politisk magt i egentlig betydning er én classes organiserede magt til at undertrykke en anden med« (Karl Marx & Friedrich Engels, Manifest der kommunistischen Partei, 1848, MEW, 4, 1969, s. 471 og s. 482), ja så giver han udtryk for en bestemt politikforståelse, som man kan være enig eller uenig i. Men man kan ikke ved lige så stille at »glide« mellem forskellige politikforståelser tilskrive ham en totalitær harmoniopfattelse, som han ikke har haft. David Held, som ellers bevæger sig på et subtilt niveau, er her ikke helt fin i kanten!
- 54) Se note 1.
- 55) Klarest, naturligvis, hos egentlig reaktionære eller højrefløjsliberale som f.eks. henholdsvis De Maistre og Benjamin Constant. Men selv hos en John Stuart Mill spores en bekymring for den åndelige elites skæbne under den almindelige valgrets vilkår. I den Amerikanske diskussion har man ofte taget udgangspunkt i en postuleret modsætning mellem frihed og demokratisk lighed, en modstilling som man ofte - men vist ikke helt med rette - har tilskrevet Alexis Tocqueville. Jf. igen note 1.
- 56) Barbara Goodwin: Using Political Ideas, Wiley & Sons 1987, s. 182.
- 57) Dette gælder også i nutidens demokratiske systemer - se note 12.
- 58) I sin beretning på den 8. ekstraordinære Sovjetkongres den 25. nov. 1936 »Om forslaget til Sovjetunionens Forfatning« beskriver Josef Stalin først nogle træk i det faktiske udviklingsforløb i perioden fra 1924-36: Den industrielle udvikling, femårsplanerne, landbrugets kollektivisering og likvideringen af de tidligere herskende klasser (godsejere, kapitalister, kulaker) og konkluderer derpå: »Det er allerede i det væsentlige lykkedes vort Sovjetsamfund at virkeliggøre Socialismen«. Han kalder det, der faktisk er sket og den samtidige tingenes tilstand for »socialisme«. Det er det, jeg kalder en deskriptiv definition. Se Josef Stalin, »Om Forslaget til Sovjetunionens Forfatning« i Josef Stalin, Leninismens Problemer, København 1949, s. 503ff.
- 59) Se for en kritisk - men ingenlunde usolidarisk - analyse og vurdering af denne f.eks. Isaac Deutscher, Den ufuldendte revolution, København 1967. Roy A. Medvedev, On Socialist Democracy, New York 1975, Rudolf Bahro, Die Alternative, Frankfurt a.M. 1977 og Ernest Mandel, Marxist Economic Theory, Vol. 2, London 1968, kapitlerne 15, 16 og 17. Og for et - om end ingenlunde ukritisk - forsvar: Jürgen Kuczynskis Dialog med mit oldebarn, København 1986.
- 60) Curt Sørensen: Austromarxismen, op.cit.
- 61) Curt Sørensen: Marxismen og den Sociale Orden, 1-2, op.cit. og Demokrati og Socialisme i II.

- Internationales Tradition, op.cit.
- 62) Curt Sørensen, Marx' og Engels' Demokratiteori, op.cit. Se videre Hal Draper, Karl Marx's Theory of Revolution, vol. 1, State and Bureaucracy, New York & London 1977; Alan Gilbert, Marx's Politics, Oxford 1981 og David McLelland, The Thought of Karl Marx, London 1977.
 - 63) Juan Linz (ed.), The Breakdown of Democratic Regimes, vols. 1-2, Baltimore 1978.
 - 64) Se for en nærmere redegørelse og analyse Curt Sørensen, Austromarxismen, op.cit. Jf. også Charles A. Gulick, Austria from Habsburg to Hitler, vols. 1-2, Berkeley 1948; Peter Kulemann, Am Beispiel des Austromarxismus. Sozialdemokratische Arbeiterbewegung in Österreich von Hainfeld biz zur Dollfuss Diktatur, Hamburg 1979; John Lauridsen, SPÖ og Fascismen, konferensopgave, Historisk Institut, Århus Universitet 1980; Otto Leichter, Österreich 1934. Die Geschichte einer Kontrarevolution, Zürich 1935 og Anson Rabinbach, The Crisis of Austrian Socialism. From Red Vienna to Civil War 1927-1934, University of Chicago Press 1983.
 - 65) Se de relevante afsnit i arbejder som f.eks. Robert Black, Fascism in Germany. How Hitler destroyed the World's Most Powerful Labour Movement, 1-2, London 1975; Karl Dietrich Bracher, Die Auflösung der Weimar Republik, Frankfurt a.M. 1919; Erik Matthias & Rudolf Morsey (Hrg.), Das Ende der Parteien, Düsseldorf 1960; Arthur Rosenberg, Geschichte der Weimar Republik, Frankfurt a.M. 1961 og Friedrich Stampfer, Die Vierzehn Jahre der Ersten Deutschen Republik, Hamburg 1953.
 - 66) Se note 64.
 - 67) Se foruden de i noterne 64 og 65 angivne værker for Spaniens vedkommende fremstillinger som f.eks.: Gerald Brenan, The Spanish Labyrinth, Cambridge University Press 1960; Raymond Carr (ed.), The Republic and the Civil War in Spain, London 1973 og Paul Preston, The Coming of the Spanish Civil War, London 1983.
 - 68) Se nærmere Curt Sørensen, Austromarxismen, op.cit. og i øvrigt den i note 64 anførte litteratur.
 - 69) Se note 68.
 - 70) Jf. note 68.
 - 71) Jf. note 68.
 - 72) Barrington Moore Jr., Social Origins of Dictatorship and Democracy, London 1967.
 - 73) Barrington Moore, op.cit., p. 413.
 - 74) Barrington Moore, op.cit., kap. 7.
 - 75) Dvs. landsbyfællesskabets ophævelse, fæstesystemets afskaffelse, kapitaliseringen af landbruget, udviklingen af produktion for et marked og svækkelse af jordejeraristokratiets magt.
 - 76) Se for en behandling - om end i en anden sammenhæng - af spørgsmålet om betydningen af skvensen i udviklingen af forskellige konfliktdimensioner Stein Rokkan & Henry Valen, »Regional Contrasts in Norwegian Politics«, i Erik Allardt & Stein Rokkan (eds.), Mass Politics, op.cit., s. 190-247.
 - 77) Barrington Moore, op.cit., kap. 8.
 - 78) Jeg knytter her an til Nicos Poulantzas definition af »magtblok« som den »modsigelsesfulde enhed af politisk dominerende klasser eller klassefraktioner« [Nicos Poulantzas, Politisk Makt och Sociala Klasser, Mölndal 1970, s. 262].
 - 79) Barrington Moore, op.cit., kap. 9.
 - 80) I det gamle russiske socialdemokrati blev diskussionen omkring sådanne forhold og muligheder ført igennem via teoretiseringen omkring spørgsmålet om den kombinerede og ujævne udvikling og revolutionens permanent - se f.eks. Isaac Deutscher, The Prophet Armed. Trotsky 1879-1921, London 1954, s. 149ff. og Leon Trotsky, The History of the Russian Revolution, vol. 1, London 1967, kapitel 1.

- 81) Barrington Moore, op.cit., s. 484ff.
- 82) Barrington Moore, op.cit.
- 83) Se David Lane, *State and Politics in the USSR*, Oxford 1985, s. 62.
- 84) Se noterne 64, 65 og 67.
- 85) Se for en nærmere analyse af specielt det østrigske tilfælde Curt Sørensen, *Austromarxismen*, op.cit.
- 86) Se Curt Sørensen, *Austromarxismen*, op.cit., samt i øvrigt den i note 64 angivne litteratur.
- 87) Se f.eks. Walter B. Simon, »Democracy in the Shadow of Imposed Sovereignty: The First Republic of Austria« i Juan Linz & Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes. Europe, Baltimore & London 1978*, s. 80-121. Se også F.A. Hayek, *Vejen til Trældom*, Haarby 1981, s. 130-31. Hayek sidestiller her uden videre de socialistiske og de fascistisk-nazistiske politiske offentlighedsformer. Han hæfter sig her udelukkende ved ydre former og abstraherer helt fra det forskellige indhold og den forskellige målsætning. Først og fremmest »glemmer« Hayek, hvem der kæmpede mod hvad og for hvad - se også note 40.
- 88) Poul Hjerminde i »Studium« 28/6 1933 - her citeret efter Tage Kaarsted, »Radikal Ungdoms Politiske Historie 1911-1961«, *Tidens Tanker*, nr. 4, april 1961, s. 28.
- 89) Ole Bjørn Kraft i »Studium«, 24. maj 1933 - her citeret efter Tage Kaarsted, op.cit., s. 28.
- 90) Citeret efter Tage Kaarsted, op.cit., s. 28.
- 91) Se Erik Jensen, *Mellem demokrati og fascisme. Træk af konservativ Ungdoms organisatoriske og ideologiske nyorientering 1932-34*, Odense 1983, s. 85ff.
- 92) Se Erik Jensen, op.cit. og Richard Andersen, *Danmark i 30'erne*, København 1968, s. 165-203.
- 93) Tage Kaarsted, op.cit., s. 28.
- 94) Tage Kaarsted, op.cit., s. 29.
- 95) Erik Jensen, op.cit., s. 108.
- 96) Tage Kaarsted, op.cit., s. 29.
- 97) Ibid.
- 98) I 1932 havde det danske DKP f.eks. 2.800 medlemmer. (Kurt Jacobsen, *Moskva som medspiller*, København 1987, s. 188). Alene KU havde i 1935 godt 30.000 medlemmer (Tage Kaarsted, op.cit., s. 29). Specielt tyder både samtidige og senere beretninger på, at nazismen og fascismen i Europa havde et ganske godt tag i den akademiske ungdom og blandt akademikere i det hele taget. Sammenlignet hermed var sympatien blandt akademikere for kommunismen betydeligt mere beskedent, men den vakte opsigt, netop fordi den var så usædvanlig og »afvigende« og fordi den omfattede en række betydningsfulde kulturpersonligheder.
- 99) Både i Italien, Tyskland og Østrig f.eks. nød fascismen fra et bestemt tidspunkt i sit udviklingsforløb udbredt støtte og sympati fra indflydelsesrige kredse i samfundet. Støtten til og sympatien for kommunismen kom fra arbejdere og som nævnt fra enkelte afvigende grupper af intellektuelle.
- 100) Bent Jensen, *Stalinismens Fascination*, København 1984.
- 101) I Østrig, f.eks. en skikkelse som Leopold Kunschak, en af lederne af den kristelige-socialt fagbevægelse.
- 102) I Norge og Sverige Bondepartierne - og med Kanslergadeforliget herhjemme også Venstre.
- 103) I Danmark f.eks. Det Radikale Venstre.
- 104) Se for den østrigske arbejderbevægelse: Curt Sørensen, *Austromarxismen*, op.cit.
- 105) Jeg mener at modstands- og partisanbevægelsen i en række europæiske lande rummede ikke blot et nationalt, men også socialrevolutionært element - tydeligt i lande som Grækenland, Jugoslavien, Italien og Frankrig. Denne opfattelse må i sammenhængen her naturligvis henstå som en tese.

- 106) Christopher Lasch, *Narcissismens kultur*, København 1982.
- 107) I det vesttyske SPD kom dette til udtryk med vedtagelsen af Bad Godesberg programmet i 1959.
- 108) F.eks. har de europæiske socialistiske partiers stemmetal i perioden siden 1945 generelt ligget på et højere niveau end i mellemkrigsperioden. - Jf. Thomas T. Mackie & Richard Rose, *The International Almanac of Electoral History*, London 1974 og Klaus von Beyme, *Parteien in Westlichen Demokratien*, München 1984. Det metodiske problem er naturligvis spørgsmålet om, hvorvidt den målte enhed - det socialistiske parti - er den samme over tid. Maurice Duvergers gamle problem! [Maurice Duverger, *Political Parties*, London 1954] samt spørgsmålet om afgrænsning. Se videre for en generel diskussion af spørgsmålet om arbejderbevægelsens udvikling i Göran Therborn, »Den avancerade kapitalismens omdaning och arbetarrörelsens framtidsutsikter«, *Zenit*, nr. 83, 1984, s. 5-34.
- 109) Se for en kritik af den sociologiske »borgerliggørelsestese« Curt Sørensen, *Marxismen og den Sociale Orden*, op.cit., bd. 2, s. 496ff.
- 110) Opfattelserne af omfanget og karakteren af ændringerne i klassestrukturen er som bekendt delte. Sammenlign f.eks. begreber og resultater i Jørgen Goul Andersen, F. Kenneth Hansen & Ole Borre, *Konflikt og tilpasning*, København 1984, og Göran Ahrne, Hedvig Ekswald & Håkan Leulforsrud, *Kassesamhällets förändring*, Lund 1985.
- 111) Se Göran Ahrne m.fl., op.cit. samt videre: Göran Ahrne, Raimo Blom, Harri Melin & Jouko Nikula, *Class and Social Organisation in Finland, Sweden and Norway*, Uppsala 1988, og Erik Olin Wright, *Classes*, London 1985.
- 112) Se den klassiske formulering og udfyldning af synspunktet hos E.P. Thompson, *The Making of the English Working Class*, London 1968, og Michael Vester, *Die Entstehung des Proletariats als Lernprozess*, Frankfurt a.M. 1970. Se videre A. Przeworski, »Proletariat into a class: the process of class formation from Karl Kautsky's 'The Class Struggle' to recent controversies«, *Politics and Society*, 1977, No. 4, s. 343-401.
- 113) Noget som man netop ikke har nogetsteds i dag - heller ikke i de mest udviklede vestlige demokratier. Jf. note 12.
- 114) En misopfattelse, der dukker op igen og igen i en række nyere velmenende projekter - fra Marilyn French: *Om kvinder, mænd og moral*, København 1985, til Niels I. Meyer, K. Helveg Petersen og Villy Sørensen: *Oprør fra midten*, København 1978.
- 115) F.eks. alan Touraines forslag. Alan Touraine: *The Voice and the Eye*, New York 1981. Også Touraines modstilling af en traditionel socialbevægelse, som angivelig kun skulle have kæmpet for materielle værdier, med de nye socialbevægelser, som skulle kæmpe for post-materielle værdier, er diskutabel, for at sige det mildt. Den traditionelle arbejderbevægelses kamp var i høj grad også en kulturkamp.
- 116) Man kan her godt blive bekymret over tendensen i tiden til at reducere den demokratiske politiske proces, specielt valgene, til en blanding af ritual og underholdning. Tyngdepunktet i det politiske liv omkring valgene synes at være flyttet fra den folkelige basis til TV-mediets niveau. Denne tendens forstærkes yderligere af det forhold at de store demokratiske masseorganisationer (partier og fagforeninger) generelt synes at være svækkede og/eller under stærkt pres.

ETISKA ÖVERVÄGANDEN OCH BESLUTSTEORI

Av Lennart Lundquist

Det har sagts att etiken ytterst har till uppgift att vägleda oss vid beslutsfattande och i bedömningar av hur vi ska handla i enskilda situationer¹⁾. Därmed kommer beslutsprocessen i fokus för etikanalysen. Analyser av beslutsprocesser utgör traditionellt ett kärnområde i analysen av offentlig verksamhet. Modeller för politiskt och byråkratiskt beslutsfattande kan förväntas vara av värde för etikanalysen.

Två frågor ska diskuteras: »Hur sker beslutsfattande vid etiska val?« och »Hur ska en teori för ansvarsfulla etiska överväganden utformas?«

1. Beslutsteorins analysdimensioner och etiken

Frågan om hur det etiska övervägandet bör ske är således en kärnfråga inom moralfilosofin. Som utgångspunkt för resonemanget ska vi välja att se på några modeller som är speciellt utformade för just överväganden inför beslut i etiska frågor (*deliberation*). Vi söker svaret på frågan: »Hur sker etiska överväganden inför beslut och handling?«. Modellerna ska sedan relateras till några viktiga dimensioner i generell beslutsteori.

Två modeller för etiska överväganden

Två olika normativa modeller för deliberation ska refereras. De har valts för att de tillsammans representerar en ganske stor spännvidd i en inom beslutsteori viktig analysdimension. Konstruktörerna är de båda moralfilosoferna Harald Ofstad och Stuart Hampshire.

Ofstad utgår från att det kan vara förnuftigt att skilja mellan mer eller mindre ansvarsfull deliberation. Hans modell återger den maximalt ansvarsfulla delibe-

rationen. Som analysinstrument utgör den en idealtyp i Webersk mening. Den ska alltså användas som en måttstock för analys av konkreta etiska processer, vilka i varierande grad avviker från idealtypen. Det är inte självklart att modellen också bör vara norm för beslutsfattande. Handlingar kan vara så oväsentliga, att det vore ansvarslost att kasta bort tid på en så stor noggrannhet som idealtypen fordrar. Totalt omfattar modellen nio moment. Enligt dessa har den etiska beslutsfattaren:

- (1) att noga undersöka om det finns andra handlingsalternativ än de som framlagts.
- (2) att lära känna de olika handlingsalternativen och de intentioner de uttrycker.
- (3) att skaffa sig de kunskaper som är relevanta för att kunna bedöma handlingsalternativens konsekvenser på både lång och kort sikt.
- (4) att lära känna alla övriga relevanta fakta.
- (5) att känna till egna och alternativa normer och värderingar.
- (6) att veta varför han accepterar de aktuella normerna och värderingarna.
- (7) att veta vad som lett till det aktuella handlingsvalet.
- (8) att gå kritiskt och försiktigt fram, att vara mottaglig för motargument och att visa opartiskhet²⁾.

I Hampshires modell möter vi en helt annan sida av den etiska beslutsprocessen än den som framgår av Ofstads rationalism, nämligen »the less than rational, the historically conditioned, fiercely individual, imaginative, parochial, the less than fully articulated, side«³⁾. Någon detaljerad och genomförd modell presenterar Hampshire inte. Han är primärt ute i polemiska syften, och hans ärende är att ge ett alternativ till de medvetenhets- och rationalitetsstipulationer, som dominerar den gängse teoribildningen på området.

Hampshires jämför deliberationen med hur *etikett* (manners) tillägnas. Grundtesen är att etikett och moral i betydande utsträckning är parallella fenomen. Inläring av etikett sker genom regler och exempel. I slutskedet av en inlärningsprocess är etiketten vanemässigt och oöverbärgd hos individen. Den tillämpas i situationer som aktören omedelbart uppfattar. Identifieringen av situationen och valet av åtgärd innefattar ett »koncentrerat« och »förkortat« överbärgande av den typ, som vi känner igen från rutinprocesser. Rutinmässigheten kan emellertid brytas. Vid konflikter mellan konventioner i nya och ovana situationer räcker rutinerna inte till, utan aktören måste göra skälen för sitt etiska val explicit för sig själv. Vi får därvid någon form av medveten, rationell *kalkyl*⁴⁾.

De båda modellerna för deliberation och beslutsteorin

Vi ska nu vidga diskussionen till att omfatta beslutsfattande överhuvudtaget. Den fråga som först anmäler sig är: »Hur förhåller sig dessa både versioner av deliberationen till beteendeforskningens bild av hur beslut fattas?» För att kunna besvara frågan måste vi klargöra några mera generella problem kring beslutsfattande (resonemanget nedan följer framställningen i Lundquist 1987: s. 123 ff).

		aktör	
		individ	kollektiv
medvetenhet	explicit kalkyl	1	2
	rutin	3	4
omedvetenhet		5	6

Fig. 1. Beslutssituationer

Matrisen har två dimensioner. Den första omfattar *medvetna* (explicit kalkyletrade respektive rutinmässiga) och *omedvetna* beslutsprocesser. I den andra dimensionen skiljer matrisen mellan beslut fattade av *individer* och *kollektiv*. De båda dimensionerna bildar sex celler, som representerar lika många beslutssituationer. Dessa är analytisk särskiljbara men behöver inte vara empiriskt isolerade från varandra. En konkret beslutsprocess kan röra sig från den ena beslutssituationen till den andra.

Det är nödvändigt att redan från början kraftigt markera, att beslutsprocesserna inte alltid karakteriseras av höga medvetenhetsgrader och rationella hänsynstaganden till etiska och andra värderingsprinciper (det är alltså den dimension efter vilken Ofstads och Hampshires modeller framför allt skiljer sig från varandra). Rutin och slump är viktiga inslag i de offentliga beslutsprocesserna, och det spelar roll om aktören är en individ eller ett kollektiv. Vi ska kort diskutera var och en av de sex situationerna:

(1) Individuella, medvetna explicit kalkylerade beslut är den klassiska besluts-teorins område. Såväl *economic man* som *administrative man* fattar rationella (i det senare fallet begränsat rationella) beslut efter medvetna överväganden. Det förefaller som om kalkylen vid rationella beslut på vissa punkter överens-stämmer med deliberationen som Ofstad beskriver den. Skillnaden är att delibe-rationen också omfattar värdering av normer och värden. Den allmänna be-slutsteorins rationalitet definieras rent instrumentalistiskt som målinriktat be-teende. Först sedan de relevanta värdena på något sätt stipulerats kan den ratio-nella beslutsprocessen inledas⁵⁾ Ofstads modell provar även *värdena*.

Om matrisen överhuvudtaget innehåller någon cell, i vilken Ofstads idealtyp av deliberationen är tänkbar, är det emellertid denna (och möjligen också cell 2). Hampshires deliberation är inte – utom i fall av helt nya situationer – explicit kalkylerande, varför den inte hör hemma här.

(2) Kollektivs beslut uppfattades i klassisk beslutsteori som så lika individers, att samma rationella beslutsmodeller var tillämpliga för båda aktörskategori-erna. *Administrative man* kunde sålunda uppträda som kollektiv. Etiska över-väganden är genomförbara för kollektivet med reservationer som för matrisens första cell.

(3) Individuella rutinbeslut fattas utan explicit kalkyl (en motsvarighet till vad Hampshire kallar koncentrerade och förkortade överväganden). Aktören vet hur han ska handla och kan argumentera för sina handlingslinjer, utan att han nödvändigtvis har den verkliga grunden för valet klar för sig. Han följer traditi-oner, regler, andra aktörers råd osv. Därmed är ett etiskt övervägande efter Of-stads idealtyp definatoriskt omöjligt.

Är det ändå möjligt att aktörens handlingar är etiskt korrekta? Svaret är ja. Aktören kan mycket väl följa etiska riktlinjer vid valet av handlingsalternativ. Han kan ha fått dessa på olika sätt, t.ex. genom socialisering eller genom att de traditioner, råd och regler som han följer är etiskt grundade. Det är av allt att döma på detta sätt, som Hampshire föreställer sig att deliberationen normalt sker.

(4) Kollektivs beslutsfattande rutiniseras genom standardiseringar, som ska underlätta valet av handlingsalternativ i ärenden som organisationen ständigt ställs inför. Lika lite som i individfallet sker det några etiska överväganden vid beslutsfattandet. Etiken kommer in i verksamheten i den utsträckning den präglar standards.

Vid utformningen av standards kan etiska överväganden av en högre medvet-nhetsgrad förekomma. Standards kan emellertid också skapas genom grad-

visa praktiska anpassningar till problem.

(5) Individen handlar på grundval av impulser, instinkter och reflexer. Någon deliberation eller överhuvudtaget något medvetet val är det aldrig frågan om. I och för sig kan åtgärderna eller effekterna av dem uppfylla etiska krav, men då det saknas mönster i handlandet kommer eventuell etikanvändning att ske slumpmässigt. Det är uppenbart att denna situation är etiskt helt oacceptabel.

(6) Situationen motsvarar garbage-can-modellens anarkiska version. Etiska moment kommer att påverka beslutsprocessen i den utsträckning som de tongivande aktörerna, dvs. de som dominerar deltagandeströmmen, gör rationella etiska överväganden eller rutinmässigt handlar efter etiska föreställningar. Det är emellertid inte möjligt att förutse hur reaktionen blir utan ingående känedom om processerna.

Sammanfattningsvis finns det två situationer, 1 och 2, där en ansvarsfull deliberation i anknytning till Ofstads idealtyp är tänkbar. De beslutsmodeller som förekommer inom administrativ teori prövar inte mål och värden. Den instrumentella rationalitet, som dessa modeller företräder, är inriktad på *relationen* mellan mål och medel. För det etiska övervägandet är den systematiska prövningen av *värden* ett konstituerande drag.

I fall 5, där instinkter och slump härskar, saknas alla förutsättningar för ansvarsfull deliberation, eftersom inga överväganden företas. Fall 6 är problematiskt. Enskilda aktörer kan nämligen vara medvetna inom ramen för en anarkisk kollektiv process. Inte heller de båda rutinfallen, dvs. 3 och 4, uppfyller rimliga krav: rutiner medför dels att man inte ställer sig tvivlande till de normer och värderingar, som man vanemässigt tillämpar vid valet, dels att man inte ifrågasätter den verklighetsbild som rutinerna förutsätter⁴). Hampshires modell är tänkbar i situationerna 3 och 4.

Hur har forskningen värderat de allmänna modeller för beslutsfattande som kan inplaceras i matrisens olika celler? Om vi primärt är intresserade av beslutsmodellernas realism (= hur väl de avbildar verkligheten), har modeller i cellerna 1 och 2 utsatts för mycket hårdhänt kritik – speciellt gäller det de uppenbart orealistiska rationalitetsanspråken hos *economic man* och appliceringen av individmodeller på kollektiv. Modern empirisk forskning hävdar, att det snarare är modeller hänförliga till situationerna 3, 4 och 6, som präglar faktiskt beslutsfattande i offentlig verksamhet. Om detta är fallet, är det tveksamt om det i flertalet beslutsprocesser föreligger förutsättningar för ansvarsfulla överväganden enligt Ofstads norm.

medveten	explicit kalkyl	ETISK ANALYS
	rutin	MORALISKA REGLER
omedveten		EMOTIONELLA UTTRYCK

Fig. 2. Beslutsprocessen och etikprocessen

Inom etikanalysen finns samma typ av resonemang som presenteras i beslutsmatrisen i figur 1. Sålunda tar Cooper upp tre nivåer för etiska uttryck och överväganden, som är parallella med beslutsmatrisens nivåer. Den lägsta nivån i beslutsmatrisen, den omedvetna, motsvaras hos Cooper av den *expressiva (de emotionella uttrycken)* som innebär spontana och oreflekterade uttryck för positiva och negativa känslor. Något rättfärdigande eller någon detaljerad situationsbeskrivning förekommer inte. Uttrycken varken uppmanar till svar eller övertalar andra aktörer, och de är inte produkter av etiska överväganden. På nästa nivå finns de *moraliska reglerna*. Här ställs seriösa frågor och ges seriösa svar. Aktörerna får moralisk ledning av tumregler, maximer och ordspråk: »var rättvis mot dina underlydande«, »ärlighet varar längst« och »lojaliteten mot klienten kommer alltid i främsta rummet«. Den tredje nivån omfattar *etisk analys* och motsvarar ansvarsfull deliberation⁶⁾.

Aktörer kan röra sig upp och ned i denna hierarki av emotionella uttryck, moraliska regler och etisk analys. Olika aktörer kan vid ett visst tillfälle befinna sig på olika nivåer, och en aktör kan under en policyprocess flytta från en nivå till en annan. Därmed är det viktigt för en aktör, som vill handla någorlunda rationellt, att veta på vilka etiska nivåer som övriga aktörer befinner sig.

En andra grunddimension vid analysen av beslutsfattande omfattar problemlösning och konfliktlösning. Medan den klassiska beslutsteorin fokuserar på problemlösning, har moderna modeller snarare lagt tyngdpunkten på konfliktlösning. Det finns en tendens att betona den ena eller den andra aspekten utan

att explicit uppmärksamma att båda konflikt- och problemlösning ständigt är närvarande vid beslutsfattande. Ett ansvarsfullt etiskt övervägande kräver att båda aspekterna beaktas. Annars är risken att den etiska problemlösningen kompromissas bort för en ur andra synvinklar tillfredsställande konfliktlösning eller tvärtom.

En tredje distinktion inom beslutsteorin skiljer mellan instrumentella och symboliska processer och beslut. Symbolpolitik innebär att processer inte syftar till att nå fram till beslut, eller att beslut inte avses implementeras. Den har funktioner som att demonstrera enighet och handlingskraft både inåt och utåt. Vad innebär generellt ett förfarande med symboliska processer och beslut ur etisk synvinkel? Det finns goda skäl att ställa sig tveksam till denna form av politik. Trots allt är det frågan om att aktörer vilseleder andra aktörer om sina verkliga syften hur goda och rätta dessa än må vara. Dock kan det förekomma situationer i vilka symbolpolitik är det enda sättet att handla etiskt, nämligen då den gode aktören söker vilseleda den onde motståndaren.

Presentationen av olika dimensioner för analys av beslutsfattande ska visa att man kan inte utgå från att man har att göra med medvetna, explicit kalkylerande individer, som har instrumentella syften och vill åstadkomma problemlösning. Tvärtom, det finns ofta skäl att beakta det symboliska, rutinmässiga, intuitiva och slumpmässiga i de administrativa processerna. Hur skall man förhålla sig till detta faktum när man utformar konstruktiva modeller för ansvarsfull deliberation? Ska man använda en idealtyp som innehåller värden, vilka kan formuleras i krav som aldrig ens tillnärmelsesvis kan tillgodoses i realiteten? Idealtypen är ju inte någon norm, men den kan lätt få den funktionen, om man använder den som utgångspunkt vid utformningen av konstruktiva modeller. Problemet är inte nytt för beslutsteoretikerna. Ser vi till beslutsteorin i allmänhet har man explicit lämnat alla funderingar på absolut rationalitet. Det finns väl idag inte någon som finner det lönt att ställa upp *economic man* som ideal.

2. Konstruktiv teori för etiska överväganden

Vår uppgift är att söka efter modeller för *ansvarsfull deliberation* som befinner sig på konstruktiv nivå. Innan vi går in på resonemangen är det nödvändigt att klargöra förutsättningarna för att det ska vara någon mening med att ställa upp moralkrav.

Aktörförutsättningar för ansvarsfull deliberation

Ett självklart krav för att en aktör ska kunna värderas etiskt är att det föreligger kausalitet, dvs. att aktören vidtagit en viss åtgärd eller orsakat en viss effekt. Därutöver möter man i litteraturen ofta följande två krav⁷⁾.

- (1) *Insiktskravet*: att aktören *förstår* vad som är gott och ont, rätt och orätt
- (2) *Autonomikravet*: att aktören *kan* göra vad som är gott och rätt och undvika göra vad som är ont och orätt.

Vad är etisk insikt och vem kan uppnå en sådan? En vanlig uppfattning är att insiktskravet bara kan fyllas av den moraliskt mogna personen, som är medveten om att han bara är en människa bland andra, och som erkänner att alla kan ställa samma krav på respekt. Konkret uppfattar vi normala vuxna individer som moraliska aktörer, värderar deras beteende därefter och ställer dem till moraliskt ansvar för deras handlande. På exempelvis barn och mentalt sjuka ställer vi inte samma krav⁸⁾.

Fundamentalt gäller den moraliska medvetenheten att individen inser pliktens krav som de framstår i relationen till andra människors existens och behov. Ofta inser vi inte tillfullo vår moraliska situation förrän våra plikter i rollen går starkt emot våra personliga intressen. Ofstad föreslår att insikt fordrar att individen förstår skillnaden mellan att tillfoga en annan människa lidande och att inte göra det. Den som saknar insikt (dvs. är amoralisk) förstår inte denna skillnad⁹⁾.

Den som har insikt förstår skillnaden mellan ont och gott, rätt och orätt. Om insiktskravet skal ha någon mening måste det finnas en någorlunda allmänt accepterad och omfattad moralisk ståndpunkt, som den insiktsfulle kan ha kännedom om. Finns det en sådan ståndpunkt i praktiken? Ibland hävdas att så är fallet:

Our capacity for moral evaluation is taken as being self-evident; save for a relatively tiny number of psychopaths, adult human beings who are capable of reasoning at all have a moral sense and can make moral judgements. This is a contingent fact about human beings (we might have been different) but it is a fact, and therefore our concept of a human person is of a being who understands and values moral worth. It does not, of course, follow that people always behave as they think they ought to behave, or even that they always *know* they ought to behave, for egotism and a limited power to solve moral problems are also universal human attributes. But though we do not expect moral perfection and moral omniscience we do expect moral awareness¹⁰⁾.

Idén om att alla människor i princip förstår en moralisk situation (ett slags moralisk intuitivism) är mycket vanlig i etikdiskussionen. Vad talar mot respektive för att det finns en sådan moralisk insikt hos den normala människan? Vi ska se på några resonemang.

Den nazistiske massmördaren Eichmanns verksamhet bedöms av alla normala människor som bottenlöst ond. Frågan är om han var amoralisk (dvs. inte förstod skillnaden mellan rätt och orätt) eller omoralisk (handlade mot sitt bättre vetande)? Kan man förklara hans handlingssätt med att han var ett slags monster, som på ett markant sätt avvek från människor i övrigt? Det förefaller inte så. Eichmann tillfångatogs av israelerna och ställdes inför domstol i Jerusalem. Inför rättegången undersöktes han av psykiatiker, vilka kom fram till att han var en genomsnittlig, normal person, som varken var undermåligt begåvad, indoktrinerad eller cynisk. Trots detta framstod han som totalt oförmögen att skilja mellan vad man i allmänhet uppfattade som gott och ont, rätt och orätt.

Eichmanns domare kunde inte förklara motsättningen på annat sätt än att han ljög. Hannah Arendt menar att de därmed missade en viktig poäng. Som situationen var i Nazityskland var det inte de normala utan de avvikande som reagerade på ett sätt som var etiskt »normalt«. De fruktansvärda ogärningarna begicks av människor som i många avseenden var förvillande lika »vanliga« människor. Arendt kallar företeelsen *den banala ondskan*.

Fallet Eichmann, och överhuvudtaget det vi uppfattar som patologiskt hos nazisterna, ger anledning till eftertanke. Det är nödvändigt att se etiska problem i ett samhällsperspektiv. Fordras det vissa sociala förutsättningar för att en etisk insikt ska vara möjlig? Exemplet med Eichmann gäller ju inte smärre kulturella variationer av en art som kan förekomma inom alla samhällen. Vad som står på spel är de fundamentala frågorna om liv och död. Finns det inte ens på denna nivå regler för mänskligt beteende som alla människor accepterar oberoende av situation? Är vi i västdemokratierna definitivt på den säkra sidan då det gäller de sådant som nazismens illdåd, dvs. kan något liknande aldrig ske hos oss? Dessvärre är det inte självklart att frågan kan besvaras med ett otvetydigt *ja*. Vi ska illustrera med vetenskapliga experiment med vanliga amerikanska medborgare som deltagare. Sambandet med vad vi redan diskuterat är uppenbart. Man har för övrigt i litteraturen redan använt beteckningen »Eichmannexperimenten«¹¹⁾

Experimentet kallas Milgrams auktoritetsexperiment. Försökspersonerna informerades om att de som lärare skulle biträda vid ett vetenskapligt inlärningsexperiment, som gick ut på att klarlägga om bestraffningar effektiviserade inlärningsprocessen. En och en placerades försökspersonerna (lärarna) vid en panel där de kunde förmedla elchocker till eleven på en skala från *lätt chock* (15v) till *Fara - svår chock* (450v). Experimentet inleddes med att eleven spändes fast i

en stol, och läraren började ställa frågor. När svaren var felaktiga gav läraren sin elev en elchock av viss styrka (strömmen förmedlades i realiteten inte till eleven, men denna spelades i några varianter smärta med stönanden och skrik).

Resultatet var chockerande för försöksledningen. Som Asplund uttrycker det, är »inget annat beteendevetenskapligt forskningsresultat ... tillnärmelsesvis lika förfarande»¹²). Över 60 pct. av försökspersonerna accepterade nämligen att ge eleven det högsta volttalet, som alltså explicit angetts som farligt, också i fall där eleven skrek av smärta och bad läraren att avbryta.

Hur ska detta förklaras? Milgram själv framför tesen om »agentic shift«. Försökspersonen lämnar i sin roll som exekutor sin autonoma individroll och inlemmas i en hierarki, där han verkställer någon annans önsknings. Han känner då inte något ansvar för sina handlingar utan värderar sin insats efter hur väl han uppfyller auktoritetens önsknings.

Det finns några resultat, som modifierar de allmänt nedslående slutsatser som man skulle kunna dra av Milgrams experiment. Vid en av varianterna på experimentet tillkom två assistenter till läraren, och dessa protesterade mot att han utdelade stötarna. Därvid sjönk andelen lärare, som var villiga att fortsätta till slutet, till 10 pct.. Som Asplund framhåller förefaller det som om närvaron av assistenterna kraftigt motverkade benägenheten att lyda försöksledaren. Asplund hävdar också att försökspersonernas reaktioner till en del kan förklaras med att de gått upp i sin uppgift (fascination) på sådant sätt att de förlorat kontrollen över sina handlingar. Hade experimentet pågått en längre stund hade måhända flera vägrat att fortsätta¹³).

Milgrams experiment antyder åtminstone i den mest extrema tolkningen, att det inte fordras någon långvarig indoktrinering i ett totalitärt samhälle eller psykiska defekter hos individen för att människor ska begå grymheter. Istället förefaller det som om det fanns en målförskjutningsmekanism inbyggd i själva den hierarkiska konstruktion (något som byråkratiforskningen alltid hävdar). Vad som oroar är om hierarkin är så fundamental för våra samhällen, att vi inte kan förvänta oss att människorna intuitivt handlar etiskt. Med detta kan vi emellertid inte konkludera att den genomsnittliga, psykiskt friska, individen inte vet vad som är rätt och orätt, gott och ont. Problemet är att han i vissa situationer kopplar bort denna vetskap och istället helt underordnar sig auktoriteten.

Vår normativa stipulation, att den normala individen förstår vad det innebär att handla etiskt, står därför kvar. Av denna stipulation följer – allt annat lika – att individen inte ens som rollinnehavare kan undgå sitt moraliska ansvar. Att skylla på överordnade kan aldrig ge moralisk alibi. Moraliskt ansvar är individuellt och kan aldrig överföras på någon annan¹⁴). I dagens läge bör detta framhållas med särskild kraft, eftersom styrningen ofta är så oprecis att det knappast är meningsfullt att försöka skylla verkställandets utformning på över-

ordnades styrning.

I litteraturen stipuleras vanligtvis ytterligare en förutsättning för att aktören ska kunna klandras om han gör ett oetiskt val, nämligen att han har någon *autonomi* – att han kunde ha handlat annorlunda¹⁵). Innebörden i detta är bl.a. att etiska avgöranden inte får göras under tvång, utan aktören måste fatta beslutet under frihet. Vi ställs därmed inför särskilda svårigheter då det gäller etiska värderingar av aktörers beteende. Kan man använda samma måttstock för att bedöma handlingar av aktörer i Nazityskland (vilka eventuellt kunde emotse svåra sanktioner om han gick emot överordnade) och handlingar av dagens svenskar? I västdemokratin är det tvång som aktörer kan utsättas för från sina överordnade sällan av det extrema psykologiska och fysiska slaget¹⁶).

Det finns också aspekter på autonomi som kan hänföras till handlingsförmågan. Vad innebär det om aktören i och för sig förstår vad som är gott och ont men gör vad som är ont på grund av att han inte *kan* göra gott, t.ex. för att han saknar materiella resurser eller relevant information? Den etiska bedömningen är naturligtvis avhängig av hur lätt aktören kunde skaffat sig erforderliga materiella resurser eller kunskaper. Okunnighet som är en följd av att aktören försummat att skaffa sig nödvändig information är inte ursäktlig¹⁷). När nazismens byråkrater ställdes till ansvar efter kriget försvarade de sig vanligen med att de inte hade en aning om vilka ogärningar de medverkade till. Deras domare hävdade att de ljög eller att de lätt kunde ha skaffat sig kunskap om nazismens verkliga ansikte. Albert Speer, Hitlers rustningsminister som dömdes till tjugo års fängelse i den stora processen i Nürnberg, tillstår i sina memoarer att om han läst nazismens ledande ideologer hade han fått den nödvändiga informationen om deras målsättningar¹⁸).

Först om förutsättningarna *insikt* och *autonomi* är för handen, är det meningsfullt att värdera aktörens handlingar etiskt. Stipulationen att varje normal människa vet vad som är gott och ont, rätt och orätt är nödvändig för att vi överhuvudtaget ska få en etiskt fungerande värld.

Några konstruktiva modeller för ansvarsfull deliberation

Man talar ibland om en praktisk moral som innebär en kompromiss mellan moraliskt önskvärda handlingar och sådana som faktiskt vidtas. Etiken innebär m.a.o. att aktörer anpassar sig till vad som är möjligt att genomföra. En sådan moral ger inte några absoluta värden men åtskilliga praktiska möjligheter. Det gäller att ta sig fram genom en labyrinth av motstridiga värden av vilka inget regerar suveränt¹⁹). Frågan är inte *om* man ska kompromissa, utan *när* det ska ske²⁰). Det är på denna nivå vi kan förväntas finna våra konstruktiva modeller för ansvarsfull deliberation.

Vi ska nu se på några olika förslag till utformning av konstruktiva modeller för ansvarsfull deliberation. Den första modellen är Warwicks och han kallar den dialektisk ansvarighet. Den är tänkt för en situation med handlingsfrihet och utgår från att man kan acceptera, att personliga intressen eller organisationsintressen involveras, förutsatt att dessa inte motverkar det allmänna intresset eller på annat sätt ställer till skada. Själva beslutsfattandet beskriver han på följande sätt:

Public officials are neither fully rational in their administrative actions nor totally lacking in rationality. They rarely if ever seek all the possible alternatives for action, search for all the information relevant to each alternative, and weigh the advantages and disadvantages of each option for choice. But at the same time they are not blindly driven by organizational routines and by self-interest, so that reason can influence their decisions. Accountability is thus dialectical in the sense that moral choice involves the competing pulls of routine and reason, obedience and initiative, narrow interest and the public interest²¹).

Warwick kallar sin process för *reflekterat val*. En ansvarsfull användning av handlingsfrihet fordrar att aktören inte automatiskt följer organisationsrutiner och konventionella problemlösningar. Varje nytt beslut måste fattas på grundval av en kalkyl. »An ethics of discretion urging officials to soar above their bureaucratic context would be etherel; one allowing them to dissolve into that context would be superfluous. Reflective choice lies on a plane between disembodied rationality and fatalistic realism«. Ett reflekterat val förutsätter att aktören är klar över vilka värden som ska befordras eller beskyddas, är någorlunda säker på att den information som används är adekvat och tillförlitlig, och är klar över sambanden mellan fakta och värden²²). I beslutsmatrisens (fig. 1) termer befinner sig Warwicks etiskt ansvarsfulle aktör på de medvetna nivåerna någonstans mellan explicit kalkyl och rutin.

Den andra modellen, som företräds av Yates, uppfattar frånvaron av ansvarsfull deliberation som ett resursproblem. Om aktörerna hade större resurser vore kanske situationen annorlunda? Ett sätt att komma fram till en lösning på resursdilemmat är att deliberationen inte förutsätts vid alla beslut. Vi behöver då kriterier som anger vilka fall som ska prövas etiskt. Yates föreslår två urvalskriterier: (1) ärendet utgör ett icke-rutinmässigt initiativ eller avviker klart från tidigare praxis, och (2) ärendet gäller tillämpning av fundamentala sociala värden såsom jämlikhet, lika tillfälle för alla, personlig frihet eller det allmänna intresset²³). Vi får förutsätta att de standards och rutiner, som gäller för alla beslut som inte prövas, har valts efter ansvarsfull deliberation.

Den tredje modellen resonerar i termer av samvetsetik. Hur ska överordnade

etiska riktlinjer eller värden ingå i beslutsprocessen enligt denna modell? En idé är att värdena ska appellera till aktörens egen moraliska bas. Därigenom får han hjälp att klarlägga innehållet i sina egna politiska idéer. Effekten blir ett slags samvetsetik – etiken är internaliserad hos aktören. Plikten att följa det egna samvetet innebär i detta fall inte att aktören intar en individualistisk ståndpunkt, utan att han har internaliserat värdena i det samhälle han tjänar²⁴).

Samvetsetiken kräver att aktören har integritet – »having a genuine, whole-hearted disposition to do the right and just thing in all circumstances, and to shape one's actions accordingly«. Då samhället saknar en etisk kod, som täcker alla situationer och handlingar, måste aktören själv söka lösningar på de dilemman han ställs inför²⁵). Praktiskt innebär detta att man överger substansetik av den typ som omfattar uppräknings av ett korrekt innehåll och övergår till samvetsetik.

Hur långt ska aktörens ansvarsfulla deliberation gå? Räcker det om han granskar värdena i de moment han har att verkställa, eller bör han också granska den policy som momenten ingår i? Måste han kanske därutöver etiskt värdera de politiska makthavare som svarar för styrningen? Ska han rentav ta ytterligare ett steg och se på den moraliska halten hos själva systemkonstruktionen (parlamentarisk demokrati, totalitär regim osv.)?

Organisation och etik

Moralfilosofin ser ofta den moraliskt eller omoraliskt handlande individen som ensam och isolerad. Omoraliska handlingar tillskrivs sådant som girighet, makthunger eller lojalitet mot familj och vänner. En sådan infallsvinkel är emellertid problematisk för analys av offentlig etik. Aktörens handlingar påverkas nämligen av den organisation i vilken han verkar. Det är därför nödvändigt att beakta den organisatoriska kontexten vid analysen. Vi ska se på några av de problem som följer med detta bredare betraktelsesätt.

I en organisation med många människor kan det vara svårt eller rentav omöjligt att klargöra ursprunget till en viss handling. Många deltar med små insatser vilkas effekter kan vara svåra att ens principiellt spåra i den slutliga organisationshandlingen. För individen är det inte alltid lätt att förstå konsekvenserna av handlingarna. Det kan medföra att han förlorar känslan för sitt moraliska ansvar för verksamheten. Fenomenet har kallats *problemet med många händer*²⁶).

Vilket ansvar har individen för sin organisations åtgärder? Är det endast den som koordinerar alla delbesluten som moraliskt ansvarar för organisationens handling eller har alla medverkande ansvar? I diskussionen har båda dessa ståndpunkter hävdats. Tre olika argumentationslinjer kan särskiljas. *Hierarki-*

ansvarighetslinjen ser rollinnehavarna, speciellt i organisationstoppen, som ansvariga för organisationens handlingar. Det är den Weberska modellen som bygger på klara befälslinjer och klart avgränsade ansvarsområden. Den fungerar moraliskt bara om ledarna har möjlighet att påverka vad som sker längre ner i hierarkierna, dvs om de genom sina åtgärder kunde ha åstadkommit annorlunda organisationshandlingar. Modellen kan placera ansvaret men tar inte hänsyn till de många händerna. *Kollektivansvarighetslinjen* menar endera att alla involverade individer bär ansvar för organisationens beslut eller att kollektivet, snarare än någon enskild individ, bär ansvaret. I ingetdera fallet blir det frågan om någon egentlig ansvarighet. Modellen tar i hög grad hänsyn till många händer, men den kan inte placera ansvaret på ett rimligt sätt. *Personlighetsansvarighetslinjen* hävdar att en individ har ansvar om hans handlingar eller uraktlåtenhet att handla orsakat effekten (kausalmomentet), och om hans val av åtgärder inte kan tillskrivas okunnighet eller tvång. I organisationer ger många händer problem med att spåra orsakerna²⁷).

Det finns ytterligare en nivå att ta hänsyn till. Organisationsforskningen har i ökande utsträckning konstaterat att *interorganisationsnivån* (eller kanske snarare *interaktörsnivån*) generellt är av stor vikt vid analys av organisationsbeteende. Frågan är om det inte finns skäl att beakta denna nivå även vid etikstudiet? Åtminstone någon forskare hävdar att detta är nödvändigt och det förefaller klart att han har rätt²⁸).

Hur ska vi angripa problemet med etik i interaktörmiljö mellan organisationer? Som nämnts finns det tendenser till att individens känsla för ansvar tunnas ut vid medverkan i organisationers verksamhet. Man vågar förutsätta att denna uttunning i varje fall inte blir mindre markant i interaktörsnätverk än i organisationer. Interrelationerna mellan olika aktörer (kollektiv och individer) blir så oerhört komplicerade att det är nästan omöjligt att klargöra vem som bär ansvaret för resultaten. Man kan emellertid också notera, att aktörer som verkar i miljöer med flera organisationskulturer involverade har större utsikter att bli medvetna om socialiserings- och disciplinerings effekterna. Därmed ökar deras förutsättningar att stå fria gentemot lojaliteter som kan leda till oetisk verksamhet. Individens känsla för sitt eget ansvar kan med andra ord förväntas öka med interaktörsnätverken²⁹).

3. Sammanfattning

För analysen av politisk etik är beslutsprocessen ett självklart fokus. Problemet är att de beslutsmodeller som finns att tillgå är otillräckliga. För det första förutsätter de en grad av medvetenhet och rationalitet som normalt inte förefaller

vara för handen. För det andra arbetar modellerna i ett individperspektiv medan politiska beslut vanligen tillkommer i kollektiv. För att få en realistisk analys av hur det etiska övervägandet faktiskt går till är det nödvändigt att i modellerna inkorporera lägre medvetenhetsnivåer och kollektiva processer. Huruvida detta också ska prägla utformningen av normativa modeller för etiska överväganden är en annan fråga.

Det finns en omfattande diskussion kring frågan om individers ansvar i kollektiv. Framför allt har krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten uppmärksamrats. Det är lätt att finna exempel på ohyggliga brott även från senare tid. Förövarna av illdåden försvaras med att de bara lytt svårtolkade order i besvärliga situationer. Överordnade som givet ordern befann sig på sådant avstånd från händelserna, att de aldrig kunnat föreställa sig att det skulle uppkomma situationer, där implementeringen fick så olyckliga följder. Att utkräva ansvar under sådana omständigheter har ofta uppfattas som orimligt. Både närhet och avstånd medför således befrielse från ansvar³⁰). van Gunsteren karakteriserar detta som »A magnificent arrangement in which everyone is safe except the victims«³¹).

På denna punkt finns det anledning att ta ställning: *aktören har alltid individuellt ansvar för sina åtgärder, och han är skyldig att etiskt pröva den verksamhet som han medverkar i*. Den omständighet att organisationens eller aktörsnätverkets komplexitet försvårar möjligheterna till kontroll medför inte något avkall på det moraliska ansvaret. Om organisationsprocedurerna är sådana, att de ständigt leder till etiskt tvivelaktiga beslut, bör den etiskt ansvarsfulle aktören inte stillatigande åse detta³²).

Litteraturförteckning

- Anderson, Charles W. 1979: The Place of Principles in Policy Analysis, in: *The American Political Science Review*, Vol 73 s. 711-723.
- Arendt, Hannah 1965: *Eichmann in Jerusalem. A Report on the Banality of Evil*. rev.ed., Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books 1976
- Asplund, Johan 1987: *Det sociala livets elementära former*. Göteborg: Bokförlaget Korpen
- Boling, T Edwin-John Dempsey 1981: Ethical Dilemmas in Government: Designing an Organizational Response, *Public Personnel Management Journal*. Vol. 10, s. 11-19.
- Cooper, Terry L. 1986: *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role*. Millwood, NY: Associated Faculty Press
- Downie, RS 1964: *Government Action. Some Principles and Concepts of Liberal-Democracy*, London: MacMillan
- Frankena, William K 1973: *Ethics*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall, 2nd ed
- French, Peter A 1972: *Individual and Collective Responsibility. Massacre at My Lai*. Cambridge Mass: Schenkman Publishing Company

- van Gunsteren, Herman R 1986: *The Ethical Context of Bureaucracy and Performance Analysis*, in: Franz-Xaver Kaufmann - Giandomenico Majone - Vincent Ostrom (eds): *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: Walter de Gruyter, s. 265-278
- Hampshire, Stuart 1983: *Morality and Conflict*. Oxford: Basil Blackwell
- Hart, David K 1984: *The Virtuous Citizen, The Honorable Bureaucrat, and »Public« Administration*, in: *Public Administration Review*. Vol. 45, s. 111-120.
- Lundquist, Lennart 1987: *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund/Bromley: Studentlitteratur/Chartwell-Bratt
- Ofstad, Harald 1982: *Ansvar och handling. Inledning till moralfilosofiska problem*. Stockholm: Prisma
- O'Toole Jr, Laurence 1985: *Diffusion of responsibility: An Interorganizational Analysis*, in: K Hanf-Th A J Toouen (eds): *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dorhrecht; Martinus Nijhoff Publishers, s. 201-225
- Rohr, John A 1978: *Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values*. New York: Marcel Dekker
- Seadler, Stephen E 1978: *Ideologic Essentials of Public Administration*, in: John W Sutherland (ed): *Management Handbook For Public Administrators*. New York: van Nostrand Reinhold Company, s. 157-199
- Thompson, Dennis E 1980: *Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands*, in: *The American Political Science Review*. Vol. 74, s. 905-916
- Thompson, Dennis F 1985: *The Possibility of Administrative Ethics*, in: *Public Administration Review*, Vol. 46, s. 555-561
- Thompson, Dennis F 1987: *Political Ethics and Public Office*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Thompson, Kenneth W 1983a: *Ethics and Foreign Policy*, in: Francis Canavan (ed.): *The Ethical Dimension of Political Life*. Durham, NC: Duke University Press, s. 17-27
- Trusted, Jennifer 1987: *Moral Principles and Social Values*. London: Routledge and Kegan Paul
- Warwick, Donald P 1981: *The Ethics of Administrative Discretion*, in: Joel L Fleishman - Lance Liebman - Mark H. Moore (eds.): *Public Duties. The Moral Obligations of Government Officials*. Cambridge, MA: Harvard University Press, s. 93-141
- Yates Jr, Douglas T 1981: *Hard Choices: Justifying Bureaucratic Decisions*, in: Joel L Fleishman - Lance Liebman - Mark H. Moore (eds) 1981, s. 32-51

Noter och hänvisningar

- 1) Jf. Frankena 1973: s. 12.
- 2) Se Ofstad 1982: s. 23f.
- 3) Se Hampshire 1983: s. 2.
- 4) Se Hampshire 1983: s. 102.
- 5) Jf. Anderson 1979: s. 712.
- 6) Se Cooper 1986: s. 14ff.
- 7) Jf. t.ex. Downie 1964: s. 35f.
- 8) Se Downie 1964: s. 18ff.
- 9) Se Ofstad 1982: s. 38f).

- 10) Se Trusted 1987: viii.
- 11) Jf. Asplund 1987: s. 246.
- 12) Se Asplund 1987: s. 246.
- 13) Se Cooper 1986: s. 150ff og Asplund 1987: s. 247ff.
- 14) Se Hart 1984: s. 115.
- 15) Jf. Thompson 1980: s. 906.
- 16) Se Thompson 1981: s. 909, 1987: s. 61ff.
- 17) Jf. Thompson 1980: s. 909.
- 18) Se Seadler 1978: s. 162.
- 19) Se Thompson 1983: s. 25.
- 20) Se Rohr 1978: s. 9.
- 21) Se Warwick 1981: s. 115.
- 22) Se Warwick 1981: s. 117ff.
- 23) Se Yates 1981: s. 45f.
- 24) Se Rohr 1978: s. 65f, 75.
- 25) Se Fleishman 1981: s. 53f.
- 26) Thompson 1980: s. 905ff.
- 27) Se Thompson 1980: s. 906ff, 1987: s. 40ff, jf. indelingen hos Downie 1964: s. 39ff.
- 28) Se O'Toole 1985.
- 29) Jf. O'Toole 1985: s. 210ff.
- 30) Jf. French 1972.
- 31) Se van Gunsteren 1986: s. 275.
- 32) Jf. Thompson 1980: s. 914f, 1985: s. 559f.

Constraints and opportunities in the foreign policies of small states

by Raimo Väyrynen

1. Introduction

The dynamics of international relations are generated by the interaction of opposing forces. Such interacting forces include power vs. morality, external dependences vs. internal autonomy as well as structural inequality vs. legal equality of states. The relations between such forces are loaded with tensions and may hence erupt into violent conflicts, but may also encourage cooperation between actors having similar interests. As a rule, international relations are characterized by a dynamic equilibrium which may occasionally break down and lead to qualitative changes in their organizing principles.

International relations are inherently dynamic because every national action alters the prevailing international structure. The most appropriate way of conceptualizing the relationship between national actors and international structures is to consider them theoretically interdependent. This means that neither national actors nor international structures are given theoretical primacy. Instead, they are »dialectically related« in that states acquire meaning only through their position in the international system. Such a system cannot exist, however, without states establishing, by their intentional actions, basic rules and procedures in their mutual relations. International structures exist only through the medium of state actions which are, in turn, steered and modified by those very structures (Wendt, 1987: p. 355-61).

The outcomes of structural processes are not neutral, but always favour some actors, interest or values. For this reason, an outcome generates counterforces interacting with the forces embedded in the prevailing structure. Each phase of a political process can be interpreted, relying on complex interactive models, by the preceding developments. The cause-effect relationships in international relations may, in other words, be better captured by the models of *configurative*

causality rather than of *linear causality* (Senghaas, 1972). This being the case, international relations are notoriously difficult to predict, they are not determined by any single background factor and are not moving towards any definite goal.

One aspect of the interactive dynamics in international relations is the interdependent relationship between *external constraints* and *internal capabilities*. This distinction is especially pertinent in the analysis of great and small powers and their mutual relations. External constraints are never total but contain, to a lesser or greater degree, niches providing *opportunities* for actors to promote their interests. The ability to utilize these opportunities depends on the internal capabilities of states (for a general discussion, see Lukes 1977).

External constraints are embedded in the hierarchical nature of international relations depriving small states of action opportunities. The decisions of major powers at the top of the international hierarchy alter the international structure and foreclose, directly and indirectly, some options on the agenda of small states. The range of their policy alternatives is thus reduced, not only because of their inferior capabilities, but also due to the structural logic of international relations.

The structure of international relations is not, however, monolithic. On the contrary, it is diversified as both various dimensions of power and issue areas become disjoint. In the international context, power resources are becoming more dispersed, differentiated and fragmented (Väyrynen 1986: 98-101). Together with the decreasing political utility and relevance of military force, these developments, suggesting the breakdown of hierarchies, underline the validity of the notion of *complex interdependence*. Its relevance for the study of external constraints on small-power policies is enhanced by the recognition of the importance of domestic politics. Keohane and Nye (1987: p. 739-40) have moved in this direction to improve their understanding of changes in complex interdependence. On the other hand, domestic politics relate to the internal capabilities of states and their ability to alter the structure and operation of international relations.

The internal capabilities of small states mean that they have at least some power in terms of competence and capacity to act, although they are not able to force other states to behave in a given manner. This capacity to act may be due to a more effective policy-making organization of small countries, their tendency to concentrate on a limited number of issues and to actively explore alternative routes of action. As a matter of fact, the efforts of small states to *circumvent* the existing international constraints by seeking alternative policies may be a key to the understanding of their relative economic and political success. In other words, »we should not expect, as traditional power theory does, the small

states to desire the same goals, have the same interests, utilize fewer of the same resources, execute their foreign policies at the same levels as large powers, or in any way operate as mini versions of larger states« (Papadakis & Starr, 1987: p. 420).

Instead of perceiving small states as dwarfs in international relations, their policy makers are, as a rule, rather confident about the ability of their nations to survive, prosper and wield diplomatic influence. In a direct confrontation between the great and the small, the latter would no doubt be more severely harmed. That is why small states prefer *indirect strategies* rather than the competition based on the principle of »measure for measure«. Such strategies reduce the relevance of the traditional power resources by major states making them non functionable and ineffective as tools of influence.

It has been suggested that small states are much more preoccupied with economic issues than with the concerns of military security (Papadakis & Starr 1987: p. 430). This suggests that small states have more interest in the trading world than in the political-military world, to use the notions coined by Richard Rosecrance. He suggests, as a matter of fact, that the proliferation of small states after World War II has greatly enhanced the prospects for a trading world as such states need, in relative terms, more trade than great powers (Rosecrance 1986: 176). It is easier for small states to live in a trading world than under the pressure of power politics. Yet, there are also economic threats, emanating from both other states and transnational economic actors, which undermine the security and identity of small states (Wiberg, 1987: p. 203-204).

2. External constraints

External obstacles to small-state action can be conveniently grouped into *structural* and *geopolitical* constraints. Structural constraints are embedded in the hierarchical inequity of international relations depriving weaker actors of several options available to the stronger ones. The basic structure of international relations can be altered only very slowly; their organizing principles are resistant to change. This does not mean, though, that the decisions and behavior of small states are predetermined by the existing international structure. In effect, the structures of everyday life in international relations are constantly changing.

Anthony Giddens' social theory helps to understand this issue. His argument is that the hierarchical nature of international relations acts not only as a constraint, but also as a *motive* urging decisions and actions to transform the system. Such actions shape the everyday structure by redefining the roles and positions of various actors and their mutual coalitions (Giddens 1985). Because of

their limited size, external challenges in small states have a greater relative impact on the functioning of society than in major powers.

From a theoretical point of view, this approach recognizes that both the properties of agents and those of social structures are needed in the explanation of political processes. To be applicable in empirical research such stress on the ontological interdependence of actors and structures requires »the development of mediating concepts that link structure and agency in concret situations« (Wendt 1987: p. 356). Such mediating concepts may focus, for instance, on the patterns of integration (dependence) and emancipation (autonomy) between states and international structures.

The need of small states to respond to external pressures requires the concentration of their societal resources to the promotion of economic development, national security and foreign-policy influence. Thus, the inequity of the international system organizes and stimulates political actions of small states in their efforts to defend and improve their positions. More generally, in international relations hierarchy fosters emancipation and unicentricity creates forces working for a more multicentric system (Väyrynen 1986: 95-96). Small states tend to support the tendencies towards emancipation and multicentrism. In that sense, they are a *force of change* striving for more equal and peaceful international relations.

The stress on international equity for small states is not only a political value, but also a solution favoring their own interests. The more equally economic resources are distributed and the less international relations are based on the use of military force, the more secure is the position of small states. For this reason it is rational for the political leadership of small states to attempt the transformation of the present structure of international relations. Such a transformation should not lead, however, to the breakdown of international order. Small states dislike unfettered economic and military competition as their chances to succeed in international rivalries are much more limited than those of great powers.

For this reason, small states are also a *force of stability* supporting the gradual and managed change of international relations. The combination of stability and change as the main objectives of small states makes them advocates of *reforms* as a middle road between revolutionary changes and *status quo*. Contrary to the policies of some middle-sized, non-aligned states in the Third World, the small industrialized states do not aim to alter the existing foundations of international relations, but rather to reform them in accordance with their own interests.

Small states try to reduce international inequality, and conflicts arising from it, by *development cooperation*. By means of arms control and *disarmament*

they hope to manage military competition and security risks brought about by it. By promoting *multilateral international cooperation*, including the strengthening of the United Nations and international law, small states attempt to rein unilateral power politics. Despite historical disappointments, small states still appreciate security and other benefits to the gained from the participation in *international institutions* (Pedersen 1987). Occasionally, they try *collective political strategies* to enhance their bargaining power and influence on the conduct of international relations (Wiberg, 1987: p. 216-22).

By advocating *free trade* small states counteract protectionist tendencies and promote functional interdependencies as external constraints on the policies of nation states. In promoting *technological cooperation* small states try to overcome the limitations of their scant resources and the lack of economies of scale in the development and use of industrial innovations. All in all, small industrialized states are *liberal* by virtue of their basic political predisposition. This is also visible in their emphasis on *human rights* in contrast to the collective rights of state.

3. Internal capabilities

In evaluating the ability of small states to promote their interests by a variety of direct and indirect strategies one has to focus not only on external constraints, but also on their internal capabilities. As the economic and military capacities of small states are, by definition, limited, they have to put a premium on other types of capacities. In this context I would like to single out such immaterial capabilities as political leadership and institutional arrangements for attention.

In small countries the central functions of *political leadership* include the mobilization of limited resources and the development of strategies to circumvent external constraints. In small countries the lack of differentiation in the foreign policy apparatus tends to enhance the role of political leaders. The importance of political leadership is borne out by the experiences of small states in World War II. Most of them were able to compensate by their foreign policy skills for the military superiority of great powers and either to stay outside the war or to retrain, in the end, their independence.

Small states emerged, in other words, from World War II in a better shape than one might have expected on the basis of the distribution of economic and military capabilities. Thus small states contributed to the maintenance of the states system as the dominant form of international organization. The survival of small states presupposed, though, the preservation of national cohesion and favorable geopolitical location off the major routes of attack (Fox, 1959 and

Wolfers, 1943).

In her study of Finland during the Second World War, Annette Baker Fox observes that it was able to retain its self-determination by a combination of its stamina and lack of strategic significance. The ultimate test of its strategic insignificance was in 1944 when the Red Army directed its attention from the Finnish front to Central Europe. Finnish resistance, backed in politico-military calculations by the Swedish neutrality, was left alone in its own corner of Europe (Fox, 1959: p. 43-77).

The Finnish case hints at a more general pattern: small states are saved not only by their sensible and forward-looking political leadership, but sometimes also by their secondary or peripheral position. Small states may benefit, in effect, from the »significance of their insignificance«. In economic history it has been pointed out that the choice of small country's development model generates fewer and weaker international reactions than the corresponding decision by a major power (Saul, 1982: p. 113-14). This kind of structural, or strategic, perspective is a useful corrective to an unwarranted emphasis on the role of political leaders in small states.

Yet, the quality of political leadership is immensely important for small states in developing a political philosophy, mobilizing resources and making initiatives. The leadership may derive its strength from the personal qualities of officeholders. The efficacy of leadership requires the acceptance of basic political philosophy, and practical measures to implement it, across the party lines. The leadership may be further strengthened by the political durability of the policymaker; leadership usually takes time to mature. The long-time Danish foreign minister, P. Munch in the interwar period is an example of the small-state leader whose political position and philosophy became entrenched over a period of time (Pedersen, 1970).

Political and military *crises* are a test case of the small states and their political leadership. The management and resolution of a crisis, in particular if it occurs in the relationship with a major power, calls for effective domestic leadership and ability to establish relations and negotiate with foreign leaders. The Finnish-Soviet note crisis of 1961 provides an example of the skillful management of a conflict with a great power by the political leader of a small country. President Urho Kekkonen was not only able to resolve the crisis satisfactorily, but was also able to enhance his personal power and prestige (Väyrynen, 1984).

4. Corporatism as a safeguard

The national economies of small states are dependent on the world economy and are constantly subjected to various *pressures of peripheralization*. Their predilection to free trade, in contrast to protectionist solutions, tends to reinforce these tendencies. In order to avoid economic and social disintegration, to retain their political coherence and to enhance their domestic capabilities, small states have to develop *institutional shields* against external pressures. They are intended to safeguard the society, in particular its vulnerable sectors and groups, against relative deprivation which the unhindered free trade would bring about. Without domestic compensatory measures the economic strategy of small states would jeopardize social and political stability.

Peter Katzenstein has termed this approach as the strategy of *social compensation*. In small countries it has assumed different forms ranging from industrial policy through social welfare to incomes policy. The Austrian *Sozialpartnerschaft* is perhaps the best-known example of the compensatory strategy by a small state. The basic objective of social compensation is the management, not the elimination of the uneven development fostered by the external relations of dependence. Such an institutional arrangement contradicts, in fact, the widespread argument that full participation in the world economy and the political intervention into the domestic economy are incompatible. Rather, in small countries social compensation is a precondition for the conduct of a free-trade policy (Katzenstein, 1983: p. 106-14 and Katzenstein, 1985: p. 45-57).

In reality, social compensation has been accompanied in most small industrialized countries with various incomes-policy arrangements. They have become a means of redistributing gains and costs from the participation in regional economic integration and global economic transactions. Incomes policy is an aspect of the corporatist political order. *Corporatism* has become the opposite side of the involvement in the unregulated international market, in reality, it is regulated by major economic powers and corporations. Corporatism is, of course, only one possible political arrangement to deal with the internal and external regulation of the economy and it may, furthermore, assume weak or strong forms. Yet, it appears to be particularly common in small industrialized countries, often associated with a strong public sector and strong support to the Social Democratic parties (Paloheimo, 1981 and Katzenstein, 1983: p. 114-27).

A critical question in the political and economic strategy of small states is the relationship between social compensation and structural transformation of the economy. Peter Katzenstein (1985: p. 200) points out that the spread of compensatory arrangements may foreclose strategies of adjustment and transformation. This appears, indeed, to have been the case in Austria where the inability to

restructure the aging basic industry, linked with the public sector, has become an impediment to continued economic development. The Austrian experience can be contrasted with that of Finland which Katzenstein did not include in his study.

In Finland the structural transformation of the economy and the expansion to new export markets have been more successful than in Austria. This difference may account, in part, for the difference in the integration policies of these two neutral countries in relation to the European Community. Serious domestic economic problems push the Austrian policy-makers to a kind of gamble in which a full membership in the Community is considered a central remedy to these problems. Corporatism is not necessarily a stable model and is eroded by the industrial transformation: it is accepted in the established basic industries, but challenged in the emerging industries as they are differently inserted into the international division of labor. The instability of corporatism and the existence of alternatives is suggested by the Nordic experiences after World War II (Mjølset et al, 1986).

5. The performance of small states

Small size as such may be an impediment to balanced economic growth. Historically global economic crises have hit the economies of small states heavily and brought about adverse social and political consequences (Menzel, 1988: p. 529-34). Small size has also correlated with the lopsided structure of economy and foreign trade. The small size has not necessarily been an obstacle to active economic growth, however, provided that some political preconditions are met. In small countries the choice of open economy and liberal-trade strategy in the production and export of nonagricultural goods has been conducive to economic growth (Katzenstein 1985). The societal inequities created by economic openness have been remedied by corporatist arrangements. Although Katzenstein's conception and operationalization of corporatism has been criticized, its empirical relevance for small states remains undisputed (Hicks 1988).

Most studies exploring the relationship between the size of national economy and the pace of economic growth neglect the impact of global economic factors having an unequal bearing on different types of societies. The relationship between the nature of society and its economic growth persists, however, even after the global factors are controlled for. On the basis of such a statistical exercise it has been observed that in 1974-1982 economic growth was strong either in small corporatist or in large market-oriented or state-centered countries. Corporatism encourages economic growth if the country has a strong political left

and trade-union movement supporting the governmental policy of productivity growth. If such a political basis for economic policy does not exist, reliance on market mechanism or states produces the best results (Lange & Garrett, 1985 and Garrett & Lange, 1986).

These and other relevant studies suggest that the model of socio-political development is more important than the size of country in explaining economic growth. This finding is further supported by the fact that there are no differences worth mentioning in the productivity of labour or in the inflation rate between small and big countries. In other words, small countries may enjoy a decent economic performance provided that they have opted for a workable model of development.

Historically, autonomy and balance in national economies have been reassured if the following social preconditions have been met: social homogeneity, egalitarian income distribution, high level of human competence and social transparency and mobility. Politically, progress in nation-building, active political participation of citizens and institutionalized conflict resolution all help to achieve vigorous and autonomous economic development (Menzel, 1988: p. 560-75).

Many of these social and political preconditions for economic development cannot be provided in small countries without the strengthening of the public sector and its involvement in steering the economy (Väyrynen, 1988: p. 89-91). Empirical studies suggest that the models most conducive to economic growth are capitalist statism (e.g. France and Japan), corporate pluralism and market pluralism. In this categorization most small countries belong either to a weak or a strong variant of corporatist pluralism (Hicks, 1988: p. 150-51).

Thus, small countries are able to perform economically in quite a satisfactory manner if there is a coherent political leadership, institutional safeguards against unwarranted external economic pressures as well as an active, productive and mobile population. The absence of some of these factors may help to explain why the economic performance of Denmark has suffered from structural imbalances in recent years. The most serious of these imbalances has been a persistent deficit in the balance of payments.

In the field of security the evaluation of small-state performance in Europe is more difficult. The fact remains that, in spite of the alleged security dilemma of small states, none of them has lost its sovereignty in the postwar world. This is obviously due, in part, to the bipolar structure, nuclear deterrence and norms of restraint in great-power relations. Such an explanation is inadequate, however, in that it relegates small states to passive bystanders. In particular since the second half of the 1960s, small states in Europe have been searching for their own identity and activating their foreign policies.

The political barriers between neutral and aligned states are real. Yet, there are some common bonds and interests that tie these two categories of states together. They both abhor the escalation of the nuclear arms race and other forms of greatpower competition. They both favor stable and predictable relations between the great powers because such relations permit more autonomy in foreign policy and alleviate threats to national security. These basic objectives, shared by neutral and aligned states, are pursued by different political strategies, however. Neutral countries, which are all small, perform bridge-building and mediating roles in the CSCE and other appropriate contexts to alleviate the bloc division of Europe.

The U.S. and Soviet allies also have vested interests in the CSCE and have pushed their respective alliance leaders, in particular the United States in NATO, to continue their involvement in all-European cooperation. In addition to the multilateral East-West fora such as the CSCE, the aligned states may pursue their political objectives within the military alliances. Despite their threat perceptions of the opposite great power and the fears of abandonment by their own alliance leader, small states have rather consistently advocated moderation in the decisions concerning the weapons systems and military strategies. In the present international system the roles and policies of small neutral and aligned states, as a matter of fact, complement each other in the search for a more stable Europe.

Small states have been, then, able to retain in postwar Europe their sovereignty and to exercise a fair degree of political influence. Their policies are not primarily based on military capabilities. Small allied states have much lower relative military burdens than the large and middle-sized members of the alliance. With the exception of Sweden, neutral countries have lower relative levels of military spending than any of the alliance members.

To explain this solely in terms of free-ridership would be to miss an important theoretical point: the position of small states is conditioned by the system structure, but they are also able to constantly modify this structure by their own actions. Trying to avoid small-power idealism, it appears that small states have been able to solve the problem of actor-structure relationship in an acceptable manner. In the solution small states have satisfied both their own interests and contributed to the gradual, and long overdue, reform of the international system.

References

Fox, Annette Baker, *The Power of Small States. Diplomacy in World War II.* The University of Chicago Press: Chicago 1959.

- Garrett, Geoffrey & Peter Lange, *Performance in a Hostile World: Economic Growth in Capitalist Democracies 1974-1982*. *World Politics*, vol. 38, no. 4 (1986), pp. 517-45.
- Giddens, Anthony, *The Nation-State and Violence*. University of California Press: Berkeley 1985.
- Hicks, Alexander, *National Collective Action and Economic Performance: A Review Article*. *International Studies Quarterly*, vol. 32, no. 2 (1988), pp. 131-54.
- Katzenstein, Peter, *The Small European States in the International Economy: Economic Dependence and Corporatist Politics*, in John Gerard Ruggie (ed.), *Anatomies of Interdependence: National Welfare and the International Division of Labor*. Columbia University Press: New York 1983, pp. 91-130.
- Katzenstein, Peter, *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Cornell University Press: Ithaca 1985.
- Keohane, Robert O. & Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence Revisited*. *International Organization*, vol. 41, no. 4 (1987), pp. 725-53.
- Lange, Peter & Geoffrey Garrett, *The Politics of Growth*. *Journal of Politics*, vol. 47, no. 4 (1985), pp. 792-827.
- Lukes, Steven, *Power and Structure*, in Steven Lukes, *Essays in Social Theory*. Macmillan: London 1977.
- Menzel, Ulrich, *Auswege aus der Abhängigkeit. Die entwicklungspolitische Aktualität Europas*. Suhrkamp: Frankfurt am Main 1988.
- Mjøsset, Lars et al., *Norden dagen derpå. De nordiske økonomisk-politiske modellene og deres problemer på 70- og 80-tallet*. Universitetsforlaget: Oslo 1986.
- Paloheimo, Heikki, *Politiikka, talous ja yhteiskunnan muutos (Politics, Economics and Social Change)*. *Annales Universitatis Turkuensis*, ser. C, tom. 32. Turku 1981.
- Papadikis, Maria & Harvey Starr, *Opportunity, Willingness and Small States*, in Charles F. Hermann, Charles W. Kegley & James N. Rosenau (eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Allen & Unwin: Boston 1987, pp. 409-32.
- Pedersen, Ole Karup, *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*. G.E.C. Gads forlag: Copenhagen 1970.
- Pedersen, Ole Karup, *Small States and International Institutions*, in *Les internationales et le probleme de la guerre au XXe siecle*. Collection de L'ecole francaise de Rome. Rome 1987, pp. 337-48.
- Rosecrance, Richard, *The Rise of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World*. Basic Books: New York 1986.
- Saul, S.B. *The Economic Development of Small Nations: The Experience of North West Europe in the Nineteenth Century*, in Charles P. Kindleberger & Guido di Tella (eds.), *Economics in the Long View*. New York University Press: New York 1982, pp. 111-31.
- Senghaas, Dieter, *Afrüstung durch Rüstungskontrolle. Über den symbolischen Gebrauch von Politik*. Stuttgart 1972.
- Väyrynen, Raimo, *Crisis Management and Political Leadership: The case of the Finnish-Soviet Note Crisis*. *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik* 1984, Vienna 1984, pp. 64-82.
- Väyrynen, Raimo, *East-West Rivalry and Regional Conflicts in the Third World*, in Harto Hakovirta (ed.), *Fragmentation and Integration. Aspects of International system Change*. The Finnish Political Science Association: Helsinki 1986, pp. 85-120.
- Väyrynen, Raimo, *Pienet Valtiot kansainvälisissä suhteissa (Small States in International Relations)*. *Valtion painatuskeskus*: Helsinki 1988.
- Wendt, Alexander E., *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory*. *International Organization*, vol. 41, no. 3 (1987), pp. 335-70.

Wiberg, Håkan, Small Nations' Strategies, in Yoshikazu Sakamoto (ed.), Strategic Doctrines and their Alternatives. Gordon & Breach Science Publishers: New York 1987, pp. 199-225.
Wolfers, Arnold, In Defense of Small Countries. Yale Review, vol. 33, no. 2 (1943), pp. 201-20.

NOTATER OM POLITISKA PARTIER OCH INTERNATIONALISERING

av Gunnar Sjöblom

1. Fenomenet internationalisering

Den 1. januari 1993 avses den europeiska inre marknaden träda i funktion. Till dess skall olika former av hinder för utbyte mellan EG's stater vara eliminerade och en gemensam marknad skall föreligga för varor, tjänster, arbete och kapital. Det finns de som menar, att en sådan marknad för att kunna fungera väl därtill kräver en gemensam valuta och en gemensam europeisk centralbank. Uppslutningen kring detta program förefaller generellt sett att vara stor inom EG, om än med vissa nationella variationer och med reservation för förslagen om gemensam valuta og bank.

Programmet har beskrivits som »en av de största dereguleringarna i världshistorien«. Bakgrunden är naturligtvis rädsla för att Europa sackar efter USA och Japan i ekonomisk och teknologisk utveckling (»eurosclerosis«), men också en alltmer utbredd skepsis mot att snabb ekonomisk och teknologisk utveckling är förenlig med central planhushållning, regleringar och »dolda handelshinder«. Programmet förväntas på kort tid skapa ca. 5 mio. nya arbeten (våren 1988 är 16.7 mio. människor arbetslösa inom EG) och leda till en genomsnittlig höjning av bruttonationalprodukterna på ca. 5 pct.; på längre sikt beräknas dessa siffror stiga (uppgifterna från Der Spiegel, 1988: 19:26-32).

Det är inte avsikten att här diskutera, huruvida detta program är genomförbart enligt tidsplanen eller till alla sina delar. »EG's inre marknad« är här anført som ett exempel på 'internationalisering', varmed här avses ett vidgat utbyte över de nationella gränserna av varor, tjänster, kapital, arbetskraft, turister, informationer, »kulturprodukter«, etc., men även ett uppbyggande och utvidgande av internationella organisationer och beslutsorgan. Internationalisering ökar beroendeförhållandet (»interdependensen«) mellan länderna. Olika länder kan vara olika känsliga och kanske även sårbara för internationaliseringen

effekter (jf. Keohane-Nye 1977, »sensitivity/vulnerability«).

Som alla stora samhällsförändringar medför internationalisering såväl fördelar som nackdelar för olika länder, och fördelningen av för- och nackdelar kan vara ojämn. Några väsentliga fördelar har redan nämnts: ekonomisk tillväxt, nya arbetstillfällen. Situationen i Europa är i stort sett den, att utan ökad tillväxt blir det svårt att bibehålla såväl välfärdssystemens nivåer som den privata konsumtionsnivån (»take-home-pay«), men också att bekämpa miljöförstöring, öka u-landshjälp, ta emot flyktingar, etc. Kostnaderna ligger fr.a. i minskad nationell autonomi och (kanske) i risker för utslätad nationell kultur (»identitetsförlust«). Arbetskraftens rörlighet behöver inte nödvändigtvis uppfattas som en ökande frihet utan kan ses som ett ekonomiskt tvång med vissa allvarliga sociala konsekvenser (uttunning av vissa regioner, exempelvis). Ökat välstånd kan vinnas till priset av ökad otrygghet och rotlöshet, men minskat välstånd kan också ge sådana effekter.

Som framgått av det sätt på vilket termen »internationalisering« här använts refererar den till ett komplext och delvis öppet begrepp, avseende en komplex och kanske delvis motsägelsefull realitet. Användningen av en speciell term i sådana fall kan ge en falsk känsla av sammanhang och överblick. En sådan användning kan – å andra sidan – bidra till att fästa uppmärksamheten på faktiska eller möjliga samband mellan underliggande frågeställningar och kategorier.

2. Några metodologiska svårigheter

För dem som koncentrerat sig på studiet av nationella politiska system och på komparation av sådana system utgör internationaliseringstrenden en intellektuell utmaning. Det är t.o.m. möjligt att denna trend och dess verkningar kräver en åtminstone partiell revision av själva analyskategorierna.

Eftersom internationalisering är ett komplext och följaktligen svårbedömt problem kan två metodologiska påpekanden vara värda att göra.

För det första: effekter kan vara avsedda eller inte avsedda, de kan vara manifesta eller latent, de kan (enligt någon värdestandard) vara önskvärda eller icke-önskvärda. Det finns en tendens inom politikforskningen att prioritera studiet av avsedda och manifesta effekter. Med hänsyn till komplexiteten i företelsen internationalisering torde det vara rekommendabelt att inte försumma studiet (eller sökandet efter) icke avsedda och latent effekter, även om sådana studier mycket lätt kan bli både osäkra och spekulativa.

För det andra: vissa breda samhällstrender kan på en och samma gång ge »motstridande resultat«. »Datorisering« kan leda till företagskoncentration och centralisering, men kan också leda till att anställda kan arbeta i sina hem på

långt avstånd från huvudkontoret.

Vissa trender möts av motåtgärder – resultatet kan t.o.m. bli ett dödläge (»motvägande krafter«). Internationaliseringen i dess olika manifestationer kan mötas av tendenser till (eller krav på) decentralisering, regionalisering, »etnisk och/eller kulturell pånyttfödelse«, etc. Sekulariseringen kan aktivera kyrkor och religiösa grupper. Politisk centralisering kan mötas av protestgrupper, sociala rörelser, krav på ökat politiskt deltagande. Den politiska rörligheten bland väljarna kan öka drastiskt men bruttoförändringarna kanske är så fördelade att de tar ut varandra och nettoresultatet därför blir oförändrat. Med andra ord: vid studiet av en samhällstrend och dess faktiska eller möjliga effekter finns det alltid anledning att fråga sig ifall det existerar mottrender.

3. Inrikespolitiska studier: grundläggande frågeställningar

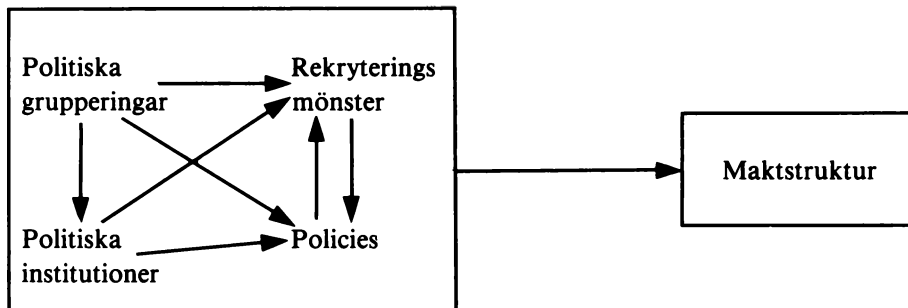
I det följande koncentreras uppmärksamheten på internationaliseringsprocessens möjliga verkningar för de nationella politiska partierna. Detta studieområde kan inte sägas vara försummat (jf. t.ex. Jerneck, 1987), men det mesta torde återstå att göra. Det följande är endast några notater om några sannolikt intressanta problem inom detta studieområde.

Några av de centrala problemen inom »nationellt orienterad« politikvetenskap har varit (och är) de följande:

- hur ser sambandet ut mellan olika politiska grupperingar och de politiska institutionerna?
- hur påverkas rekryteringen av beslutsfattare respektive utformningen och genomförandet av policies av a) de politiska grupperingarna, b) de politiska institutionerna, c) grupperingar och institutioner i förening?
- hur ser sambandet ut mellan rekrytering av beslutsfattare respektive utformning och genomförande av policies?
- hur kan det politiska systemets maktstruktur beskrivas?
- kan förändringar i maktstruktur förklaras genom förändringar i politiska grupperingar, genom förändringar av de politiska institutionerna, genom förändringar i rekryteringsmönster, genom förändringar i utformning och genomförande av policies, eller genom kopplingar mellan två eller flera av dessa kategorier?

Politiska grupperingar, politiska institutioner, rekryteringsmönster och policies är s.a.s. observerbara storheter – mer eller mindre. »Maktstruktur« är däremot en inte direkt observerbar företeelse utan en intellektuell konstruktion eller tolkning, som vi gör på grundval av ett stort antal observationer.

För att sammanfatta:



(Schemat återger de frågor som formulerats; i princip kan pilarna naturligtvis dras åt båda hållen mellan samtliga kategorier, men syftet är inte här att söka komplikationer).

Poängen med frågorna och schemat är denna: i en situation av stark internationalisering ter sig schemat ofullständigt, därför att internationaliseringen påverkar (åtminstone potentiellt) alla kategorierna:

- de politiska grupperingarna kan påverkas exempelvis genom ekonomiska effekter (vissa industrier slås ut, andra tillväxer, internationella företag etableras, mönstret av intresseorganisationer förändras) eller genom formande av nya grupperingar, som är internationellt inspirerade (partier, påtryckningsgrupper, sociala rörelser).
- de politiska institutionernas utformning och funktion kan förändras genom internationaliseringen eller genom att man blir medlem av internationella organisationer; nya beslutscentra uppstår.
- internationaliseringen påverkar sannolikt rekryteringsmönstret: språkkunskaper, internationella erfarenheter och kunskaper kommer att bli nödvändiga för en växande andel av politikerna; deras internationella kontakter kommer att öka i betydelse. Genom internationell diffusion kan kampanjmetoderna i valrörelserna komma att förändras, vilket också kan ha en effekt på rekryteringen.
- utformningen och genomförandet av policies påverkas klart av internationalisering: internationella fördrag (etc.) och trender ingår som »policy-determinanter« vid utformning av policies, olika nationella policies »harmoniseras«, man tar intryck av idéer och erfarenheter från andra länder vid utformning och genomförande av policies, etc.

För studiet av komparativ politik är sådana förändringar väsentliga men också metodiskt komplicerade. Normalt studerar vi variationer i policies som

ett resultat av varierande politiska grupperingar (etc.), men vid en tillräckligt stark *diffusion* av internationella idéer och erfarenheter har en annan typ av förklaringsfaktor dykt upp, som kanske medför att variationerna begränsas. Problemet är givetvis inte nytt inom komparativa studier, men det accentueras kraftigt under perioder av stark internationalisering.

– ifall internationalisering påverkar politiska grupperingar, politiska institutioner, rekrytering och policies, kan vi lugnt utgå från, att maktmönstret i det nationella systemet också kommer att påverkas.

4. Partier och internationalisering

Politiska partier är involverade i olika politiska grupperingar (och utgör naturligtvis själva sådana grupperingar), i olika politiska institutioner, i rekrytering och i policy-utformning. Vilken roll de har i det nationella maktmönstret varierar mellan olika nationella system och är f.ö. ofta en mycket omstridd fråga (»do parties matter?«) I demokratiska system kan vi dock utgå från, att de alltid spelar en betydande men inte nödvändigtvis dominerande roll (jfr. diskussionen om »party government«, t.ex. i Castles-Wildenmann eds. 1986). Hur påverkas de av internationalisering?

Först skall två omständigheter av betydelse kort omnämnas. Kontakterna mellan närbesläktade partier i olika länder förefaller att ha ökat under senare decennier. Man sänder representanter till varandras kongresser, studerar varandras valrörelser, sammenträder i »internationaler«, utbyter regelmässigt informationer. Det tycks t.o.m. förekomma, att man stöder varandra finansiellt. I Europa-parlamentet har olika partigrupper bildats, ibland med svårighet. Dessa omständigheter tyder på en hög grad av »diffusion« mellan närbesläktade partier.

Vissa delar av internationaliseringen har också en effekt på väljarna. Genom masssturism och genom massmedia (fr.a. TV) får ett lands medborgare ökande möjligheter att jämföra levnadsvillkoren i olika länder; de får klart för sig att det egna landets institutioner och policies inte är givna med någon naturnödvändighet. Det torde också vara fallet, att politikerna i ökande utsträckning använder sig av internationella jämförelser i den politiska debatten, vare sig man nu vill försvara eller angripa det egna landets institutioner och policies.

5. Partiernas beslutskalkyler

Jag övergår nu till en diskussion om internationaliseringens möjliga effekter på

de politiska partiernas beslutsalkyler. Ett möjligt sätt att analysera sådana kalkyler är det följande (jf. Sjöblom 1986).

Analytiskt sett kan ett partis beslutsalkyl (vid bedömningen av olika handlingsalternativ) sägas innehålla tre grundläggande komponenter:

- *en värdebedömning*: hur förhåller sig alternativets verkningar till våra värderingar – är de önskvärda eller intet?
- *en strategisk bedömning*: om vi bestämmer oss för ett visst handlingsalternativ, hur påverkar detta vår maktposition, och hur påverkas denna om alternativa genomförs och vi står som ansvariga?
- *en sakbedömning*: hur pass sannolikt är det att ett visst handlingsalternativ leder till det eller de mål vi har (»effectiveness«) och vad »kostar« alternativet i förhållande till andra alternativ (»efficiency«)?

En sådan analytisk indelning tillåter oss att ställa ett antal politikvetenskapligt relevanta frågor om hur de olika bedömningarna förhåller sig till varandra. Händer det att man av värdemässiga och/eller strategiska skäl väljer handlingsalternativ, som enligt sakbedömningar inte är optimala? (m.a.o.: kan partikonkurrens som sådan medföra försämringar av policies?) Offrar man sina värden för en viss strategi? Finns det situationer, där sakbedömningarna helt dominerar? (s.k. »teknokratisk politik«). Händer det att man inte vet, var man vill hän (värdebedömningen ger inget utslag)?

Om vi sätter fenomenet internationalisering i relation till de tre bedömningarna kan vi ställa två olika huvudtyper av frågor. Dels kan vi fråga hur ett partis »repertoire« av värdeföreställningar, strategiska föreställningar och sakföreställningar (om sambandet beslut/handling – effekt) kausalt påverkas av internationalisering (t.ex. via »diffusion«). Det är ett rimligt antagande, att sådana föreställningar tenderar att själva »internationaliseras« (utjämnas) i en sådan situation. Dels kan vi fråga hur internationaliseringen påverkar beslutsalkylerna inför olika handlingsalternativ (d.v.s. »verkar framåt«, »finalt«, »teleologiskt«). Förändras föreställningarna om det önskvärda? Det som tidigare ansågs önskvärt har kanske blivit omöjligt, och för partier, som inte enbart bedriver demonstrationspolitik, finns det alltid en interaktion mellan det önskvärda och det möjliga. Förändras de strategiska kalkylerna? Givetvis kan man kalkylera in effekter av koalitionsbildningar i internationella organ. Önskan om en bred »nationell sammanhållning« i sådana organ kan komma att konkurrera med önskan om lojalitet och/eller meningsöverensstämmelse med närstående partier från andra länder. Internationaliseringen kan emellertid också påverka kalkylerna angående nationella koalitionsbildningar. Förändrar internationaliseringen sakkalkylerna? Detta är i många fall ytterst sannolikt – med hänsyn till interdependens inte bara i »klassiska frågor« som utrikes- och försvars-

politik (jf. Goldman-Berglund-Sjöstedt, 1986) utan även i frågor rörande t.ex. valuta, räntenivå och miljö – eller med hänsyn till det otal av möjliga effekter som en öppen marknad för varor, tjänster, arbete och kapital kan komma att medföra.

Internationalisering medför m.a.o. nya determinanter för partiets beslutsfattande – flyttning av beslutskompetens, gränser för möjliga alternativ med hänsyn till internationella konventioner och trender, ökande svårigheter att kalkylera nationella åtgärders primära, sekundära, tertiära (etc.) konsekvenser, väljarnas ökande möjligheter att jämföra sina levnadsvillkor med dem som råder i andra länder, internationella organs utvärderingar av olika länders nationella politik, etc.

6. Arena-Agenda-Aggregering-Tidshorisont-Kongruens

Några sannolika och för partier väsentliga effekter av internationalisering skall i det följande diskuteras under följande rubriker:

- a) förändring av »demos« (väljarbefolkning)
- b) förändring av arena
- c) förändring av agenda
- d) förändring av issue-aggregering/disaggregering
- e) förändring av tidshorisont
- f) förändring av kongruens/inkongruens mellan olika beslutsnivåer

ad a), förändring av »demos«: Arbetskraftens fria rörlighet kommer att medföra problem angående medborgarskap och rösträtt. Redan nu förekommer på sina håll (lokal) rösträtt för invandrare, som bott en viss tid i sitt nya land. Om detta blir en generell tendens och om stora folkförflyttningar äger rum, kommer väljarbefolkningarna att heterogeniseras, vilket måste få effekter på partiernas beteende, såväl på väljararenan som på den parlamentariska arenan. Partierna har redan nu problem i detta avseende, eftersom den ekonomisk-tekniska och kulturella utvecklingen fortskridande medför en ökad social heterogenisering; stora folkförflyttningar kommer att accentuera detta problem. Man kan föreställa sig åtminstone två olika partireaktioner (vilka inte nödvändigtvis utesluter varandra): dels en ökad tendens att uppträda som »catch-all-partier«, dels en ökad tendens till att bygga upp ett parti som en koalition av minoriteter (jf. de båda stora amerikanska partierna i detta avseende). I extrema fall kan man tänka sig bildandet av speciella invandrapartier.

ad b), förändring av arenan: Om beslutskompetens för vissa frågor flyttas från en arena till en annan, kan detta uppenbarligen innebära en förändring av

maktmönstret och därmed av beslutens innehåll. En mycket stor del av den politiska striden gäller på vilken arena olika typer av beslut skall fattas. Ändring av arena kan också leda till en ändring av beslutsmodell, t.ex. genom att frågor politiseras eller avpolitiseras genom arena-förändringen, genom att man går från parlamentariska beslut till administrativa beslut, från majoritetsbeslut till förhandlingsbeslut eller från parlamentariska förhandlingar till »kulegravning«, etc.

ad c), förändring av agenda: Graden av involvering i internationellt samarbete kan i sig själv bli en stridsfråga. Sådant samarbete kan också medföra att man tvingas ta ställning till »nya« frågor, eller att man tvingas överge vissa nationella stridsfrågor. Dette är exempel på förändring av agendan.

ad d), förändring av issue-aggregering/disaggregering: För val av handlingalternativ är det oerhört viktigt, hur ett problem beskrivs, i vilket sammanhang det sätts in; beskrivningar innehåller oftast antaganden om kausala relationer (inte nödvändigtvis explicita), och sådana antaganden tenderar att vara förknippade med vissa handlingsrekommendationer.

Med vilket annat eller vilka andra problem hänger ett visst problem mest nära samman? Kan ett problem analyseras fristående från andra problem (exempel på disaggregering) eller ingår det i ett problemkomplex, som evt. är hierarkiskt ordnat (exempel på aggregering)? Uppenbarligen kan internationaliseringen ha ett långtgående inflytande på sådana problemformuleringar och därmed på repertoiren av möjliga handlingsalternativ. Det är inte sällsynt, att förändringar i problemformulering är ett resultat av förändring i arena.

ad e), förändring av tidshorisont: Tidshorisonter är en viktig faktor för förklaring av (bl.a.) partibeteende. Det kan göra stor skillnad för de politiska beslutens innehåll ifall (t.ex.) en mandatperiod är fixerad eller obestämd, lång eller kort, huruvida effekter av policies kan mätas snabbt eller endast på lång sikt, i vilken fas av en mandatperiod, man befinner sig.

Mycket har skrivits om »politiska konjunkturer«, dvs. att en sittande regering försöker åstadkomma en ekonomisk »boom« i lagom tid till ett val – för att därefter vidtaga åtstramningsåtgärder omedelbart efter valet. Hur vanligt detta är kan diskuteras (jf. Lewin 1988). Vad som är av intresse i detta sammanhang är emellertid, att nationella regeringars förmåga att konstruera en hemmagjord boom inför ett val minskar med internationaliseringen. De ekonomiska konjunkturerna är i ökad utsträckning internationella och i varje fall för mindre stora svåra att påverka.

ad f), förändring av kongruens/inkongruens mellan olika beslutsnivåer: Den parlamentariska arenan och väljararenan är exempel på två beslutsnivåer, som är förenade i demokratiska system, (inte i system där allmänna val endast är skenval). Andra exempel på förenade politiska beslutsnivåer är lokala – regio-

nala – nationella – internationella organ. Att de är förenade innebär, att en viss kompetensfördelning råder mellan dem, men också naturligtvis en viss »interdependens«. Ett tredje exempel på förenade beslutsnivåer är då olika politiskområden (»issue areas«) behandlas av olika organ (t.ex. olika parlamentsutskott, ministerier, förvaltningar; jf. den s.k. sektoriseringstendensen). Med »kongruens« avses här den grad av överensstämmelse, som råder mellan ett partis presenterade och evt. utförda policies på olika nivåer. I fall av låg eller ingen överensstämmelse råder inkongruens. I fall av stark inkongruens mellan partiernas agerande på väljararenan och på den parlamentariska arenan kan det politiska systemets grad av representativitet starkt ifrågasättas. I fall av stark inkongruens mellan partiernas policies på olika geografiskt bestämda beslutsnivåer eller mellan olika sektorsorgan kan man misstänka stark ineffektivitet i det politiska systemet, t.ex. genom att policies på olika nivåer eller sektorer inte är koordinerade eller t.o.m. direkt motverkar varandra. Dette kriterium kan naturligtvis också vara nära kopplat till det föregående kriteriet, i form av en mångfald av tidshorisonter.

Generellt kan det antas att internationalisering tenderar att försvåra kongruensproblemet.

Litteraturförteckning

- Bergström H 1987 – Rivstart? Från opposition till regering. (Tidens Förlag, Stockholm)
- Beyme K v. 1982 – Parteien in westlichen Demokratien (R. Piper & Co. Verlag, München)
- Castles F G, Wildenmann R, eds. 1986 – Visions and Realities of Party Government (de Gruyter, Berlin/New York)
- Delors J 1986 – The Single Act and Europe: A Moment of Truth (European University Institute, Firenze)
- Goldmann K, Berglund S, Sjöstedt G 1986 – Democracy and Foreign Policy. The Case of Sweden (Gower Publishing Company, Hants, U.K.)
- Jerneck M 1987 a – Autonomi och internationalisering (Utrikespolitiska föreningen, Lund: Perspektiv – artiklar kring internationella frågor)
- Jerneck M 1987 b – Internationalisering och partidiplomati (stencil, Statsvetenskapliga Institutionen, Lunds Universitet)
- Jerneck M 1987 c – Den internationaliserade riksdagen (i L.G. Stenelo, utg., Statsvetenskapens mångfald. Festskrift till Nils Stjernquist. Lund University Press, Lund)
- Jerneck M, Sannerstedt A, Sjölin M 1988 – Internationalization and Parliamentary Decision-Making: The Case of Sweden 1970-1985 (Statsvetenskapliga Institutionen, Lunds Universitet)
- Keohane R O, Nye J 1977 – Power and Interdependence: World Politics in Transition (Little, Brown. Boston)
- Kristensen T 1988 – Tidshorisonter i politik (Økonomi og Politik, 1988:1: s. 29-33)
- Lane J E, Ersson S O 1987 – Politics and Society in Western Europe (Sage. Beverly/Hills/London)
- Lewin L 1988 – Det gemensamma bästa. Om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik

(Carlssons, Stockholm)

Lijphart A 1984 – Democracies (Yale University Press, New Haven)

Nehring N J 1987 – EF-pakken. Hvordan det kom så vidt. (Arbejdsrapport 1987/15, Institut for Samfundsfag og Forvaltning, KU)

Sartori G 1976 – Parties and Party Systems (Cambridge University Press, London)

Sjöblom G 1986 – Problems and Problem Solutions in Politics (i Castles Wildenmann eds., op.cit.)

Sjöblom G 1987 – Anteckningar om politisk tid (i L-G Stenelo, utg. Festskrift till Nils Stjernquist. Op.cit.)

Worre T 1987 – The Danish Euro-Party System (Scandinavian Political Studies, vol. 10:1987:1: s. 79-95).

INTERNATIONAL POLITISK ØKONOMI

- tilgange til studiet af stat og marked i
internationalt perspektiv

af Karsten Ole Knudsen

1. Indledning

At der er en sammenhæng imellem økonomi og politik, såvel nationalt som internationalt, og at det er frugtbart at søge at forstå sammenhængen, – det er næppe kontroversielt. Men hvilke instrumenter kan hjælpe os?

Ole Karup Pedersen har tidligere diskuteret, hvilke intellektuelle redskaber vi har til rådighed, når vi ønsker at forstå denne sammenhæng. Artiklen hed »International økonomisk og politisk krise«. Det var i 1983. Siden da er »krisen« - økonomisk, politisk, eller symbiosen af disse to – vel hverken blevet værre eller bedre. Men forskningen vedrørende disse forhold har manifesteret sig omkring betegnelsen *International Politisk Økonomi*.

2. Den vanskelige internationale politiske økonomi

Alting ændres, men alligevel er tingene altid de samme. Det er en fornemmelse man kan få, når man betragter udsagn om »kriser«, »grundlæggende forandringer vi må erkende«, og lignende synspunkter fra den teoretiske litteratur. Når støvet har lagt sig, efter at karavanen af teoretikere er draget forbi, er det ofte som om de væsentligste træk *derude* er uændrede. Der findes altså *strukturer* med en fundamental gennemslagskraft.

Men omvendt sker det, at grundlæggende forandringer indtræder hastigt, efter at det var påvist, at sådant *aldrig* kunne ske. For ikke så længe siden var Sydkorea et håbløst forgældet land. I dag er det en storeksportør, der pålægger sig selv »frivillig importekspansion« for at undgå amerikanske handelssanktioner. Ved en kombination af statsligt engagement i økonomien og styring af de internationale økonomiske forbindelser, er landet flyttet flere trin op i den inter-

nationale politisk-økonomiske strafikation. I størstedelen af Afrika rykkes brikkerne derimod tilbage til start. Tingene står aldrig stille.

I denne artikel tages tråden op fra Ole Krarup Pedersens beskrivelse af vore redskaber til at forstå disse komplicerede forhold. Indledningsvis søges *disciplinen* International Politisk Økonomi defineret, hvorefter der knyttes nogle kommentarer til baggrunden for litteraturen. Hovedsigtet er dog at tilvejebringe en oversigtsmæssig gennemgang af de væsentligste tilgange – eller redskaber, som aftegnes i litteraturen. Gennemgangen munder ud i et oversigtsskema. Til dette formål mejsles synspunkterne håndfast ud. Det er ganske bevidst. I artiklen bliver afdækning af forskelle prioriteret over nuancerings kunst.

3. International Politisk Økonomi - skitse til en definition

Ved International Politisk Økonomi vil jeg forstå den studieretning, der søger at forstå *samspelet* imellem *stat* og *marked* med udgangspunkt i det internationale plan, og dette samspeils betydning for produktion og fordeling af verdens goder – såvel mellem stater som mellem enkeltindivider.

Der er ikke enighed om denne definition. Nogle anvender det bredere politik og økonomi, når genstandsfeltet skal defineres. Således finder Susan Strange at *statscentreringen* unødigt retter fokus mod statsligt definerede sagsområder (Strange, 1985a), medens Hollist og Caporaso finder at *markeds-centreringen* risikerer at identificere markedet med økonomien som sådan, og dermed bortsondre blandt andet klasserne (Hollist/Caporaso, 1985).

Jeg har vanskeligt ved at se, at man på internationalt plan kan komme udenom *markedet* som den centrale organiserende og koordinerende mekanisme, der må tildeles en grundlæggende rolle i en analyse (Lindblom, 1982). Netop på grund af sin fundamentale karakter søges markedet styret og manipuleret af mange aktører. Det er derfor snarere inddragelsen af staten i definitionen, som kan være problematisk, og det er tænkeligt, at der må en mere nuanceret analyse til på flere niveauer. Dette er et kritikpunkt, som omtales i afsnit 8.

Accepterer vi definitionen, kan vi betragte genstandsfeltet som *samspelet imellem to organisationsprincipper*, der hver har sin egen logik og særlige muligheder og begrænsninger. Markedet – i en idealtypisk økonomisk fremstilling – er integrerende, og varetager effektivt allokeringen ud fra relative priser. Statssystemet er afgrænsende, territorielt, bygger på eksklusivitet, statsligt voldmonopol og politisk loyalitet. Den idealtypiske forbruger har ingen præference overfor sælgeren; den idealtypiske borger har alene præference overfor sin egen stat.

Men der er også ligheder: både marked og statssystem præges af konkurrence

om fordeling af goderne, og skiftende mønstre af konflikt og samarbejde. Og også markedet kan være karakteriseret af magtrelationer.

En organisationsprincip-tilgang er udgangspunktet for blandt andet Robert Gilpin (1987) i en af de mest omfattende fremstillinger fra de senere år. Han hævder at »groups and states seek to restrain the operation of a market because it has the potential to exert a considerable force on society; efforts to control markets give rise to the political economy of international relations« (s. 19).

Vi kan således se den politiske økonomi som fusionen af to systemer, der begge er af central betydning for produktion og fordeling af magt – økonomisk og politisk – og velstand. Analytisk er dette en vanskelig affære. Med udgangspunkt i den internationale dimension bliver analysen endnu mere ambitiøs. Samtidig bliver den mere relevant. I modsætning til megen nationaløkonomisk tænkning bliver det altså ikke spørgsmålet om at »åbne« økonomien teoretisk, men snarere om, hvorvidt der overhovedet findes situationer, hvor det internationale ikke er helt afgørende for statens og markedskonomiens udfoldelse.

Det er væsentligt at bemærke, at opdelingen i stat-marked *ikke* indebærer, at systemerne behandles som to forskellige økonomiske allokeringmekanismer – som i diskussion af »plan versus marked«, hvor man kan placere aktiviteter under den ene eller anden samfundsmæssige styringsmekanisme. Det centrale er snarere antagelsen af, at *både* stat og marked er blevet vigtigere igennem de seneste 150 år og har fortrængt andre sociale organisationsprincipper.

Tillad mig en kraftig forenkling: markedet har, som liberalisterne og marxisterne forudsagde, demonstreret sin fantastiske dynamik. Det har i høj grad fortrængt andre sociale produktions- og fordelingsystemer. Samtidigt har staten og bureaukratiet, som Max Weber og realpolitikkerne mente, bevist sin rationalitet og uomgængelighed. Staten er langt fra at visne bort.

Spørgsmålet er derfor ikke »stat kontra marked«, men hvordan vi skal forstå det symbiotiske forhold imellem systemerne. Indenfor historievidenskaben er relationen imellem stat og marked – hvorvidt det ene betingede det andet – omstridt. Spørgsmålet om markedets og statens historiske konstitution er dog et emne, jeg ikke skal gå nærmere ind på her.

4. Manglende syntese - men teoretisk bevidsthed

Der findes en omfattende oversigtslitteratur, som har systematiseret de mange bidrag eller udskilt mulige tilgange (bl.a. Gilpin, 1987; McKinlay/Little, 1986; Tooze, 1981, 1984, 1985; Staniland, 1985). I disse oversigter rettes opmærksomheden gerne imod, at studiefeltets opkomst skal ses som en reaktion på betydelige omvæltninger i det internationale økonomisk-politiske system, der ikke

tilstrækkeligt kunne forklares med hverken traditionel økonomisk teori eller teorier om international politik. Økonomien var blevet politiseret, – og omvendt var økonomiske forhold tydeligvis blevet en af de centrale restriktioner på, og forudsætninger for, staternes politik. Hvor *interdependens* tidligere var et positivt udtryk for en stigende og sund integration imellem staternes økonomi, blev det pludseligt et nærmest negativt begreb (Blackhurst/Marian/Tumlir, 1977). Udgangspunktet for disse omvæltninger og det teoretiske digebrud sættes gerne til 1973.

Den teoretiske baggrund hævdes altså gerne at være utilfredshed med de eksisterende teoritraditioner indenfor samfundsvidenskaben. Man var både skeptisk over for disciplinrænserne og for relevansen af, hvad disciplinerne iøvrigt foretog sig. Ud fra denne betragtning repræsenterer tilgangene nedenfor forsøg på at overskride skellet imellem studieretninger med fokus på økonomi og politik, på nationale og internationale forhold.

Der er noget der taler for denne forklaring på den store teoriproduktion, – men bedømt ud fra litteraturens indhold må forklaringen dog nuanceres noget. Jeg opfatter de teoretiske bestræbelser som delt i to.

For det første er disciplinen et forsøg på at forstå verdens eller centrale delområders politisk-økonomiske udvikling. I sig selv har dette givet anledning til en kolossal litteratur om valutasystemer, international handel, transport, udviklingsøkonomi og forudsætningerne for en stabil verdensøkonomi. Man har til dette formål i nogen grad søgt at etablere ny, tværgående analyseformer.

Det er dog et meget åbent spørgsmål, i hvor høj grad den inter-disciplinære ambition er lykkedes. Disciplinoverskridelsen er primært sket ved public choice-tilgangens anvendelse af den økonomiske videnskabs metoder, en vis inddragelse af organisationsteoretisk litteratur, samt anvendelse af spilteori. Jeg vil dog hævde, at det egentligt interdisciplinære forsøg har været mindre succesfuldt. Ganske vist henter nogle af tilgangene elementer fra flere forskellige videnskabelige traditioner, men sammenføringen sker i så fald især på grund af et fælles *ideologisk* grundlag, snarere end en – eventuelt ny – fælles metode eller »approach«. Elementet af syntese består dermed mere i, at kendte brikker føjes sammen til et nyt og tydeligere billede, end i at puslespillet dannes af andre brikker.

For det andet har man mere teoretisk bevidst udsondret de centrale antagelser om stat og marked, og samspillet herimellem, som findes i samfundsvidenskaben – og som har været til stede i litteraturen mere eller mindre eksplicit hele tiden. Man har altså tydeliggjort analytiske og ideologiske præmisser fra eksisterende teorieretninger, som forudsætning for at kunne indpasse dem i mere brede tilgange. Således har man uden tøven anskuet veletablerede studieretninger – som f.eks. imperialismeteori – som dele af disciplinen, og som repræsentanter

for en særlig tilgang, der behandler samme grundspørgsmål. Denne teoretiske sensitivitet reflekteres i oversigtsværkernes opdelinger i skoler eller de tilgange, der netop er emnet for det følgende.

Det er især på sidstnævnte område bestræbelserne har været klagørende. Bortset fra nytten af de mange studier, er det i sig selv en fortjeneste, at de teoretiske præmisser for studiet af internationale politisk-økonomiske fænomener præciseres. Uanset at man som nævnt ikke er kommet langt med hensyn til en integration på basis af analysemetoder, er det dog klart, at man kommer nærmere en integration af økonomiske og politiske fænomener, når man finder det fælles ideologisk-teoretiske grundlag i flere videnskabelige discipliner.

Vi kan i hvert fald identificere 4 hovedtilgange til fortolkning af den internationale politiske økonomi: *den liberale, den merkantilistiske, den marxistiske, og hvad her betegnes som den sektorale realisme.*

Diskussionen vil blive centreret om *seks variable*. Det gælder menneskeopfattelsen, tilgangenes ultimative fokus, deres opfattelse af den internationale politiske økonomi, statsopfattelsen, markedsopfattelsen, og deres forklaringer på ændringer i den internationale politiske økonomi. Resultaterne af gennemgangen sammenfattes i et skema (se side 92).

5. Den liberale tilgang

Den liberale tilgang finder især sit udtryk i nutidig amerikansk litteratur, gerne publiceret i »International Organization«. Teoretisk er klassisk liberalisme og moderne økonomisk teori grundelementer. Tilgangen er dog samtidigt tilført antagelser fra International Politik om betydningen af et anarkisk internationalt statssystem.

Den liberale tilgang anser *markedet for at være dominerende*, om end betydningen og nytten af politiske strukturer på ingen måde underkendes.

Liberalismens afgørende postulat er et skel imellem økonomi og politik, hvor markedet tildeles en rolle som upolitisk skaber af værdier, med den størst mulige produktion til følge. Borgerne antages at have rationalitet, egoisme og valgfrihed. Som samfundsteori er det grundlæggende en *harmoniopfattelse* (Gilpin, 1975; Tooze, 1984). Efter den klassiske liberalistiske opfattelse – og økonomisk teori – er det i sidste instans det enkelte menneske, der er analyseenheden, og markedet kan retfærdiggøres som et middel til at fremme individets nytte.

Selv om økonomi og politik adskilles, betyder det dog ikke, at der ikke er en sammenhæng. Der stilles netop specifikke krav til den politiske regulering, da det ikke er nogen let sag at fastholde en markedsökonomi. På det internationale

plan vises ved teorier om handel baseret på komparative fordele, at handel er gunstig for alle deltagere.

Markedet anskues naturligvis positivt, og om end muligheden anerkendes af, at grupper og stater kan have relativt forskelligt udbytte af markedsøkonomien, er de absolutte fordele i centrum for analysen.

Efter en helt enkel liberal opfattelse burde internationale forhold kunne reguleres forholdsvis uproblematisk. Markedsøkonomien virker i sig selv integrerende, og dermed befordrende for fredelige politiske relationer. Ifølge Carr (1939/84) dannede de liberalistiske tanker netop grundlag for mellemkrigstidens tro på potentiel harmoni imellem staterne og en fatal vægt på legalisme og internationale institutioner.

Den moderne liberale skole er dog ikke en ren internationalisering af de liberale ideer som skildret ovenfor. Som nævnt er skolen præget af disciplinen International Politik's antagelse om eksistensen af et *anarkisk internationalt system*, og de dystre konsekvenser heraf.

I liberal økonomi – og i øvrigt også marxistisk – antages ofte at staten nationalt varetager visse funktioner, der er af central betydning for det samlede system, men som ikke kan produceres af de enkelte aktører. Staten tilvejebringer *kollektive goder*. Et fundamentalt kollektivt gode er selve regelsættet for nationaløkonomien, der netop gør det muligt at sikre det rigtige forhold imellem politik og økonomi.

Det bliver for den liberale tilgang en opgave at forklare, hvordan kollektive goder kan produceres internationalt, når man er bevidst om statssystemets tendens til konflikt.

Et kollektivt gode er kendetegnet ved, at forbrug af godet ikke udtømmer det, og at det er umuligt at hindre forbrug af det – uanset om der bliver betalt til det. Ud fra denne tilgang vil man blandt andet fokusere på problemet med *freeriders*; – de der vil nyde uden at yde.

Der er nu en tendens til en vis skepsis over for nytten af begrebet kollektivt gode. Man har peget på, at mange internationale goder rent faktisk kan privatiseres, således at stater, der ikke bidrager, ikke får andel i fordelene (Kindleberger, 1986). Det gælder således GATT. Jeg vil dog hævde, at en mere fundamental kritik af dette begrebsapparat er dets meget upolitiske karakter. Det er jo ikke således, at der er bred enighed om hvad goderne er i den internationale politiske økonomi. Det centrale spørgsmål er derfor ikke alene, hvem der producerer dem; – også *hvad* der er goder er omstridt. Et lidt spidst eksempel er Vietnam-krigen, hvor det for mange faldt svært at acceptere, at USA tilvejebragte et kollektivt gode, som andre lande burde støtte produktionen af. Endvidere kan det være vanskeligt at vide, *hvem* der rent faktisk *betaler* et gode; netop Vietnamkrigen kan hævdes at have været finansieret af den øvrige verden i kraft

af USA's daværende valutapolitik.

Uanset disse kritikpunkter, og den måske lidt mere tilbageholdende brug af begrebet i analyser, vil jeg hævde, at selve antagelsen om behovet for kollektive goder er fundamental for den liberale tilgang. Litteraturen er centreret om, hvordan vi kan tilvejebringe fælles regler, stabil vækst og udligne ubalancer i forsøget på at få markedsøkonomien til at fungere bedre, hvilket antages at være til alles fordel.

Der opereres her med *to hovedtyper af forklaringer*: den *hegemoniale* og den *multilaterale*. For den sidstnævnte version – og i visse teoretikers bidrag også førstnævnte – er nøglen internationalt politisk samarbejde formidlet via *regimer*. Medens man midt i 1970'erne teoretisk eksperimenterede med opløsning af den statslige enhedsaktør, transnationalisme med videre, betegner regime-tilgangen en tilbagevenden til den statscentrerede analyseform, men med særligt fokus på økonomisk-politiske spørgsmål.

Det hegemoniale version behandles i afsnittet om den merkantilistiske skole.

Rent metodisk er en række midler blevet anvendt, i regime-tilgangene således spilteori (f. eks. Keohane, 1985). Man har ligeledes benyttet sig af public choice-tilgange (Frey, 1984), og især på handelsområdet findes en betydelig litteratur om »the political economy of protection«.

Man vil i den liberale tilgang sjældent finde eksplicite formuleringer om statens karakter, om end staten naturligvis spiller en central rolle. Statsopfattelsen må dog anses for *pluralistisk*. Betragtes således forklaringerne på f. eks. handelspolitik, henføres udviklingen i protektionisme til koalitioner i økonomien og ikke til en statslig udviklingsstrategi. Ganske vist fastlægger staten rammer for markedet, men det er økonomien, og de herfra udsprungne politiske kræfter, som er dominerende. Det skal dog medgives, at der i mange studier anvendes et statsbegreb, der ganske meget ligner det merkantilistiske.

Da det er økonomien som dominerer, er det tillige udviklingen i denne som er dynamo for ændringer i den internationale politiske økonomi. Enten ved den pågående modernisering af traditionelle sektorer (dual-økonomi-teorien) (Gilpin, 1987), den teknologiske udvikling, eller ved udviklingen i den internationale arbejdsdeling.

Det ultimative fokus for den liberale tilgang er *individets nyttemaksimering*. I sig selv har staten kun berettigelse i det omfang, den er en forudsætning for denne nyttemaksimering. Mennesket opfattes som rationelt og nyttemaksimerende ud fra en given præferencefunktion.

De fundamentale antagelser i den liberale skole er sammenfattet i skemaet.

6. Den merkantilistiske tilgang

Med den merkantilistiske tilgang (neo-merkantilistiske, statscentrerede, magt-politiske) tænkes på den teoriretning, der anser *politikken for dominerende*. *Det ultimative fokus er staten*.

Retningen kan, som navnet angiver, følges tilbage til den klassiske merkantilisme. Denne er af liberalisterne blevet kritiseret for at prioritere statens magt over befolkningens velfærd. Ifølge Viners fortolkning (1948) af merkantilis-mens doktrin er dette dog ikke korrekt. Han mener, at de betragtede både magt og velstand som ligeværdige mål, men at statens overlevelse ansås for den centrale forudsætning for opfyldelse af også velstandsmålsætningen. Da stats-systemet var konfliktfyldt, måtte man vedvarende sikre den fornødne politiske magt og hertil tjente også økonomien. Den moderne merkantilistiske tilgang har nær forbindelse med denne opfattelse.

Den er endvidere nært forbundet med opfattelser indenfor disciplinen International Politik. I den realistiske skole blev det i efterkrigstiden lejlighedsvis anerkendt, at økonomi er en afgørende faktor for staternes magt (Morgenthau, 1971, s. 401-406). Økonomien spillede dog kun en meget begrænset rolle i efterkrigstidens dominerende realistiske formulering (Morgenthau, 1948/73).

I nyere tid har forsøgene på at retablere realismen som central kerne i disciplinen International Politik – gerne betegnet den strukturelle realisme – reelt ført til en mere merkantilistisk formulering af den politiske realisme. Udfordringen fra den liberale internationale politiske økonomi, der især i 1970'erne med begrebet interdependens udvidede genstandsfeltet til økonomiske spørgsmål, førte således Kenneth Waltz (1979) til at nyformulere realismen. I sin systemteoretiske ansats tillægger han økonomien central betydning – indfortolket i en politisk ramme.

Den moderne merkantilisme adskiller sig fra den klassiske ved synet på de økonomiske processer. Ifølge Viners tolkning forstod klassikerne ikke de velstandsskabende mekanismer; med andre ord; man kendte ikke den liberale markedsanalyse. I den moderne merkantilisme betragtes markedet som en positiv faktor. Man ønsker dog principielt, modsat liberalisterne, at analysere den *relative* fordeling af goderne, som markedsøkonomien giver anledning til. Denne fordeling er afgørende, idet den ændrer grundlaget for staternes styrkeforhold. Det er dog sjældent, der decideret stilles spørgsmålstejn ved den liberale markedsopfattelse.

Denne liberalt prægede økonomi-forståelse kan hænge sammen med, at der stort set ikke har eksisteret et acceptabelt merkantilistisk økonomisk teoriapparat. Egentlige struktur-økonomiske eller teknologi-centrerede økonomiske teorier befinder sig stadig marginalt i den økonomiske videnskab, uanset at en

række lande – f.eks. Japan – har været underlagt økonomiske politikker udformet på baggrund af sådanne opfattelser. Der er dog fra mainstream-økonomer i de senere år fremkommet teorier om især *strategisk handelspolitik*, som på traditionelt økonomisk grundlag kan begrunde afvigelser fra frihandelsdoktrinen. Det kan vises, at statslig intervention kan gavne et lands velfærd, hvis markedsforholdene er præget af oligopoler, intra-industriell handel og såkaldte »arbitrære komparative fordele«; – altså fordele der skabes, og ikke er naturgivne eller bestemt af et lands faktorfordeling (Krugman, 1987).

I en rapport til USAs kongres fremhæves ligeledes, at »many international transactions are simply not about exchanging one product for another, as in classical trade theory (...) They are about deliberate efforts to change a nation's economic situation to reposition its industry in the international division of labor« (Zysman/Cohen, 1982).

Der er en nær sammenhæng imellem de nyere handelsteorier og diskussionen af industripolitik. I den merkantilistiske retning betragtes *industrialisering som en central værdi*, hvis varetagelse det kan være risikabelt at overlade til markeds kræfterne, – om end markedet også bevidst kan anvendes til industrialiseringsformål. Industripolitik kan med fordel fortolkes ud fra den merkantilistiske retning, idet »Industrial policies have come to the top of the political agenda largely for international reasons. As in the past, they arise from competition for relative advantage« (Shepherd/Duchene, 1987, s. 13).

Industrialiseringen er led i et *udviklingsøkonomisk perspektiv*, der genfindes helt tilbage til Friedrich List (1840/1928).

Såfremt man definerer så godt som enhver statslig indgriben i markedet som merkantilisme – eller protektionisme (Kraus 1979) – er der en klar sammenhæng imellem udviklingen af velfærdsstaten og relevansen af den merkantilistiske tilgang. I jo højere grad de økonomiske relationer internt reguleres, desto større er også konsekvenserne for andre stater – og dermed både konfliktpotentialer og behovet for internationalt samarbejde for at finde løsninger.

Det er dog væsentligt at pointere, at jeg skelner imellem betegnelsen *merkantilistisk politik* og den *merkantilistiske tilgang*. Den første betegnelse bruges – ofte nedladende – om en aktiv statslig styring af de eksterne økonomiske relationer, især ved protektionisme. Den anden betegnelse er alene udtryk for den generelle opfattelse, at staten har centrale opgaver i forhold til økonomien, hvor en merkantilistisk politik kan blive resultatet, – men ikke nødvendigvis.

Det kan netop være en opgave at vise, under hvilke omstændigheder staten vil forfølge en mere eller mindre merkantilistisk politik.

Et af spørgsmålene på at besvare dette spørgsmål har været *den hegemoniale tese*. Den er en form for syntese imellem den liberale og merkantilistiske tilgang, men dog med afgørende vægt på de politiske forudsætninger for verdensøkonomisk

stabilitet og vækst.

Ifølge det hegemoniale forklaringsforsøg, der blev lanceret i et historisk studium af Kindleberger (1973/86), betragtes verdensøkonomisk stabilitet som et kollektivt gode, hvis produktion kræver en leder med en række politiske og økonomiske opgaver, især på det valutariske område.

Den hegemoniale tese har været reformuleret adskillige gange og underkastet en række empirisk-historiske undersøgelser. I en version trækkes en direkte forbindelse imellem generel hegemonial status og opkomsten af et liberalt system, omend der tages højde for, at interne forhold kan bestemme hvorvidt hegemonen anvender sit potentiale (Krasner, 1976; Stein, 1984). I en anden formulering rettes opmærksomheden imod enkelte issue-områder, på hvilke relationen imellem hegemoni og liberalt system skal vurderes (Keohane, 1980).

Man kan endelig hævde, at det kun er under særlige omstændigheder – nemlig såfremt staterne deler en liberal ideologi – at et hegemoni vil give sig udtryk i et liberalt system, fremfor ren magtpolitisk dominans (Gilpin, 1987).

Den hegemoniale tese har været hyppigt anvendt og kritiseret (blandt andet Krasner, 1979; Keohane, 1985; Russett, 1985; Strange, 1987). Der er hverken enighed om, hvorvidt USA ikke længere er en hegemon, eller om de sandsynlige langsigtede konsekvenser såfremt hegemoniet er borte. Tesen kan kritiseres for alene at være baseret på to cases – Pax Britannica og Pax Americana – som endda vanskeligt kan sammenlignes (Strange, 1987). Nogle mener, at hegemoniet indebærer byrder (Stein, 1984), eller teknologisk diffusion fra hegemonen og stimulering af den økonomiske udviklingsproces i andre lande (Gilpin, 1987), således at det svækkes og fører til international krise. Andre finder, at den angiveligt speciel kaotiske internationale økonomi snarere skyldes amerikansk misbrug af eksorbitante valutariske privilegier (Strange, 1987).

Der kan let argumenteres for, at tesens fremkomst er historisk-ideologisk bestemt, og skyldes amerikanske ønsker om at presse andre lande til at indordne sig under amerikansk ledelse og ophøre med free-riding, samt USAs behov for en selvretfærdig tolkning af efterkrigstidens historie. Det er evident at amerikanske tilhængere af den hegemoniale tese alene hæfter sig ved de *positive* økonomiske effekter for andre stater af amerikansk udenrigsøkonomisk politik. På handelsområdet hævdes således ofte – bl.a. af Krasner (1979) – at USA har båret omkostninger i GATT, og har ofret økonomiske interesser for mere langsigtede politiske interesser. Dette er dog en vurdering, der kan stilles et stort spørgsmålstegn ved (Knudsen, 1987).

Selv om staten spiller en central rolle, er statsbegrebet som regel ikke problematiseret. Staten tillægges en betydelig grad af autonomi i forhold til det nationale samfund, og ses stillet i et konkurrenceforhold over for andre stater. Staten varetager den nationale interesse – et begreb der er lidet diskuteret i den merkan-

tilistiske litteratur, men som har været underkastet heftig kritik inden for International Politik. Staten betragtes til tider som *en strategisk aktør*, placeret imellem det nationale og internationale samfund (Ikenberry, 1986). Det kan med rimelighed hævdes, at statsbestemmelsen i disciplinen International Politik er ret lidet gennemarbejdet – trods statens centrale rolle i teorierne (Halliday, 1987). Denne betragtning vil tillige gælde for den merkantilistiske retning.

Den merkantilistiske tilgang vil forklare ændringer i den internationale politiske økonomi med forskydninger i staternes magt, der fører til en ny politisk-økonomisk stratifikation. Den statslige politik – især med hensyn til industrialisering – vil have en central indflydelse på denne udvikling. Desuden kan hegemoniets eventuelle svækkelse og fald forklare afgørende ændringer. De ny magtrelationer kan betyde skabelse af nye regimer.

Menneskeopfattelsen er vanskelig at karakterisere entydigt. Den er næppe hentet fra den mest enkle politiske realisme, der har lånt udtrykket »ondt og dumt« fra den politiske filosofis mere dystre menneskeopfattelser. Det forekommer mig, at den bedste betegnelse er *egeninteresse-maksimerende*. Herved angives en vis rationalitet, et egoistisk element, men samtidigt – i modsætning til den liberale opfattelse – at også relative mål som status, magt og prestige kan være centrale menneskelige motiver. Da en række målsætninger opnås på bekostning af andre mennesker, er egeninteresse en bedre betegnelse end det sterile nytte, der er alt for rettet imod behov der kan tilfredsstilles på et marked.

De væsentligste antagelser er vist i skemaet.

6. Den marxistiske tilgang

Den marxistiske tilgang omfatter en lang række marxistiske eller marxistisk inspirerede teoridannelser. Det gælder afhængighedsteorier, imperialismeteorier og teorier om kapitalens internationalisering, samt teorien om det moderne verdenssystem. Litteraturen er meget omfattende, og ikke præget af enighed. Således kan man skelne imellem en mere klassisk tilgang inspireret af Lenin, og en mere moderne, afhængighedsteoretisk skole. Den første skole mener at kapitalismen udvikler den ikke-kapitalistiske verden (Lenin, 1916/77 s. 214 og 239), samtidigt med at det kapitalistiske center præges af intern konflikt. Man er dog også opmærksom på afhængighedsrelationer i verdensøkonomien (som i Lenin 1916/1977 s. 230). Den anden opfattelse anser kapitalismen – eller staters deltagelse i verdensøkonomien – for at underudvikle de ikke-kapitalistiske lande, eller påpeger i hvert fald faren for, at underudvikling kan ske.

Der er i dag en betydelig grad af nuancering af de to hovedretninger. På den udviklingsteoretiske område kan man tale om en krise, begrundet i teoriernes

utilstrækkelige forklaringssevne og anvendelsesmulighed; en krise der dog samtidigt har betydet en større teoretisk åbenhed (Martinussen, 1987).

I det følgende vil jeg forsøge en håndfast karakteristik, der især er baseret på verdenssystem-tilgangen som formuleret af Wallerstein. Denne historiske og holistiske tilgang har i særlig grad etableret sig i litteraturen om international politisk økonomi, og forekommer at være en god repræsentant for den moderne marxistiske tilgang. Samtidigt må bemærkes, at marxistiske forfattere næppe vil godtage en gennemgang med hovedvægten på begreberne statmarked, da de presses ned over et andet, komplekst og integreret teoriapparat, og ikke inddrager den historiske konjunktur. En sådan formodet kritik vil blive overhørt her.

Den marxistiske tilgang anser *økonomien – og dermed markedet – for at være dominerende*. Fra økonomien udspringer klasserne, hvis indbyrdes relationer er præget af klassekamp og alliancer, samtidigt med at de indgår i et komplekst samspil med statsapparatet.

Den nationale økonomi må ses som et integreret led i verdensøkonomien, der analytisk er udgangspunktet. Verdensøkonomien kan defineres som en kontinuerlig, omfattende og forholdsvis komplet samfundsmæssig arbejdsdeling med en integreret række af produktionsprocesser forbundet via markedet (Wallerstein, 1984 s. 13).

Det er klart, at økonomibegrebet her er mere udsagnsladet end markedet, – det organisationsprincip jeg har hævdet tilsammen med staten definerer international politisk økonomi. Det fremgår dog, at også Wallerstein tildeler markedet en central rolle som det formidlende led, og der fokuseres, som også kritikere har bemærket, i høj grad på cirkulationssfæren.

Markedet er kendetegnet ved *ulige bytte*. Nationalt sker en udbytning, og internationalt en underbetaling for de perifere staters produkter, der især er råvarer. Verdensøkonomiens funktion indebærer således, at der overføres værdi imellem de forskellige regioner. Dette skal ses i nær sammenhæng med staterne, som er verdensøkonomiens politiske udtryk. Staterne søger at sikre den nationale – dominerende – kapital de bedste betingelser i verdensøkonomien. Staterne udøver pres på priserne, når produkterne udveksles, og politiske uligheder imellem staterne muliggør det ulige bytte (1984, s. 5).

Økonomiske og politiske processer forstærker hinanden, og resultatet er, at den internationale politiske økonomi er struktureret i et *center-periferi-forhold*. I denne struktur er stærke stater – stater der i særlig grad er i stand til at varetage den dominerende kapitalers interesser – placeret i centeret. En stat, hvis nationale kapital har komparative fordele samtidigt i både produktion, handel og på det finansielle område, kan spille en hegemonial rolle og føre en liberal politik, da denne maksimerer profitmulighederne (1984, s. 37-46).

Om end enkelte stater har mulighed for at bevæge sig op eller ned i hierarkiet antages den globale struktur for at være konstant. Selv om semi-perifere stater således kan bevæge sig til centret, vil der vedvarende eksistere en periferi.

Ændringer i den internationale politiske økonomi opstår på grund af en række faktorer. I Wallersteins formulering skyldes de verdenssystemets egen dynamik, hvor tilbagevendende global under efterspørgsel generer kriser, der skærper klassekonflikten, og senere fører til inddragelse af nye periferiområder for at sikre lavtlønnet arbejdskraft. Med et par stikord kan man sige, at ændringerne i den internationale politiske økonomi skyldes ændrede profitmuligheder, der er nært sammenhængende med klassekampen – og disse forholds betydning for staternes relative magt. Disse stikord kan både karakterisere den afhængigheds-inspirerede tilgang og den mere klassiske. I sidstnævnte opereres netop med en teori om, at politiske konflikter imellem centerlandene skyldes ændringer i deres økonomiske basis, og at de økonomiske ændringer skyldes kapitalismens dynamik.

Statsopfattelsen i den marxistiske tilgang kan vanskeligt karakteriseres entydigt. Den kan forsøgsvis sammenfattes under betegnelsen *klassestat*. Man kan skelne imellem opfattelser af staten som et instrument for en dominerende klasse, som et komplekst politisk integrerende fænomen, eller som en form for totalkapitalist. Dette er skillelinier hentet fra den vestlige statsteoretiske debat. Særligt statsapparaterne i de tidligere kolonier, der kan hævdes at mangle en »naturlig« basis i samfundet, eller at være direkte afhængige af centerlandene, giver dog anledning til at være forsigtig med at tale om en generel, marxistisk statsopfattelse.

Det ultimative fokus er mennesket. Nogle vil hævde, at fokus er den sociale klasse. Det er næppe korrekt. Ganske vist står klasserne naturligt i forgrunden som både et eksisterende socialt fænomen og et analytisk redskab, og forholdene kan ikke forklares ud fra enkeltindividets handlinger. Målet for analysen er dog stadig at forstå, hvordan det enkelte menneskes liv formes, og hvordan det eventuelt kan gøres frit.

Menneskeopfattelsen kan lidt enkelt formuleres som, at mennesket opfattes som et historisk og socialt præget individ – og dermed potentielt »godt«, såfremt de samfundsmæssige betingelser er til stede.

Den marxistiske tilgang som her skildret har – måske forbavsende – visse ligheder med den merkantilistiske. Det gældes således opfattelsen af markedets politiske natur, samt af den nære relation imellem politisk og økonomisk magt. De to tilgange adskiller sig – udover i analysen af kapitalismen – ved statsopfattelsen, samt ved den marxistiske tilgangs klasseanalyse. I det omfang i hvert fald arbejderklassen reelt – trods alle besværgelser om »det internationale proletariat« – politisk er nationalt defineret, er klasseanalysen dog ikke en uoverstigelig

kløft imellem de to tilgange. Dette synspunkt understreges af, at blandt andet Wallerstein konstaterer, at klasser som politisk fænomen (für sich) må operere på statsligt niveau (Wallerstein, 1984, s. 8).

Hovedsynspunkterne i den marxistiske tilgang er sammenfattet i skemaet.

8. Den sektorale realisme

De tre tilgange ovenfor har teoretiske rødder, der rækker tilbage til kapitalismens opkomst (liberalisme og marxisme) og den moderne statsdannelse (merkantilismen). De vedrører direkte stat og marked, og dermed international politisk økonomi som her defineret. Men selv om man dermed har en vis valgfrihed i det analytiske værksted, kan det måske forekomme, at ingen af værktøjerne er præcise nok.

Det kan skyldes, at begreberne er utilstrækkelige til at afdække strukturer og processer i den moderne internationale politiske økonomi.

Dette er en grundtanke i den tilgang, jeg her vil betegne som den *sektorale realisme*. Den er formuleret af Susan Strange, der er bedst kendt for sine hvasse angreb på amerikansk international politisk økonomi og især teorien om hegemonisk stabilitet.

Som nævnt indledningsvis var ambitionen for mange forfattere i begyndelsen af 1970'erne at integrere politiske og økonomiske fænomener – og så vidt muligt med interdisciplinære midler. Blandt andet Susan Strange var igangsatte (1970). Hvor hovedfeltet har koncentreret sig indenfor de tre tilgange ovenfor, har Susan Strange nu i næsten tyve år insisteret på nødvendigheden af at overskride stats-centreringen, og i stedet søge at eftervise andre, mere fundamentale strukturer. Hendes arbejde fortjener en kort omtale, netop fordi det har fastholdt ambitionen om en integrerende og nytænkende tilgang.

Hendes teoretiske arbejde kan følges i en lang række artikler (væsentligst i denne sammenhæng 1970, 1985a, 1985b, 1987) og i den mere omfattende fremstilling »States and Markets« (1988).

Et væsentligt led i hendes arbejde er et forsøg på at placere *værdier* centralt i analyserne. Dette må bl.a. ses som en kritik af hovedparten af den positivistisk inspirerede forskning. Hun mener generelt, at politisk økonomi vedrører fire værdier: velstand, sikkerhed, frihed og retfærdighed. Prioriteringen imellem værdierne kan ændres afhængigt af tid og sted, og det er en politisk opgave at vælge den passende blanding. Stranges kritik rammer især de teoretikere, der ubevidst antager, at visse værdier bør fremmes – som f.eks. en international verdensorden, – uden at have blik for at andre personer eller samfund kan have andre mål. Men ud over denne nyttige påpegning af ubevidste værdipræmisser,

viser det sig dog vanskeligt for hende at anvende værdi-tilgangen i en videre teoribygning.

Det ultimative fokus for Susan Strange er det enkelte menneske, og dets andel i de fire værdier. For at forstå den fordeling af værdierne som sker, må de sociale institutioner undersøges, som har den største betydning for dette. Det er på dette punkt, at Strange adskiller sig fra de fleste andre teoretikere. Hun hævder, at fire strukturer er centrale i denne sammenhæng: produktion, sikkerhed, finansiering/valuta og viden. Disse strukturer er globale, og skal anskues med en holistisk tilgang. International politisk økonomi består i en bestandig fordeling af værdier via selve strukturerne eller koblingen imellem disse. Strukturerne definerer rammerne for aktører, begrænser visse valg medens andre fremmes, og er dermed udtryk for magten i den internationale politiske økonomi.

Strange mener i øvrigt, at *magten* i den moderne internationale politiske økonomi har ændret karakter. Fra førhen i høj grad at være præget af *relationel* magt, hvor en aktør påtvinger en anden sin vilje, er den nu væsentligst *strukturel*. »Structural power, in short, confers the power to decide how things shall be done, the power to shape frameworks within which states relate to each other, relate to people, or relate to corporate enterprises.« (Strange, 1988, s. 25). Med dette magtbegreb kan iøvrigt vises, at USA stadig udøver hegemoniel magt, og at den verdensøkonomiske situation snarere skyldes amerikansk misbrug af dette, end at det er forsvundet (1987). Den mindre samarbejdsorienterede amerikanske linie er således hegemoniets fortsættelse med andre midler.

Staterne har med en strukturel tilgang ikke definitorisk den vigtigste plads i analysen. En lang række af autoritative beslutninger træffes imellem stater og private grupper, af private grupper selv til regulering af egne forhold, eller af nationale myndigheder, men med store konsekvenser for andre lande. Det er dermed langt fra givet, at relationer imellem stater er særligt interessante, hvilket implicerer, at regimetilgangen ikke levnes megen plads.

Teoribygningen er dog fortsat realistisk i den forstand, at staten besidder betydelige autoritetsressourcer, men det er et spørgsmål der må gøres til genstand for konkret undersøgelse, på hvilke områder dens intervention er afgørende. På grund af uligheden i staternes magt gælder at »the common elements of state power and the common limits of state authority are likely as a result to shrink and the differences grow between strong and weak states. It follows that the possibility of general theoretical statements about the nature of the state are apt to become more and more difficult.« (1988 s. 234). Der lægges dermed op til en mere empirisk analyse, både af konkrete stater og af enkelte sagsområder.

Med udgangspunkt i strukturerne er næste skridt at finde de *nøglehandler*, som er afgørende på hvert enkelt område af verdensøkonomien. Begrebet dækker de politiske – ofte uformulerede – gensidigt acceptable vilkår, som

forskellige aktører lever med, – indtil noget ændres.

Nøglehandlerne definerer rammerne for autoritet og marked på forskellige områder, og imellem aktører på forskelligt niveau. I nøglehandler på mange områder vil centrale aktører være både stater, monopolister og interesseorganisationer, der alle er med til at give området politisk struktur. Teorien er derfor *sektoral* idet enkelte sektorer i verdensøkonomien bringes i fokus i analyserne. Konkrete studier af sektorer viser således, at karakteristika ved enkelte sektorer er mindst lige så vigtige for graden af f.eks. protektionisme som diplomatiske forhold og internationale organisationer på området (1979).

Hvor Strange søger alternativer til staten som centralt begreb, gælder dette ikke *markedet*. Hun anvender dette som et fundamentalt analyseredskab, men præciserer dog ikke, hvordan hun definerer det og opfatter dets funktionsmåde. Hun synes tilbøjelig til at afvise, at man kan generalisere om konsekvenserne for stater ved deltagelse i verdensmarkedet (1988 s. 178-181), eller at vi på nuværende tidspunkt har tilstrækkelig viden til at gøre dette. I mere konkrete analyser ligner opfattelsen dog på mange måder den merkantilistiske, hvor deltagelse i markedet under visse omstændigheder anses for fordelagtigt, men hvor fordelene altid må måles i forhold til andre målsætninger.

Ændringer i den internationale politiske økonomi må henføres til ændringer i de dominerende strukturer. Strange stiller sig dog meget skeptisk overfor, om man kan udtale sig om hvilken af disse, der er den væsentligste: »It is just not possible to be sure that changes in the security structure, for instance, will always have more effect on outcomes than changes in finance or in ideas or access to information in the knowledge structure, or even than change in the way in which production is organized. It is therefore all the more important to keep an open mind« (1988, s. 233). Tilsvarende kan ikke afdækkes hvilken motor der driver udviklingen i de enkelte strukturer.

Generelt opfattes den internationale politiske økonomi som særdeles konfliktfyldt, men struktureret i sektorer præget af nøglehandler.

Menneskeopfattelsen kan næppe udledes fra materialet.

Det vil være fremgået, at teoribygningen er ganske kompleks. Den er bevidst fattig på definitive udsagn om, hvilken struktur der er vigtigst, og hvilke faktorer der betinger ændringer. Det forekommer dog, at teoribygningen hermed placerer sig imellem to stole. På den ene side er tilgangen nærmest politisk filosofisk ved sit fokus på værdier – på den anden side er den på mange måder en forskningsmetode, der foreskriver en analyse på mange niveauer af et konkret område. Både statslige og private aktører må inddrages i analysen. Det er et empirisk krævende arbejde. Vi vinder muligvis evnen til at kunne integrere politiske og økonomiske fænomener på det givne område, men mister let overblikket. Det er muligvis sådan, at verden er bygget op af delområder, som en generel

teori ikke kan favne med sine udsagn om årsag og virkning.

Det er dog næppe et synspunkt der vil vinde applaus ret mange steder.

Uanset disse kommentarer finder jeg dog, at tilgangen er en værdig repræsentant for et forsøg på at løsrive sig fra de begreber, der iøvrigt kendetegner disciplinen.

9. De uundværlige teorier

Ovenfor er international politisk økonomi blevet behandlet som en videnskabelig disciplin. Som andre discipliner kan den tænkes at udvikle sig eller forsvinde. Uanset den konkrete udvikling vil jeg hævde at diskussionsemnerne bestandigt vil cirkulere, om end det muligvis vil være i anden forklædning.

Dette skyldes, at de tre første hovedtilgange alle har deres berettigelse som udtryk for forskellige aktørers og interessers opfattelse af verden. Sålænge der findes et verdensmarked, stater, og underudvikling, vil den liberale, merkantilistiske og marxistiske tilgang finde naturlige aftagere. Derimod er det mere tvivlsomt, om den sektorale realisme har sikkerhed for en tilsvarende plads. Dertil er den egentlig for videnskabelig. Den hverken legitimerer eller foreskriver særlige handlinger for specielle aktører.

Disse bemærkninger skal ikke opfattes som, at tilgangene er intellektuelt bestillingsarbejde, men alene som udtryk for, at teorierne også påkalder sig interesse ved deres *relevans for virkelighedens verden*. Denne relevans vil, efter min opfattelse, fortsat være til stede.

Der kan peges på mange områder, hvor alle eller enkelte af tilgangene har svagheder. Således er egentlig både begreberne stat og marked bemærkelsesværdigt lidt problematiseret i litteraturen, hvor man koncentrerer sig om samspillet imellem disse. Det er især tydeligt, at et marked – og et verdensmarked – anses for en letforståelig, indlysende mekanisme. Det skyldes måske, at liberale opfattelser er så markante, eller næsten ubevidste i megen samfundsvidenskabelig litteratur. Den teoretiske bevidsthed, jeg hævder findes, er således ikke ubegrænset.

Jeg vil især fremhæve den manglende kobling imellem politisk-økonomiske problemstillinger og klassiske sikkerhedspolitiske spørgsmål – altså relationen imellem »high« og »low« politics. I tilgangene diskuteres spørgsmål vedrørende fordeling og produktion af verdens goder, men sjældent med en erkendelse af, at denne påvirkes af militære forhold. Der er naturligvis ansatser til dette i f.eks. den merkantilistiske retnings bevidsthed om sammenhængen imellem militær styrke, industripolitik og økonomisk magt. Det er dog fortsat et område, hvor samspillet imellem økonomi og politik analytisk må videreudbygges (se tillige

Karup Pedersen, 1984).

Det vil være naturligt at søge at placere Ole Karup Pedersens arbejde i forhold til ovenstående tilgange. I en så omfattende produktion vil der naturligvis være mange facetter, og Ole Karup Pedersen kan da heller ikke placeres under en enkelt tilgang. Alligevel går igennem hans arbejde og undervisning fem tydelige ledetråde, der alle er centrale elementer i forskellige tilgange: *det politiske, det globale, det integrerende, det enkelte menneske – og respektløsheden.*

Det gælder således, at politiske rammer, defineret af staten, er af central betydning i den internationale politiske økonomi. Men økonomi og politik må anses for integrerede fænomener, hvor det er mindre væsentligt at søge at skelne. Magtbegrebet kan passende forene begge. Staterne og verdensproduktionen indgår i globale sammenhænge, og man må vogte sig for provinsielle og partielle analyser.

Men uanset staternes betydning er det interessante i sidste instans, de konsekvenser produktion og politik har for det enkelte menneske, og som motiverer det til handling. Og endelig: vi må tænke selv. Verdens problemer er hverken, hvad USA hævder, eller hvad FN eller NATO mener. Vi må selv klargøre os værdierne – og skal ikke finde os i at blive dem påduttet.

Det kan vel næppe understreges tydeligere, at International Politisk Økonomi ikke behøver at tvinge tænkningen ind i fastlåste skemaer. Opdelingerne kan være en hjælp, men kan også brydes. Redskaberne kan kombineres, – hvis man tør.

Analysekema over 6 variable			
Liberale	Merkantilister	Marxister	Sektoral realisme
<p>Menneskeopfattelse</p> <ul style="list-style-type: none"> - rationelt - nyttemaksimerende 	<ul style="list-style-type: none"> - egeninteressemaksimerende 	<ul style="list-style-type: none"> - historisk - socialt 	<ul style="list-style-type: none"> -
<p>Ultimativt fokus</p> <ul style="list-style-type: none"> - individets nyttemaksimering 	<ul style="list-style-type: none"> - staten 	<ul style="list-style-type: none"> - individet (klassen) 	<ul style="list-style-type: none"> - individet
<p>Opfattelse af den internationale politiske økonomi</p> <ul style="list-style-type: none"> - markedet dominerer - potentiel harmoni - regimer kan formidle samarbejde - underproduktion af kollektive goder 	<ul style="list-style-type: none"> - politik dominerer - konfliktfyldt - kamp om fordeling af magt og velstand 	<ul style="list-style-type: none"> - markedet dominerer - konfliktfyldt - struktureret i center-periferi 	<ul style="list-style-type: none"> - konfliktfyldt - struktureret af nøglehandler
<p>Statsopfattelse</p> <ul style="list-style-type: none"> - pluralistisk - politik i høj grad resultatet af kræfter i samfundet 	<ul style="list-style-type: none"> - autonom - varetager »den nationale interesse« - enhedsaktør 	<ul style="list-style-type: none"> - klassesstat (instrument, relativt autonom, totalkapitalist) 	<ul style="list-style-type: none"> - (realistisk) - afhængig af den konkrete stat
<p>Markedsopfattelse</p> <ul style="list-style-type: none"> - lige bytte - absolut gevinst central, relativ forskel mulig - velstandsskabende - interdependens positiv 	<ul style="list-style-type: none"> - relativ forskel central, absolut gevinst mulig - velstandsskabende - magtinstrument - interdependens potentielt problem 	<ul style="list-style-type: none"> - ulige bytte - relativ forskel central, absolut tab for periferi sandsynligt 	<ul style="list-style-type: none"> - relativ forskel central, absolut gevinst mulig
<p>Ændringer i den internationale politiske økonomi forklarer ved</p> <ul style="list-style-type: none"> - ændret faktorsammenlægning - udvikling i den internationale arbejdsdeling - modernisering - teknologisk udvikling 	<ul style="list-style-type: none"> - forskydninger i staters magt - effekten af staters økonomiske politik (industrialisering) 	<ul style="list-style-type: none"> - kapitalismens dynamik (ændrede profitmønstre, klassekamp, teknologisk udvikling) 	<ul style="list-style-type: none"> -

Litteraturfortegnelse

- Blackhurst, Richard, Nicholas Marian og Jan Tumlrir (1977): *Trade Liberalization, Protectionism and Interdependence*, GATT studies in international trade no. 5. Geneva 1977.
- Carr, E.H. (1939/84): *The Twenty Year' Crisis 1919-1939*, London 1939/84.
- Frey, Bruno S. (1984): *International Political Economics*, Oxford 1984.
- Gilpin, Robert (1975): *U.S. Power and the Multinational Corporation*, London 1975.
- Gilpin, Robert (1987): *The Political Economy of International Relations*, Princeton 1987.
- Halliday, Fred (1987): *State and Society in International Relations: A Second Agenda*, i *Millennium* vol. 16, no. 2, Summer 1987 s. 215-229.
- Hollist, W. Ladd og James A. Caporaso (1985): *International Political Economy Research: What Is It and Where Do We Turn for Concepts and Theory?* i W. Ladd Hollist og F. Lamond Tullis (eds.): *International Political Economy Yearbook* vol. 1, Boulder Colorado 1985, s. 27-49.
- Ikenberry, G. John (1986): *The State and Strategies of International Adjustment*, i *World Politics*, vol. XXXIX, no. 1, October 1986, s. 53-77 1986.
- Keohane, Robert O. (1980): *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977*, i Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson og Alexander L. George (eds.): *Change in the International Political System*, s. 131-162, Boulder, Colorado 1980.
- Keohane, Robert O. (1985): *After Hegemony*, Princeton 1985.
- Knudsen, Karsten Ole (1987): *International Politisk Økonomi og GATT 1947-1987*, Københavns Universitets Institut for Samfundsfag og Forvaltning 1987.
- Kindleberger, Charles R. (1973/86): *The World in Depression 1929-1939*, (revised ed.), Berkeley 1973/86.
- Kindleberger, Charles (1986): *International Public Goods Without International Government*, i the *American Economic Review*, March 1986, vol. 76, no. 7, s. 1-13.
- Krasner, Stephen D. (1976): *State Power and the Structure of International Trade*, i *World Politics* vol. XXVIII, no. 3, April 1976, s. 317-347 1976.
- Krasner, Stephen D. (1979): *The Tokyo Round*, i *International Studies Quarterly* vol. 23, no. 4, December 1979, s. 491-531 1979.
- Kraus, Melvyn B. (1979): *The New Protectionism. The Welfare State and International Trade*, Oxford 1979.
- Krugman, Paul R. (1987): *New Thinking about Trade Policy*, i Paul R. Krugman (ed.): *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Massachusetts 1987.
- Lenin, V.I. (1916/1977): *Imperialism, the Highest Stage of Capitalism*, i *Selected Works*, Moskva 1977, s. 169-262.
- Lindblom, Charles (1982): *Epilogue*, i Harry Mahler, Alberto Martinelli, Neil G. Smelser (eds.): *The New International Economy*, s. 323-333 California 1982.
- List, Friedrich (1840/1928): *The National System of Political Economy*, London 1928.
- Martinussen, John (1987): *Politik og udvikling i den 3. verden*, Skive 1987.
- McKinlay og R. Little (1986): *Global Problems and World Order*, London 1986.
- Morgenthau, Hans J. (1948/73): *Politics Among Nations*, New York 1973.
- Morgenthau, Hans J. (1971): *The Economics of Foreign Policy*, i samme: *politics in the twentieth century*, Chicago 1971, s. 401-406.
- Pedersen, Ole Karup (1983): *International Økonomisk og Politisk Krise*, i *Samfundskønomien* vol. 1, no. 8, 1983, s. 4-8 1983.
- Pedersen, Ole Karup (1984): *Sikkerhedspolitikens økonomiske dimensioner*, Forskningsrapport 1984/4, Københavns Universitet 1984.

- Russett, Bruce (1985): The mysterious case of vanishing hegemony; or, Is Mark Twain really dead? i *International Organization* vol. 39, no. 2, Spring 1985, s. 207-231 1985.
- Shepherd, Geoffrey og Francois Duchene (1987): Sources of industrial policy, i Francois Duchene og Geoffrey Shepherd (eds.): *Managing Industrial Change in Western Europe*, 1987.
- Staniland, Martin (1985): What is Political Economy?, New Haven/London 1985.
- Stein, Arthur A. (1984): The hegemon's dilemma: Great Britain, the United States, and the international economic order, i *International Organization* vol. 38, no. 2, Spring 1984, s. 355-386 1984.
- Strange, Susan (1970): International Economics and International Relations, A Case of Mutual Neglect, i *International Affairs* vol. 46, no. 2, April 1970, s. 304-315 1970.
- Strange, Susan (1979): The management of surplus capacity: or how does theory stand up to protectionism 1970s style? i *International Organization* vol. 33, 3 Summer 1979, s. 303-334 1979.
- Strange, Susan (1985a): International Political Economy: The Story So Far and the Way Ahead, i W. Ladd Hollist og F. Lamond Tullis (eds.): *International Political Economy Yearbook* vol. 1, Boulder Colorado 1985, s. 13-25.
- Strange, Susan (1985b): Protectionism and world politics, i *International Organization* vol. 39, no. 2, Spring 1985, s. 233-259 1985.
- Susan Strange (1987): The persistent myth of lost hegemony, i *International Organization*, vol 41, no. 4, Autumn 1987, s. 551-574.
- Strange, Susan (1988): *States and Markets*, London 1988.
- Tooze, Roger (1981): Economics, international political economy and change in the international system, i Barry Buzan, R.J. Barry Jones (eds.): *Change and the Study of International Relations*, s. 120-137 London 1981.
- Tooze, Roger (1984): Perspectives and Theory: a Consumers' Guide, i Susan Strange (ed.): *Paths to International Political Economy* s. 1-22 London 1984.
- Tooze, Roger (1985): International Political Economy, i Steve Smith (ed.): *International Relations: British and American Perspectives*, s. 108-125 Oxford 1985.
- Viner, Jacob (1948): Power versus Plenty as Objectives of Foreign Policy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries, i *World Politics* vol. I, no. 1, s. 1-29 1948.
- Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Berkeley 1979.
- Wallerstein, Immanuel: *The politics of the world economy*, Cambridge 1984.
- Zysman, John og Stephen S. Cohen (1982): *The Mercantilist Challenge to the Liberal International Trade Order*, Washington 1982.

2.
**Danmarks konkrete placering
i det internationale system**

SIKKERHEDSBEGREBET OG DANSK SIKKERHEDSPOLITIK

af Morten Kelstrup

1. Indledning

Danmarks sikkerhed er et vanskeligt emne, både intellektuelt og politisk. Ikke alene er det svært at klarlægge, hvad sikkerhed overhovedet er, og kompliceret at tolke sikkerhedsproblemerne konkret under skiftende vilkår. Men hertil kommer, at de sikkerhedspolitiske spørgsmål hyppigt bruges ideologisk med henblik på mobilisering af politisk tilslutning, blandt andet med den konsekvens, at behovet for at markere sikkerhedspolitiske uenigheder ofte overgår viljen til klare og nøgterne diskussioner af sikkerhedspolitiske spørgsmål.

Den danske sikkerhedspolitiske debat er i disse år præget af betydelig forvirring og en tendens til gensidig mistænkeliggørelse. Dette viste sig i særdeleshed ved det »sikkerhedspolitiske valg« i maj 1988. På den ene side blev debatten af alle partier forenklet til simple holdningsspørgsmål, der hovedsageligt formuleredes som paradeholdninger med hertil svarende beskyldninger mod andre. På den anden side var den involverede kompleksitet så uoverskuelig, at selv sagkyndige havde vanskeligt ved at klargøre, hvilke valg vi reelt stod over for i sikkerhedspolitikken.

I denne artikel argumenteres for, at en væsentlig grund til forvirringen – og måske også til ufordrageligheden – omkring dansk sikkerhedspolitik er, at debatten domineres af en for snæver sikkerhedsopfattelse. Dette fører til, at de problemer, der er knyttet til dansk sikkerhed i det internationale politiske system, tillægges for lille vægt og forsømmes forståelsesmæssigt og analytisk. Dansk sikkerhedspolitik må fastlægges bl.a. ud fra en forståelse af udviklingerne i det internationale politiske system, men indsnævrede og forældede tankegange medfører, at interessen ledes bort fra – snarere end hen imod – centrale sikkerhedsproblemer i det internationale politiske system. Dette bidrager til et forfald i den offentlige debat om sikkerhedsproblemerne, og følelsen af skin-

debat og realitetsfjernhed udbredes. Desuden betyder det, at de små miljøer, der trods alt er orienteret imod en bearbejdning af de nye internationale realiteter – i særdeleshed udenrigsministeriets embedsmænd og enkelte forskergrupper – bliver relativt isolerede og overbelastede i deres arbejde for at placere Danmark i den internationale politik og for at tolke de internationale udviklinger og disses betydning for Danmark.

2. Den snævre opfattelse af sikkerhed

Den snævre sikkerhedsopfattelse vil jeg identificere som den forestilling, at en stat tilvejebringer »national sikkerhed« ved alene eller sammen med andre stater at anskaffe sig tilstrækkelige militære midler til at kunne forsvare sig imod og/eller afskrække en potentiel fjende. Et hovedpunkt i denne artikel er, at man ikke skal undervurdere, i hvilken grad den opfattelse stadig er udbredt, også til trods for de mange indvendinger der er rejst imod den.

Det er kendt, at der inden for international politiks litteratur er en række værker, der vender sig imod en snæver opfattelse af sikkerhedsbegrebet¹). Naturligvis er der mange nuancer i de pågældende teoretikers argumenter og synsmåder. Generaliserende kan man dog sige, at én type indvendinger imod denne traditionelle opfattelse af national sikkerhed går ud på, at de på forskellige måder vender sig imod de »fjendeopfattelser«, der er central i den traditionelle opfattelses trusselbilleder. Indvendingerne kan gå ud på, at der er fejl i antagelserne om »fjenden«. De kan være en påpegning af, at bestemte grupper kan have særlige interesser i at frembringe og måske overdrive fjendebilleder. Og de kan være understregninger af, at den traditionelle opfattelse indeholder tendenser til overreaktioner, bl.a. fordi den traditionelle forsvarstanke koncentrerer sig om de værst tænkelige udviklinger (»worst case analysis«). Vi kender de fleste af disse argumenter fra diskussionerne af vestlige opfattelser af Sovjetunionen. Indvendinger af samme type er, at der kan være tale om andre trusler end de, der kommer fra den identificerede fjende. F.eks. kan man mene, at den relevante militære trussel mod Vesteuropa langt snarere er en konflikteskalation fra Den tredje Verden, f.eks. fra Mellemøsten, end sovjetiske aktioner imod Vesteuropa. Endelig har en række teoretikere og politikere peget på, at ikke-militære handlinger, f.eks. økonomiske sanktioner, også kan true staters sikkerhed²).

Der findes imidlertid også en anden og mere grundlæggende type indvending imod den traditionelle forestilling om national sikkerhed. Jeg tænker på den indvending, der går ud på, at den traditionelle sikkerhedspolitiske tankegang ignorerer de »systemiske« virkninger af de enkelte staters politik³). Hermed menes, at den snævre opfattelse er knyttet til den enkelte stats perspektiv, men

ignorerer det forhold, at uanset at en national sikkerhedspolitik kan forekomme rigtig ud fra de pågældende, statslige beslutningstageres begrænsede rationalitet, så kan den samlede effekt i systemet blive, at der igennem summen af de enkelte staters handlinger skabes en udvikling, som ingen af parterne ønsker. Tankegangen er kendt fra andre systemer, der er præget af manglende samlet styring, anarkiske systemer. F.eks. er der mange eksempler inden for økonomien, hvor individuelle producenter, der står over for et uigennemskueligt marked, og som hver især handler rationelt ud fra egne forestillinger, alligevel frembringer en situation, der var uønsket af alle. Det er fundamentalt at erkende, at i sådanne ikke-styrede, anarkiske systemer, kan beslutninger, der kan forekomme rationelle for hver enkelt beslutningstager, få effekter for det samlede system, der ikke er ønskelige.

Tankegangen er i høj grad af betydning i den teoretiske forståelse af international politik⁴⁾. Men man leder temmelig forgæves efter dens reflekser i praktisk politik. På det sikkerhedspolitiske område kan den – noget modelagtigt – illustreres ved det, der undertiden kaldes *sikkerhedsdilemmaet*⁵⁾. Hvis vi tænker os, at en aktør – f.eks. en stat A – oplever en anden aktør – f.eks. stat B – som en potentiel fjende, vil en traditionel tankegang for stat A betyde, at denne vil anskaffe militære midler, der er tilstrækkelige til at imødegå den trussel, som opleves fra B. Med de usikkerheder der er angående vurderingen af truslen fra B, vil der formentlig være tale om anskaffelse af en militær kapacitet, der er større end B's. B vil på den anden side opleve, at A anskaffer den pågældende militære kapacitet og vil ud fra en traditionel tankegang reagere på dette ved en yderligere militær oprustning, formentlig også med en vis overreaktion. A vil igen reagere på dette med oprustning, osv. Det samlede resultat vil blive en kaprustning i systemet, der ikke har været ønsket af nogen af parterne, og som samlet må antages at formindske begge parters sikkerhed.

Denne udlægning af sikkerhedsdilemmaet er forsimplet. Den kan naturligvis differentieres på mange måder. Og det er et helt særligt problem, om en sådan »interaktionsmodel« kan anvendes til at forklare kaprustningen i det internationale politiske system⁶⁾. I denne sammenhæng har jeg kun medtaget tankegangen illustrativt for at understrege, at det er utilstrækkeligt at operere med en traditionel sikkerhedsopfattelse. Det er grundlæggende for vor sikkerhed, at vi lever i et internationalt politisk system, der fortsat er præget af manglende samlet styring, altså af en art anarki, og at der er udviklinger i det samlede internationale politiske system, der også truer Danmarks sikkerhed. Mit centrale spørgsmål er, hvordan vi kommer frem til sikkerhedsopfattelser, der også differentieret reflekterer dette forhold.

Den danske sikkerhedspolitiske debat er fremdeles domineret af den traditionelle sikkerhedsopfattelse. Man kan ganske vist sige, at den helt klassiske fore-

stilling om, at Danmark alene skulle kunne forsvare sig selv med militære midler, er forladt for længe siden. Men det fremherskende paradigme for den essentielle del af dansk sikkerhedstænkning er en kollektiv (NATO-) udgave af den traditionelle sikkerhedstænkning. I forkortet form kan den gengives således: Danmarks sikkerhed afhænger af de muligheder, vi har for at imødegå de militære trusler, der er rettet mod Danmark. Disse trusler kommer fra Sovjetunionen. Da vi ikke kan imødegå den sovjetiske militærmagt alene, er vi henvist til forstærkningerne fra vore allierede i NATO og til afskrækkelsen igennem den amerikanske atombeskyttelse.

Et eksempel på et sådant ræsonnement er statsminister Poul Schlüters udtalelse i de konservatives præsentationsudsendelse forud for valget den 10. maj 1988. Schlüter forklarede heri, hvorfor den »mærkværdige« socialdemokratiske dagsorden havde fået regeringen til at udskrive valg:

»Danmark kan ikke forsvare sig alene, dertil er vi for små og svage. Hvis vort forsvar stod alene, havde vi ikke en chance for at afskrække fra trusler eller angreb på vort land. Vi kunne umuligt alene forhindre en besættelse af Danmark. Men det vestlige forsvar bygger på princippet »en for alle og alle for en«. Derfor har de små lande i NATO aftaler om forstærkninger med de store lande. For Danmark er dette simpelthen livsvigtigt. Det er derfor, vi er lige så sikre på vor frihed, som de store lande er. Men vore allierede har klart tilkendegivet, at den socialdemokratiske dagsorden vil være et afgørende brud med NATO-solidariteten og vor fælles forsvarsstrategi. Gennemføres den, kunne allierede orlogsfartøjer ikke længere besøge danske havne og farvande. Der kunne ikke længere blive tale om fælles flådeøvelser. Og dermed smuldrer grundlaget for forstærkningsaftalerne. Derfor er det ikke en bagatel, der har fremkaldt valget. Det er noget livsvigtigt: Spørgsmålet om at opretholde den sikkerhed, som vort fulde medlemskab af NATO giver os«⁷⁾.

Et andet eksempel på en snæver sikkerhedsopfattelse er det synspunkt, som Michael H. Clemmesen karakteriserer som »traditionalisternes holdning« i en artikel med den sigende titel: »NATO – danskernes sikkerhedspolitiske folkekirke«. Clemmesen karakteriserer med henvisning til et brev fra en NATO-venlig socialdemokrat denne holdning således: »Danmarks forsvar ses som en håbløs opgave. Men de danske militære styrker skal bevares som et pant. Pantet skal troværdiggøre vort NATO-medlemskab og stormagtsstøtte til fortsat dansk frihed og selvstændighed. Det er under et par lag det reelle indhold i besættelsestidens og Den Kolde Krigs generations budskab om 'aldrig mere en 9. april'. Holdning og opfattelse er heroisk overtaget af store dele af den NATO-venlige del af den yngre generation«⁸⁾.

I den traditionelle opfattelse bliver spørgsmålet om dansk sikkerhed nærmest identificeret med stormagtsstøtten til forsvaret af Danmark, ja, i visse udgaver

med forstærkningsaftalernes pålidelighed. Mine påstande er, at der herigennem foretages en voldsom reduktion af Danmarks sikkerhedsproblemer, og at denne reduktion – uanset betydningen af forstærkningsaftalerne – både er forkert og ødelæggende for en sikkerhedspolitisk afklaring. En sådan reduktion overser en lang række trusler mod Danmarks frihed og selvstændighed. Og ved at stille sikkerhedsproblemet forkert bliver opfattelsen hæmmende for analytiske debatter om væsentlige aspekter af Danmarks sikkerhed. Opfattelsen giver ikke rum for en åben debat om afvejninger af forskellige trusler mod Danmarks frihed og selvstændighed, både de der kommer fra fjendtlige magter, og de der kommer fra de samlede udviklinger i det internationale politiske system. I det følgende skal jeg forsøge at vise, at en teoretisk og praktisk accept af et udvidet sikkerhedsbegreb kan råde bod på i hvert fald nogle af dårligdommene, der har præget den danske sikkerhedspolitiske debat.

3. En udvidet opfattelse af sikkerhed

En af de teoretikere, der har vendt sig imod en indsnævret opfattelse af sikkerhedsbegrebet og søgt at komme ud over de blokeringer, der i almindelighed er knyttet til debatterne om national sikkerhed, er den engelske forsker Barry Buzan⁹⁾. Buzan beskriver sine hovedpåstande i sin bog, »People, States and Fears«, således: »The principal contentions of this book are first, that one needs to understand the concept of security in order to have a proper understanding of the national security problem, and secondly, that in its prevailing usage the concept is so weakly developed as to be inadequate for the task. We shall seek to demonstrate that an underdeveloped concept of security constitutes such a substantial barrier to progress that it might almost be counted as part of the problem. Conversely, we shall try to show how a more fully developed problem«¹⁰⁾.

For at råde bod på de mangler, der præger en snæver forståelse af sikkerhedsproblemerne vælger Buzan at »dimensionere« sikkerhedsbegrebet. Han gør det klart, hvorledes dette både kan anvendes på et *individuel*, et *statsligt* og et *international* niveau. Samtidig gør han ind for, hvad han kalder en »holistisk« opfattelse. Heri ligger, at sikkerhed netop må tænkes i en kombination af disse tre niveauer og ikke isoleres til blot at angå et niveau. I konsekvens heraf kritiserer han kraftigt, at både politikere og akademikere fortrinsvis anskuer sikkerhed ud fra det statslige niveau, mens de internationale og individuelle niveauer kun tillægges underordnet betydning¹¹⁾.

Det vil føre for vidt i denne sammenhæng at gå ind på en omfattende drøftelse af Buzans teoretiske udvidelse af sikkerhedsbegrebet. Jeg vil nøjes med at om-

tale et par centrale tanker i Buzans analyse af det internationale politiske system, som danner baggrund for Buzans påstand om, at en stat ikke kun skal have en *national*, men også en *international sikkerhedsstrategi*. Udgangspunktet for Buzan er, at sikkerhedsproblemerne har et internationalt niveau, blandt andet på grund af det internationale politiske systems ikke-styrede, anarkiske karakter. Det store og vanskelige spørgsmål, der rejser sig i konsekvens af en sådan tankegang er naturligvis, *hvilke* sikkerhedsaspekter, der er knyttet til udviklingen i det internationale politiske system, og *hvorledes* de enkelte stater (og borgere) er afhængige af disse og kan forholde sig til dem.

For at forstå sikkerhedsproblemerne på det internationale niveau må man naturligvis have tolkninger af det internationale samfunds og det internationale politiske systems karakter. Debatterne herom inden for den internationale politiksteori har i nogle år været domineret af en strid mellem de såkaldte »interdependenteoretikere«, der har lagt hovedvægten på den gensidige afhængighed i det internationale system, og de såkaldte »neo-realister«, der særligt har tolket det internationale system som en magtkamp mellem enkelte stater, der grundlæggende foregår i et anarkisk system, hvor visse »systemiske« strukturer derfor bliver dominerende, i denne fase en bipolar struktur¹²⁾. Buzan lægger sig i denne strid temmelig tæt op ad neo-realisterne, men samtidig udvikler han – i en kritisk distance til bl.a. Kenneth Waltz – tanker om, at det internationale system ikke blot er et simpelt, men et *modent anarki*: Et system, hvor staternes adfærd nok er uden central regulering, men hvor der dog i deres omgang med hinanden opstår regimer, normer og gensidig hensyntagen, som betyder at der er en vis form for selvregulering indbygget både i staternes adfærd og i det samlede system.

Buzans analyse af de internationale dynamikker inden for en sådan ramme-forståelse er på en gang karakteriseret ved et pessimistisk og et optimistisk perspektiv. Han omtaler særligt to grundlæggende vanskeligheder eller »dilemmaer« i det internationale politiske system: *Magt-sikkerhedsdilemmaet* og *forsvarsdilemmaet*. Magt- og sikkerhedsdilemmaet refererer efter Buzans tolkning til, at der på én gang foregår en kamp mellem staterne i det internationale politiske system for *magt* og samtidig en kamp, hvori den enkelte stat søger at opnå *sikkerhed*. Det internationale politiske system præges som følge heraf af spændinger og konflikter. Usikkerheden for de enkelte statslige aktører forøges af, at »for the purpose of policy-making, the dynamics of the power struggle remain effectively indistinguishable from those of the security struggle«¹³⁾. Man ser her, hvordan Buzans tolkning nok med baggrund i den såkaldte »nyrealistiske« teori inddrager magtbegrebet, men også hvordan han undgår en ren magt-teori ved inddragelse af sikkerhedsbegrebet. Magt-sikkerhedsdilemmaet er ifølge Buzan uomgængeligt, og det giver, hvad han betegner som, et dystert

billede af de internationale dynamikker.

En korrigerende optimisme kommer dog ind, fordi det såkaldte forsvarsdilemma virker modificerende på magt-sikkerhedsdilemmaet. Det grundlæggende indhold i forsvarsdilemmaet er allerede omtalt. Forsvarsdilemmaet foreligger i en mild form, når militært forsvar på grund af den våbenteknologiske udvikling og sammenhængene i de internationale system ikke er tilstrækkeligt eller egnet til at frembringe sikkerhed. Det foreligger i sin stærkeste form, når militære forholdsregler står i direkte modsætning til frembringelse af sikkerhed, fordi »military preparations in the name of defence themselves pose serious threats to the state«¹⁴). Udviklingen af atomvåben har ifølge Buzan frembragt en række paradokser, der ligger i forlængelse af forsvarsdilemmaet, og som har forstærket den modsætning, som i forvejen var opstået mellem militære midler og sikkerhed. Atomvåbnene har ved terrorbalancens udvikling bl.a. medført en formindskelse af de militære midlers rolle: »Particularly for the more powerful and advanced states in their relations with each other, military means in themselves now threaten to defeat the objectives of security, or else are becoming of marginal relevance to political and economic issues which pose significant threats to national security«¹⁵).

Forsvarsdilemmaet – og især hvad Buzan kalder »det atomare forsvarsdilemma«, og som han også omtaler som »feedback fra den våbenteknologiske udvikling«, modificerer magtdynamikkerne. Med Buzans ord: Den atomare udvikling betyder, at »both an opportunity and necessity to move towards the creation of a more *mature anarchy* have been created«¹⁶). Det kan tilføjes, at denne tanke ligger meget tæt op ad det tankekompleks omkring »fælles sikkerhed«, som kendes fra andre dele af den sikkerhedspolitiske debat¹⁷). Men Buzans tanker kan også siges at modificere den sikkerhedstænkning, der alene lægger nødvendigheden af »fælles sikkerhed« til grund. Det særlige ved Buzan er, at han hverken *kun* lægger forsvarsdilemmaet eller *kun* magt-sikkerhedsdilemmaet, men bygger sin opfattelse på begge disse i deres indbyrdes samspil.

Buzans analyse munder derfor heller ikke ud i radikale erklæringer om, at nu må al krig afskaffes, eller at konventionelle militære midler er blevet overflødige, således som vi kender dem fra mere ideologiske tilhængere af tanken om »fælles sikkerhed«¹⁸). Konventionelle militære midler kan netop ikke afskaffes, fordi magt- og sikkerhedsdilemmaerne vil fortsætte med at eksistere. Alligevel er der væsentlige konsekvenser af forsvarsdilemmaet. F.eks. fører det til øget betydning for begrebet *tilstrækkelighed* i sikkerhedspolitikken. Buzan beskriver dette således: »As the defence dilemma spreads and intensifies, it erodes the traditional conditions which have allowed, and even encouraged, the struggle for power to occur. When the cost and risk of armed struggle rise to the point where massive destruction is certain to be inflicted on both victor and vanquished, then

armed struggle ceases to be a useful way of pursuing competitive political objectives. Military forces still need to be maintained and upgraded in order to preserve the paralysis, but notions of inferiority and superiority no longer have the same clear political implications that they had as recently as the Second World War. Once this threshold is passed, military force ceases to be a competitive variable... and become more of a constant which rests on the notion of *sufficiency*«¹⁹).

Buzans tanker om, hvilken betydning de grundlæggende udviklinger i det internationale politiske system har for de enkelte staters sikkerhed, kan naturligvis kun forbindes med en bestemt stats sikkerhedssituation gennem en analyse af, hvordan den pågældende stat konkret er indplaceret i det internationale politiske system. Buzan udvikler også nogle interessante tanker angående dette, knyttet til begrebet *sikkerhedskompleks*²⁰). Det vil føre for vidt at gå ind på dette her, og en anvendelse af hans begreber på den danske situation er en særlig opgave. Det er centralt, at Buzans opfattelse fører til, at man må sondre mellem en stats »*nationale sikkerhedsstrategi* og dens »*internationale sikkerhedsstrategi*«²¹). Til dette skal føjes, at Buzan også udvikler en række interessante tanker om sikkerhed på det individuelle niveau²²).

Jeg vil mene, at Buzans tilgang kan angive nogle retningslinier for, hvordan også den danske sikkerhedspolitiske debat kan komme ud over den snævre sikkerhedsopfattelse og skabe rum til mere differentierede opfattelser af de mange aspekter af dansk sikkerhed. Overvejelser af, hvad en *dansk international sikkerhedsstrategi* må gå ud på, er et væsentligt led i en nydefinering. Samtidig skal det i et redefineringsforsøg understreges, at meningen ingenlunde er, at sikkerhed *kun* skal relateres til det internationale niveau. Man må netop undgå, at den nationale og den internationale sikkerhedsstrategi kommer i indbyrdes modstrid. Det er i kombinationen mellem niveauerne, at en »holisme« etableres.

4. En traditionel tolkning af de seneste års udvikling i den danske sikkerhedspolitiske debat

Jeg gjorde ovenfor gældende, at den sikkerhedspolitiske debat i Danmark i for høj grad har været domineret af en snæver sikkerhedsopfattelse. Min mening er derimod ikke, at Danmark står uden nogen politik, der angår det internationale politiske system i det hele taget, eller at de små, sikkerhedspolitiske miljøer i Danmark – som findes omkring udenrigsministeriet og i visse forskerkredse – ikke har været eller er optaget af udviklingerne i det internationale politiske system. Tværtimod har Danmark igennem blandt andet i sin mangeårige afspæn-

dingspolitik, bl.a. i tolkningen af NATOs opgaver, i atompolitikken og i støtten til CSCE-processen mv., ført en politik, der har angået sikkerhedsproblemerne i det internationale politiske system. Og de få engagerede embedsmænd og forskere, der arbejder på det sikkerhedspolitiske område, er også fuldt optaget af at udforme, varetage og tolke Danmarks roller både i forhold til det internationale samfund i det hele taget og i forhold til internationale sikkerhedsspørgsmål.

Min mening er snarere, at på grund af den dominans af det snævre sikkerhedsbegreb, der findes hos de fleste politikere og i offentligheden, er der ved at opstå en kløft mellem på den ene side den brede traditionalisme i dansk sikkerhedspolitik, og på den anden side de små miljøer, der må orientere sig i retning af de internationale sammenhænge, og som nødvendigvis må finde de traditionelle holdninger utilstrækkelige. Denne modsætning blander sig med de modsætninger, der i øvrigt er om dansk sikkerhedspolitik. På en underlig måde betyder fastholdelsen af en *national* sikkerhedsstrategi over for presset for at udvikle en *dansk, international* sikkerhedsstrategi, at den sikkerhedspolitiske debat forvrides. Hvor den sikkerhedspolitiske debat skulle dreje sig om indholdet af forskellige sikkerhedsstrategier og i denne fase ikke mindst skulle angå, hvad en international sikkerhedsstrategi skal gå ud på, og hvorledes en national og international sikkerhedsstrategi kan samtænkes, bevirker reduktionen af sikkerhedsbegrebet til en traditionel forsvarsopfattelse, at så at sige alle tanker, der angår de internationale sikkerhedsspørgsmål, bliver mistænkeliggjort som en utidig politisering, såfremt de ikke entydigt underordnes den traditionelle, nationale sikkerhedsstrategi. Når forskere og embedsmænd undertiden beskyldes for »berøringsangst« i forhold til sikkerhedspolitikken, findes en del af forklaringen på en sådan måske her²³).

Jeg skal kort søge at illustrere, hvorledes den fremherskende binding til den traditionelle opfattelse af dansk sikkerhed har bidraget til at nedprioritere interessen for de internationale sikkerhedsproblemer og engagementet i at udforme og justere en dansk, international sikkerhedsstrategi, samtidig med at den ideologiske følsomhed over for anfægtelser af det traditionelle paradigme er forøget betydeligt. Hvis vi lægger en traditionel opfattelse til grund, kan vi tegne følgende grove billede af den danske sikkerhedssituation i de seneste år:

Efter den traditionelle opfattelse har Danmarks helt dominerende sikkerhedsproblem siden slutningen af 40'erne været truslen fra Sovjetunionen. Som medlem af NATO har vi været beskyttet imod den sovjetiske trussel af NATO's militære styrke, både igennem forstærkningsaftalerne og igennem den atomare garanti. Denne sikkerhedssituation har været grundlæggende uforandret over en lang periode. Afspændingen i 60'ernes slutning og begyndelsen af 70'erne var naturligvis politisk velkommen, men ændrede ikke noget grundlæggende ved

Danmarks sikkerhedssituation. Sovjetunionens oprustning, især oprustningen med mellemdistanceraketter i 70'erne og 80'ernes begyndelse, kunne give anledning til bekymring for en forskydning i den militære ligevægt i Europa, men der var ikke tale om nogen afgørende ændring for Danmark. Over for den sovjetiske oprustning var det ud fra dette billede en helt naturlig reaktion fra NATO side, at man måtte stationere nye atomraketter i Vesteuropa som svar på den øgede sovjetiske trussel. At Sovjetunionen efter Gorbatsjov har ændret de udenrigspolitiske signaler, er politisk velkomment. Men ud fra den traditionelle opfattelse ændrer det ikke ved Danmarks sikkerhed, medmindre der bliver tale om en formindskelse af østlandenes militære trussel igennem en formindskelse af deres kapacitet. INF-aftalen må man ud fra denne opfattelse på den ene side hilse velkommen, fordi Sovjetunionen herved får fjernet så relativt mange atomraketter. På den anden side betyder fjernelsen af de vestlige INF-raketter en svækkelse af det vestlige forsvar, som er betænkelig. Den er særlig betænkelig, fordi den sovjetiske konventionelle overlegenhed fortsat består.

Imidlertid er der ud fra denne opfattelse visse andre bekymringer, nemlig frygten for, at den danske sikkerhedsdebat skulle føre til, at der rejses tvivl om den danske NATO-loyalitet. Et gammelkendt problem angående Danmarks tilknytning til NATO er det relativt lave danske forsvarsbidrag. Et andet problem, der ligeledes er gammelt, er den særstatus Danmark har inden for NATO i kraft af vor holdning til stationeringsspørgsmålet og til atomvåbenfrihed i fredstid. Danmarks særstatus er efterhånden ikke noget større problem i sig selv, fordi den ligesom andre landes særlige ordninger må anses for at være accepteret af vore allierede. Men det må give anledning til bekymring, hvis der røres ved denne særstatus. Endelig er der et problem angående den danske loyalitet over for NATO's beslutninger og strategi. Folketingets dagsordenspolitik og den deraf afledte fodnotepolitik er set ud fra denne opfattelse egnet – og kun egnet – til at skabe unødigt tvivl om Danmarks opslutning om NATO. Den rører desuden på forskellig måde ved de to andre spørgsmål, der ellers har været nogenlunde i ro.

Det samlede billede er ud fra den traditionelle opfattelse, at der er særdeles stor stabilitet omkring Danmarks sikkerhed, og dette kan berettige en relativ lav prioritering af sikkerhedspolitikken i forhold til andre spørgsmål. Så længe der ikke er afgørende ændringer i trusselsbilledet og heller ikke ændringer i andre NATO-landes holdning til os, vil man efter denne opfattelse kunne nøjes med at opfatte dagsordenspolitikken som »tumlrier og nålestik«²⁴). Men i det øjeblik denne politik truer med at rokke ved de andre NATO-landes forsvarsmæssige solidaritet med Danmark, bl.a. knyttet til forstærkningsaftalerne, er der tale om et alvorligt sikkerhedspolitisk problem og grund til opprioritering af sikkerhedspolitikken. Og opprioriteringen væsentligste formål er da at fjerne disse

irritationsmomenter.

Som det indirekte er fremgået er min tolkning den, at det i vid udstrækning er en sådan traditionel forståelse af Danmarks sikkerhed, der har ligget til grund for Firkloverregeringens holdning til sikkerhedspolitikken i perioden fra 1982 til 1988. Naturligvis har opfattelserne ikke været så grove som her angivet. Men den traditionelle holdnings dominans og den hertil svarende opfattelse af en relativt stabil sikkerhedssituation forklarer Firkloverregeringens lave prioritering af sikkerhedspolitikken i denne periode²⁵). Denne viste sig indadtil ved at regeringen for første gang i dansk parlamentarismes historie kunne acceptere, at sikkerhedspolitikken ikke nødvendigvis var et kabinetsspørgsmål, således som den gjorde ved at blive siddende til trods for, at den adskillige gange fik »det sikkerhedspolitiske flertal« imod sig i Folketinget. Den viste sig udadtil ved, at regeringen stort set opgav selv at udforme en dansk, international sikkerhedsstrategi. Man fulgte en linie, hvor hovedbestræbelsen var, at anvisningerne fra »det sikkerhedspolitiske flertal« ikke skulle skabe problemer i forhold til NATO-partnerne, mens der ikke var tale om nogen indsats af betydning, knap nok som en klart formuleret holdning, over for de nye, internationale sikkerhedsproblemer.

5. De internationale sikkerhedsproblemer og den danske debat

Når der i de seneste år har vist sig et stigende behov for en udvidelse af sikkerhedsbegrebet, er det ikke mindst, fordi disse års udvikling i det internationale politiske system har medført ændringer, der har bragt nye sikkerhedsproblemer til overfladen. Det var ikke mindst den økonomiske krise i 70'ernes begyndelse, opblusningen af en terrorismebølge i 70'erne og »den nye kolde krig« fra 70'ernes slutning, der for alvor gjorde det åbenbart, at der eksisterer sikkerhedsproblemer, der ikke kan imødegås tilstrækkeligt igennem en traditionel forsvarstækning.

Jeg vil søge i en grov sammenfatning at pege på, hvorledes udviklingen i denne fase aktualiserede nogle af de internationale sikkerhedsproblemer, som Barry Buzan har analyseret mere principielt, og som jeg har omtalt ovenfor.

Den fornyede spænding mellem USA og Sovjetunionen indebar i sig selv en international politisering af sikkerhedsspørgsmålene, som satte fokus ikke kun på den sovjetiske oprustning og strategi, men også på den vestlige strategi og den vestlige »efterrustning«. I forhold til Sovjetunionen aktualiseredes det uundgåelige magt-sikkerhedsdilemma. Mens den sovjetiske tolnning angiveligt var, at den sovjetiske oprustning tjente egne sikkerhedsinteresser, var den domine-

rende vestlige tolkning, at den sovjetiske politik måtte være udtryk for ren magtpolitik, som Sovjetunionen enten måtte tvinges til at opgive igennem forhandlinger eller som måtte mødes med en modmagt i form af en vestlig efterrustning. Det var i høj grad denne tankegang, der lå bag NATO's dobbeltbeslutning fra dec. 1979. Den vestlige politik kunne imidlertid ikke undgå selv at støde ind i forsvarsdilemmaet. Netop det forhold, at de militære våben ikke nødvendigvis ville frembringe nogen større sikkerhed, måske snarere det modsatte, rejste en modstand imod oprustningen som sådan og helt konkret imod dobbeltbeslutningen og udsigten til stationering af nye atomraketter. Hertil kom, at den vestlige strategi også selv blev eksponeret for det uundgåelige magt-sikkerhedsdilemma, nemlig det forhold, at den politik, der angiveligt er udformet for at skabe øget sikkerhed, alligevel kan tolkes som bestemt af et ønske om øget magt og indflydelse.

Med mere jævne ord kan man sige, at selve oprustningen af flere og flere blev oplevet som en selvstændig trussel, og at der rejstes væsentlig tvivl i de vestlige befolkninger om den herskende atomare afskrækkelsesstrategis egnethed til at skabe international sikkerhed. Frygten for en »krig ved en fejltagelse« blev mere udbredt. Tilliden til, at man kunne forsvare sig ved at true med at ødelægge det, man ville forsvare, anfægtedes. Hertil kom, at USA's stigende tendens til at foretage ensidige aktioner uden forudgående konsultation med sine allierede (f.eks. i Libyen) skabte særlige problemer for USA's allierede. Resultatet var i vide kredse, at der oplevedes sikkerhedsproblemer i det internationale system som sådan. Der var naturligvis forskellige oplevelser af nye trusler. For nogle var det centrale oprustningen som sådan. For andre var det faren for en krig ved en fejltagelse. For nogle var det de atomare afskrækkelsesstrategier i det hele taget. For andre »det fleksible gensvars strategi«. For andre igen faren for en krig igennem eskalering af konflikter i Den tredje Verden. Og for nogle angsten for USA's unilateralisme, »angsten for vennerne«²⁶). Disse reaktioner var meget forskellige. Men der var det til fælles for disse nye trusseloplevelser, at de brød med den traditionelle forståelse af national sikkerhed. Oplevelsen af utilstrækkelighed i den traditionelle forsvarstænkning var en væsentlig del af baggrunden for reaktionerne i den vesteuropæiske offentlighed, som både ytrede sig i form af en kraftig voksende fredsbevægelse og ved en politisering af sikkerhedspolitikken, der særligt fremførtes af de socialistiske og socialdemokratiske partier.

Den danske udvikling forløb nogenlunde parallelt med et større vesteuropæisk billede. Især er parallellerne til udviklingen i Forbundsrepublikken (BRD) påfaldende, hvilket formentlig særligt skyldes, at begge stater omtrent på samme tidspunkt – nemlig i efteråret 1982 – skiftede fra en socialdemokratisk til en borgerlig regering. Selve politiseringen af sikkerhedspolitikken kom dog

relativt sent i Danmark, idet sikkerhedspolitikken først blev virkelig indenrigs-politisk omstridt, da socialdemokratiet kom i opposition i efteråret 1982. Den forudgående politisering i offentligheden havde været betydelig større i Forbundsrepublikken.

Naturligvis må man forklare den »politisering af sikkerhedspolitikken«, som satte ind i de fleste vesteuropæiske lande i slutningen af 70'erne og begyndelsen af 80'erne *både* ud fra internationale og nationale forhold. Der er for mig at se ingen tvivl om, at den danske udvikling i vid udstrækning skal ses som et resultat af socialdemokratiets oppositionsrolle og som bundet til de vilkår, der prægede den danske parlamentariske situation. Men også for Danmark gjaldt det dog, at den internationale udvikling havde accentueret nye internationale sikkerhedsproblemer, således som det blev skitseret ovenfor. De standpunkter, som »det sikkerhedspolitiske flertal« i perioden fra 1982-88 formulerede i folketinget, bl. a. i dagsordenspolitikken, indeholdt *også* forsøg på at tage stilling til nogle af de sikkerhedsproblemer, som udviklingen i det internationale system frembragte i spændingsperioden 1979-84. Velvilligt tolket indeholdt det sikkerhedspolitiske flertals formuleringer også forsøg på at formulere en *dansk, international sikkerhedsstrategi*.

Nu skulle man synes, at der på dette grundlag kunne have udviklet sig en konstruktiv dialog om udformningen af en dansk sikkerhedspolitik, der på en gang indeholdt en national og en international sikkerhedsstrategi. Netop det at indoptage en holdning til de nye internationale sikkerhedsproblemer, som samtidig tilgodeså den fortsatte nødvendighed af en national sikkerhedsstrategi, var en central udfordring. Danmark havde i sin afspændingspolitik væsentlige forudsætninger for en sådan justering af en traditionel sikkerhedspolitik. Sådan er det imidlertid ikke gået i Danmark. Det eneste væsentlige forsøg, der under Firkløverregeringen blev gjort på at skabe et grundlag for en samlet nyformulering af den danske sikkerhedspolitik med en kombination både af nationale og nye, internationale elementer – nemlig den såkaldte »Dyvigrapport« – blev ikke fulgt op af nogen konstruktiv politisk dialog. I stedet løb den politiske debat – bl. a. i det såkaldte »Østergaardudvalg« – ind i gamle spor, som ingen fornyelse bragte, men snarere begravede de tendenser, der havde været hertil. I visse lande – frem for alt Forbundsrepublikken Tyskland – har man i de seneste år kunnet opleve, at væsentlige dele af oppositionens formuleringer angående en international sikkerhedsstrategi er blevet indarbejdet i den hidtidige regerings holdninger. Og debatten om de enkelte elementer heri, bl. a. fælles sikkerhed, strukturel ikke-angrebsevne, konventionel stabilitet og forskellige zoneforslag, er blevet fortsat med megen styrke, ikke mindst med henblik på præcisering og modificering i forhold til de nye internationale vilkår, som er etableret med den nye afspænding. I Danmark derimod er de traditionelle uenighed om sikkerhedspoli-

tikken blevet fortsat med en bemærkelsesværdig udholdenhed. Og man må spejde temmelig forgæves efter ansatser til fornyelse.

Kritisk vil jeg mene, at en væsentlig grund til den manglende fornyelse i den danske sikkerhedspolitiske debat var, at man i alt for høj grad holdt sig til en traditionel sikkerhedsopfattelse. At det var tilfældet for regeringens vedkommende, har jeg søgt at illustrere ovenfor. For oppositionen gælder efter min vurdering, at de elementer af en dansk, international sikkerhedsstrategi, som var indeholdt i det sikkerhedspolitiske flertals synspunkter, netop kun var elementer til en sådan strategi. De forskellige elementer blev aldrig forenet til nogen samlet koncept. Det internationale sigte med forslagene blev sjældent understreget, og det blev gang på gang prioriteret lavere end »populistiske« formuleringer af en »alternativ dansk fredspolitik«. Man koncentrerede sig i vid udstrækning om isolerede danske skridt. Og hensynet til oppositionsrollen eller ønsket om at »drille« regeringen forekom ofte mere fremtrædende end anstrengelsen for at forklare karakteren af de internationale sikkerhedsproblemer, og hvilken linie Danmark burde følge i forhold til disse. Frem for alt har det alternative sikkerhedspolitiske flertals synspunkter efter min vurdering manglet en national sikkerhedsstrategi og en klarlæggelse af *sammenhængen* mellem elementerne af en ny, international sikkerhedsstrategi og en national sikkerhedsstrategi. Netop en klarlæggelse af en sådan sammenhæng må være væsentlig i en udformning af en »holistisk« synsmåde. Der bør ikke være tale om, at en opvurdering af de internationale aspekter af sikkerheden blot skal føre til svækkelse af de nationale aspekter af sikkerheden. Opvurderingen af de internationale aspekter af sikkerheden skal ses som nødvendige foranstaltninger mod trusler, som fremkommer igennem udviklingen i det internationale politiske system, og som man ikke *kan* tage højde for igennem en traditionel forsvarsopfattelse. Men en international sikkerhedsstrategi kan ikke erstatte en national strategi.

Desværre må man – efter min vurdering – konstatere, at det »sikkerhedspolitiske valg« i maj 1988 bidrog til om muligt yderligere at begrave en konstruktiv dialog om en a jourføring af en dansk sikkerhedspolitik. Hvis det havde været oppositionens sigte at styrke det element i en dansk sikkerhedsstrategi, der skulle bevirke, at Danmark skulle spille en mere aktiv rolle i forhold til sikkerhedsproblemerne i det internationale system, må valget vurderes som temmeligt ødelæggende for en realisering af dette sigte. Det forblev uklart, hvilke internationale perspektiver der var forbundet med det spørgsmål, der i april 1988 blev til et valgspørgsmål: Forbuddet mod atomvåben i danske havne. Hverken valgemnet eller den måde, valget blev udskrevet på, bidrog til at klargøre et perspektiv, der var rettet mod de internationale sikkerhedsproblemer. Tværtimod. Også det socialdemokratiske valgtema: »Vi bestemmer selv« vidner om, at der

var tale om en indrømmelse til et nationalt forsvarsbillede, som var endnu mere traditionelt end det, der prægede regeringspartierne politik.

6. Afslutning

Set i lyset af, at den internationale spændingsperiode i 80'ernes begyndelse bragte fundamentale internationale sikkerhedsproblemer til overfladen – bl.a. problemer knyttet til atomoprustningen og militæralliancernes hidtidige strategier – forekommer det nærmest sørgeligt, at danske politikere ikke kunne reagere mere konstruktivt på de udfordringer til sikkerhedspolitisk nytænkning, som denne udvikling skabte. Naturligvis har mange forhold været bestemmende herfor. I denne artikel har jeg særligt villet fremhæve, at dominansen af en traditionel opfattelse af sikkerhedsproblemerne har spillet en væsentlig rolle for, at de internationale aspekter af sikkerheden er blevet forsømt, og at nye synspunkter – når de endelige er blevet formuleret – er kommet i modsætning til etablerede forestillinger i stedet for at befrugte og modernisere dette.

At de danske politikere så længe har holdt fast ved en traditionel sikkerhedsforståelse, må give anledning til forundring. I virkeligheden er der i den del af den danske udenrigspolitiske tradition, der rækker bag om Danmarks medlemskab af NATO, en enddog rig baggrund for at tolke dansk sikkerhed ikke primært som et forsvarsspørgsmål, men som en samtænkning af den internationale politik og det militære forsvar. Går vi tilbage til de perioder af Danmarks historie, hvor vi i forskellige udgaver førte neutralitetspolitik, kan vi konstatere, at denne politik – når den var bedst – netop var knyttet til et politisk primat, der samtidig også inddrog militærets betydning²⁷⁾. Og under de socialdemokratiske regeringer i 50'erne og 60'erne var der tale om en relativ høj prioritering af de dele af en dansk sikkerhedspolitik, der ikke lod sig indordne under en traditionel forsvarstænkning, i den indsats, som bl.a. under udenrigsminister Per Hækkerup gjordes for at fremme NATOs afspændingspolitiske rolle – forud for udformningen af Harmelrapporten. Det var en nærliggende opgave at forny denne side af dansk sikkerhedspolitik i lyset af de nye sikkerhedsproblemer, der meldte sig i spændingsperioden fra 70'ernes slutning. Men desværre blev dette ikke nogen prioriteret opgave.

Det internationale politiske system er i de sidste par år, især siden Reykjavik-topmødet i oktober 1986, i en forbavsende hurtig udvikling kommet over i en ny afspændingsfase, der temmelig radikalt adskiller det fra den forudgående spændingsperiode. Formentlig står vi en ny afspændingsfase, der er mere vidtgående, end den vi oplevede i slutningen af 60'erne og begyndelsen af 70'erne. Der synes at være tale om ændringer ikke bare inden for rammerne af efterkrigs-

tidens internationale politiske system, men også i dette selv. Set i lyset af Buzans karakteristik af det internationale politiske system som et »modent anarki«, synes ændringen at være ensbetydende med øgede skridt i retning af »modenhed«. Konsekvenserne er opbrud i mange traditionelle positioner og betydeligt forbedrede muligheder både for Øst-Vest forholdet og Europa.

Dette er meget glædeligt. Men midt i glæden over de positive forandringer kan der være grund til at pege på en fare, nemlig risikoen for at det »sikkerhedspolitiske kaos« vil fortsætte i Danmark, om end måske mere under overfladen end hidtil. Meget taler for, at fremtiden med øget styrke vil vise utilstrækkeligheden af den traditionelle sikkerhedspolitiske tænkning, hvorefter den »egentlige sikkerhedspolitik« alene ses som knyttet til sikringen af NATO's militære forsvar i Danmark. Men man kan tvivle på, at presset for revision og nyvurdering i en afspændingsperiode bliver tilstrækkeligt til at frembringe nogen fornyelse i form af en samtænkning af en dansk national og international sikkerhedsstrategi. Selv om det er glædeligt, såfremt vi i de kommende år vil opleve færre trusler mod danskernes sikkerhed, så er der en fare knyttet til fortsat at skulle klare dansk sikkerhedspolitik på grundlag af en konfliktfyldt kombination af den traditionelle sikkerhedsopfattelse og ufordøjede, partielle og halvhjertet fremførte erkendelser af nye internationale vilkår. En fortsat nedprioritering af sikkerhedspolitikken kan hindre, at vi får løst de problemer, der er forbundet med at udforme en ajourført og »holistisk« sikkerhedspolitik. Og konsekvensen kan være, at vi alt for sent opdager, at vi langsomt – og i en proces, som vi måske ikke engang har forstået – har mistet den indre evne til at varetage vor sikkerhed i en international verden, hvor sikkerhedsproblemerne stiller sig på nye måder.

Noter og henvisninger

- 1) Bl.a. Richard Ashley, Ken Booth, Leonard Beaton, Hedley Bull, Joseph Nye m.fl., jf. diskussionen hos Berry Buzan: *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*. Wheatsheaf Books, Brighton 1983, s. 3 ff.
- 2) Jf. Buzan, *People...*, kap. 3. Se f.eks. Ole Karup Pedersen: *Sikkerhedspolitik og økonomi*. I Bertel Heurlin og Bjarne Nørretranders: *Veje til Fred*, 1985, s. 44-53. Økonomiske sikkerhedsovervejelser og inddragelse af indre sikkerhed var centralt for forbundskansler Helmut Schmidt, jf. bl.a. hans berømte »Londontale« fra 1977.
- 3) Bl.a. Kenneth Waltz: *Theory of International Politics*, 1979.
- 4) Waltz kritiserer en række teorier i international politik for ikke at være opmærksom på dette forhold. Se. Waltz: *Theory...*, c.o.
- 5) Tanken om sikkerhedsdilemmaet blev introduceret af John Herz allerede i 1950, men kun meget få har opbygget teoretiske overvejelser om det. Det er udførligt diskuteret i Buzan, *People...* s. 173-213, jf. også s. 3-4.

- 6) Interaktionsmodellen er kun en af flere forklaringer. Jf. f.eks. diskussionen heraf i Niels Egelund: Oprustning og våbenkapløb. I Heurlin og Nørretranders, c.o., s. 85-101.
- 7) Citatet er en udskrift af en videooptagelse af Schlüters tale i det danske fjernsyn, lørdag den 7. maj 1988. Man kan i særdeleshed notere sig, hvorledes Schlüter i teksten brugte ordene »livsvigtig« og »sikkerhed«.
- 8) Michael Clemmesen forholder sig kritisk til denne traditionalistiske holdning. Hans kritik hviler imidlertid især på den opfattelse, at »dansk forsvar ikke længere er en specielt håbløs opgave«. Set i det her anlagte perspektiv ligger der ikke i dette - hvor rigtigt eller urigtigt det end er - nogen reel åbning til en bredere sikkerhedspolitiske forståelse. Michael H. Clemmesen: NATO - sikkerhedspolitikens folkekirke. Udenrigs, nr. 2, 1988, s. 3.
- 9) Buzan: People.... Se note 1.
- 10) S.st. s. 1.
- 11) Buzan kritiserer bl.a. fastlåstheden omkring den snævre opfattelse af national sikkerhed således: »Those section of academia which is most concerned with security is largely locked into a narrow view of it. National policy-makers are virtually required, because of their position and because of the nature of their powers and responsibilities, to take a national view. And no policy-makers exist above the national level. Thus we are faced with a situation in which the primary thrusts of both effort and analysis are pushing in a destructive direction, and in which the main actors, both academics and practitioners, are locked into their roles by deep-rooted and heavily institutionalised traditions«. S.st. s. 5-6.
- 12) Debatten mellem »neorealister« og »interdependensanalytikere« er bl.a. behandlet i Robert P. Keohane (ed.): Neorealism and its Critics, New York, 1986.
- 13) Buzan: People... s. 207.
- 14) S.st. s. 159.
- 15) S.st. s. 168.
- 16) S.st. s. 170.
- 17) Angående konceptet »fælles sikkerhed«: Se bl.a. Morten Kelstrup: Fælles sikkerheds. SNU 1987.
- 18) En del vidtgående og efter min mening »ideologiske« erklaringer om »fælles sikkerhed« findes i Egon Bahr: Zum europäischen Frieden. Eine antwort auf Gorbatschow. Berlin 1988. Jf. også min diskussion af denne i Morten Kelstrup: Om konventionel stabilitet og fred i Europa. Forskningsrapport 1988/3, Institut for Samfundsfag og Forvaltning.
- 19) Buzan: People... s. 207
- 20) Med sikkerhedskompleks mener Buzan »a group of states whose primary security concerns link together sufficiently closely that their international securities cannot realistically be considered apart from one another«, jf. s.st. s. 10. Buzan har udbygget sin behandling af begrebet i et arbejdspapir om »The Southeast Asian Security Complex« fra februar 1988, som forventes offentliggjort i Contemporary Southeast Asia.
- 21) Buzan: People... s. 218.
- 22) Buzans inddragelse af individniveauet i sikkerhedsforståelsen er ikke mindst interessant, fordi han herved etablerer et begrebsapparat, der kan forklare, hvorfor sikkerhedsspørgsmål så ofte ideologiseres og sammenblandes med andre indre konflikter i staterne. Interessant er også en sondring mellem stærke og svage stater, som ikke går på, hvor store ressourcer, den pågældende stat har, men på graden af indre enighed og sammenhængskraft i staterne.
- 23) Kritikken af forskernes »berøringsangst« berøres bl.a. af Michael Clemmesen: NATO - sikkerhedspolitikens folkekirke, o.c.
- 24) Schlüter omtalte i sin præsentation forud for valget den 10. maj 1988 den sikkerhedspolitiske

uenighed i de forudgående år som »tumlerier med dagsordener og fodnoter«. Han tilføjede, at de første 22 dagsordener var »ubehagelige nålestik, men havde underordnet betydning«. Derimod blev Danmarks fulde medlemskab af NATO bragt i fare ved den socialdemokratiske dagsorden. Det var grunden til, at valget blev udskrevet. Jf. note 7.

- 25) Lidt vanskeligere er det at tolke Det Radikale Venstres holdning. Også for dette parti må man konstatere en nedprioritering af sikkerhedspolitikken. Hvis der er noget, Det Radikale Venstre vil blive husket for fra denne periode af Danmarkshistorien, så er det formentlig, at man i tiden 1982-87 ikke fandt sikkerhedspolitikken så væsentlig, at man ville medvirke til at vælte regeringen på den.
- 26) Jf. f.eks. Oscar Lafontaines: *Angst for den Freuden. Die Atomwaffenstrategie der Supermächte zerstört die Bündnisse.* Spiegel Verlag, 1983.
- 27) P. Munchs udenrigspolitiske opfattelse kan ses som en opvurdering af sikkerhedspolitikken i forhold til forsvarspolitikken. Måske medførte visse kredsens reaktion på 30'ernes politik – blandt andet retfærdiggjort ved ønsket om aldrig mere at opleve en 9. april - en alt for kraftig modreaktion, der satte en traditionel, kollektiv forsvarstænkning i højsædet, men forsømte andre sider af sikkerhedspolitikken.

ER DANMARK ET LAVSPÆNDINGSOMRÅDE?

af Bertel Heurlin

1. Introduktion

Er Danmark stadigvæk et lavspændingsområde? Den gængse opfattelse er et nej. Begrundelsen er, at ganske mange spændingsforøgende ændringer har fundet sted i det nordiske område i løbet af 1980'erne. Med stor vægt har en af SNU's senere formandskabsrapporter, »Flådestrategier og nordisk sikkerhedspolitik« argumenteret for, at Norden ikke længere kan opfattes som et særligt lavspændingsområde af følgende grunde: 1. De grundlæggende militære mål- og interessekonflikter i regionen er blevet skærpet. 2. De militære aktiviteter er blevet øget og 3. aktørerne føler sig truet på vitale punkter¹⁾.

Denne konklusion og dens forudsætninger vil blive anfægtet og diskuteret. Jeg vil ud fra en mere specifik opfattelse af spændingsbegrebet søge at vise, at Danmark fortsat kan opfattes som et lavspændingsområde, således som alle danske regeringer indtil fornylig har plæderet for.

Det vanskelige ved betegnelserne spænding og afspænding er, at de optræder mere som politiske slagord end som analytiske begreber. Dette gælder naturligvis også betegnelsen lavspænding, som i særlig grad har været anvendt til at karakterisere situationen i Norden. Mange forskere har forsøgt at give betegnelserne egentligt videnskabeligt indhold²⁾. Den svenske politolog Kjell Goldmann skelner mellem tre måder at opfatte spænding på: som eksistensen af grundlæggende modsætninger, som et rustningskapløb eller som tilstedeværelsen af gensidige trusler. Som det ses har hans kategorisering dannet udgangspunkt for den ovenomtalte SNU publikations konklusioner³⁾. Der er ingen tvivl om, at Goldmann har fremdraget en række centrale og vigtige kategorier. Et stort problem med disse kategorier synes imidlertid primært at være, at de prætenderer at sige noget generelt om konfliktyldte relationer mellem *alle* stater under *alle* forhold.

2. Definitioner

Jeg vil vælge at bruge begrebsparret spænding-afspænding til primært at dække den centrale modsætningsfront i verden: bipolariteten. Mellem enkelt-nationer vil der være allehånde spændings- og afspændingsfyldte relationer på alle mulige niveauer. Når man taler om lavspænding i Norden, er det imidlertid ikke alene fordi der ikke er grundlæggende indbyrdes modsætninger de nordiske lande imellem, eller fordi Danmark og Forbundsrepublikken eller Norge og England ikke umiddelbart står over for at ville bekriige hinanden. Det er primært fordi den bipolare grundstruktur manifesteres anderledes der end andre steder i Europa. Med andre ord: Hovedsynspunktet for lavspændingsopfattelsen er i virkeligheden, at Norden eller Danmark er noget, der kunne minde om et *sanctuarium*, en lille »helle« i den globale bipolare struktur i forhold til de mere spændte omgivelser.

Ud fra denne forståelse af lavspændingsbegrebet vil jeg operere med de *tre dimensioner af spænding-afspænding*. De baserer sig også på de Goldmannske overvejelser, men de kvalificeres og specificeres.

1) Bipolariteten er i sig selv basalt »polariserende«, altså spændingsskabende. Så længe der er en bipolar struktur, vil der være spænding i det internationale system. Men inden for denne struktur kan »polariseringen« øges eller svækkes. Den kan svækkes *generelt*-, dvs., supermagterne polariserer deres relationer i mindre grad, hvilket giver en generel lavspænding. Den kan svækkes *regionalt*-, dvs., der er en svag bipolarisering-; supermagterne binder og forpligter i mindre grad deres klienter og andre. Det giver en regional lavspænding – et *sanctuarium*.

2) Bipolariteten har sine markante geopolitiske og historiske betingede manifestationer i Centraleuropa og i Korea. I disse to områder findes de mest koncentrerede og omfattende militære foranstaltninger i verden. Centraleuropa er dog langt det mest militariserede-quantitativt som kvalitativt. Den grundlæggende militære bipolare spænding aflæses næsten seismografisk i dette område. En vigtig baggrund er, at her hævder den ene part – Vest – at være underlegen. I Centraleuropa står man over for en overvældende modstander. Kun i kraft af den øvrige militære kapacitet – flåde og luftvåben på globalt plan – eksisterer en balance, som dog stadig svækkes i østlig favør.

Min påstand er, at hvor denne politiske kamp finder sted, vil der grundlæggende være militær spænding. Der hvor underlegenheden ikke er direkte politiseret –, f.eks. pga. at der indgår »neutral, alliancefri« militær kapacitet –, kan der være tale om en sancuarievirkning. Her er grundlaget for lavspænding.

3) De to supermagter bygger grundlæggende deres relationer på gensidige trusler, på afskrækkelse. I det omfang der kan konstateres en øget eller mind-

sket vægt på trusler, afskrækkelse, hvad enten det er alment, generelt eller specifikt, geografisk orienteret, kan man tale om spænding eller afspænding. Et lavspændingsområde er altså et område med få bipolarert orienterede trusler i form af offensive våbensystemer og strategier.

Disse tre dimensioner for lavspænding – 1. svag bipolarisering, 2. ikke-politiseret underlegenhed- eller overlegenhed, 3. svage gensidige strategiske trusler – vil være udgangspunktet for analysen.

Spørgsmålet om, hvorvidt Danmark er et lavspændingsområde, vil således blive besvaret ud fra delvis andre spændingskriterier, end tilfældet er for den omtalte SNU redegørelse.

3. Påstande

Disse spændingskriterier indebærer fremsættelsen af en række tolkninger eller påstande om situationen i det internationale system, som således også vil være forudsætningen for analysen.

1) Krigsrisiko afvises som spændingsindikator. Det sker ud fra den opfattelse, at krig mellem de to pagtsystemer i Europa, NATO og WP anses for udelukket. Spændings-afspænding har altså ikke noget at gøre med, om krigen rykker nærmere eller ej. Krigen er under alle omstændigheder ikke nogen mulighed. Årsagen findes bl.a. paradoksalt nok i den gigantiske militære opbygning i Centraleuropa og i supermagternes anden slagsevne. Det er netop to forhold, som har direkte relevans for Norden. Norden ligger mellem det højt politiserede Centraleuropa og Kolahalvøen, som primært drejer sig om den ene af parternes andenslagsevne. Krigen som sådan frygtes ikke. Det, der opereres med fra begge sider, er frygten for anvendelsen af militære foranstaltninger og udviklinger som intimiderende redskaber til at aftvinge modstanderen politiske indrømmelser.

Dvs., at der føres en art surrogatkrig *dels* ved udviklingen af stadig mere sofistikerede våbensystemer med henblik på at demonstrere teknologisk overlegenhed *dels* ved konkret deployering af sådanne systemer i forbindelse med nye konkrete strategier med henblik på at signalere politisk pression eller modpression. Denne surrogatkrig videreføres på det politiske, det politisk-ideologiske plan og på det økonomiske plan. Når krigen intensiveres og politiseres fremtræder den under betegnelser som »Den kolde krig« eller »Den anden kolde krig«. Formålet er således at fastholde og tvinge modparten til ikke at påbegynde aggressioner og dermed til stadighed at fastholde det bedst mulige udgangspunkt med henblik på at fremme generelle mål.

Dvs., at det er ikke den nære eller fjerne krigsmulighed, som definerer

spænding eller afspænding, det er »surrogatkrigstruslens« svækkelse eller intensivering. Den markerede afskrækkelsestrussel indebærer ingen reel krigstrussel. Surrogatkrigen er bipolaritetens fremtrædelsesform.

2) I denne surrogatkrig på våbensystemer og strategier er udgangspunktet en officielt accepteret balance, som imidlertid til stadighed anfægtes. Fra amerikansk side – sekundært af NATO – gøres dette ved at understrege *underlegenhed*. Denne specifikt fremhævede underlegenhed kan bl.a. legitimere og retfærdiggøre nye våbensystemer og strategier, som i sidste instans udadtil kan signalere styrke. Herved sikres politiske gevinster. Fra sovjetisk side føres surrogatkrigen – mere modvilligt og med andre midler – bl.a. gennem den demonstrative fremhævelse af *pariteten*, den eksisterende balance. Formålet er primært at undgå politiske tab, der ville kunne fremstå, hvis denne balance og paritet blev afsløret som en reel sovjetisk underlegenhed⁴⁾.

Dvs. det er i højere grad USA end USSR som »styrer« tendenserne spænding-afspænding p.g.a. den generelle sovjetiske politiske, militære, teknologiske og socioøkonomiske underlegenhed. Umiddelbart er afspænding, som det her er defineret i sovjetisk favør. Lavspændingsområder – sanctuarier kan således også opfattes som noget i det store hele positivt for USSR. USSR vil normalt vide at udnytte situationer, militært og politisk, som åbner sig via en afspænding.

Det er således ikke konkrete krigsmæssige scenarier, en kommende krigs strategiske, geopolitiske muligheder og begrænsninger, gevinster og tab, som definerer høj eller lav spænding, men – som det tidligere er blevet fastslået – den konkrete politiske anvendelse af politisk-militære trusler.

4. Danmarks position

Men hvad betyder disse forhold for Danmark?

Udgangspunktet for at behandle Danmark særskilt er naturligvis, at Danmark på mange måder er unikt. Det er bl.a. unikt derved, at det ligger hvor det ligger. Det er ikke sagt for at undersøgte en mekanistisk, deterministisk geopolitisk teoriretning⁵⁾. Tværtimod er det vigtigt at understrege et centralt karakteristikum i den bipolare struktur; at den markant har reduceret betydningen af en række geografiske faktorer: størrelse, placering, grænser, territorium, afstand. *Politisk position*⁶⁾ i den bipolare struktur har altså prioritet frem for geografisk placering. Men de traditionelle geopolitiske faktorerers betydning er dog ikke helt elimineret. Centraleuropa, Danmark, Norden viser klart dette.

Danmark er unikt på mange måder. Hvilket land i verden er på en gang både stort og lille, europæisk og amerikansk, svagt/sårbart og stærkt/sikkert? Dan-

mark er stort, fordi Grønland med sine 2.2 mio km² er verdens største ø. Det danske kongerige syner tilmed enormt – svarende i størrelsesorden til Sydamerika og Afrika på de gængse verdenskort med Mercatorprojektion.

Danmark er lille, fordi det egentlige Danmark kun er en tap på det nordeuropæiske kontinent efterfulgt af en række vindblæste småøer, som klumper sig sammen med indsejlingen til Østersøen.

Hermed er Danmark klart en europæisk stat, men med Grønland samtidig en amerikansk stat. Denne direkte tilknytning til det nordamerikanske kontinent giver Danmark en meget unik status, geografisk og politisk. Var Danmark ikke medlem af NATO ville en traktatmæssig tilknytning til USA –, som i realiteten varetager forsvaret af Grønland –, være uomgængelig.

Danmark er svagt og stærkt. Det har noget med positionen at gøre. Man kunne stille spørgsmålet: Hvilket land i verden har mon i samme grad som Danmark formået at udnytte sin specielle situation i Øst-Vest og i Nord-Syd-sammenhænge til – om end gældsplaget, ressourcefattigt, sårbart og svagt – alligevel at kunne fremstå som et af de rigeste, sikreste og efter alle kriterier »bedste« lande i verden⁷⁾?

Danmark er således unik i sin 1. *geofysiske position*, dvs. sin konkrete fysiske placering, sin beskedne størrelse, sit flade og overskuelige, tilgængelige territorium, sine grænser, som næsten udelukkende er vandgrænser, sit vekslende terræn, sit ensartede klima, sine få fysiske ressourcer.

Danmark er unik i sin 2. *kapacitetsposition*, som omfatter befolkningens udprægede homogenitet, dens høje uddannelsesgrad⁸⁾, landets avancerede produktionsapparat, dets fleksible produktion, dets veludviklede infrastruktur og endeligt dets politisk-socio-økonomiske system som efter alt at dømme indeholder det mest gennemorganiserede netværkssystem i verden.

Danmark er videre unikt i sin 3. *Politisk-økonomiske position*, med sin tætte relation til det kapitalistiske verdensmarked, til den internationale interdependens og sin klare reelle og formelle integration i Europa og sit allianceforhold til de atlantiske lande. Hertil kommer de nære politisk-økonomiske og kulturelle relationer til de øvrige nordiske lande.

Endelig er Danmark unik i sin 4. *Militær-strategiske position*, som med udgangspunkt i de tre allerede nævnte positioner og den internationale struktur kan hævdes at fremtræde som base- eller opmarchområde, passage eller barriereområde, flankerområde og sanctuarieområde⁹⁾.

Men uanset Danmarks unikke situation er de generelle træk vigtige. Bipolariteten har for Danmark betydet en total ny situation. Den snævre geografiske rolle spiller umiddelbart en mindre rolle end den politiske. Principielt er det sammenslutningen af demokratiske nationer i det atlantiske område, der står solidarisk over for en klart formuleret fjende, som man mener har et aggressivt

militært potentiale, og som man kan frygte har aggressive hensigter. Det er en helt ny historisk situation. Uanset Danmarks unikke status, som bl.a. giver sig udtryk i Danmarks minimum-NATO-tilslutning, Danmarks ikke-provokationspolitik over for USSR, Danmarks principielle afspændingspolitik, er det afgørende, at Danmark er placeret i en samlet vestlig alliance, hvor modsætningerne mellem de europæiske lande spiller en underordnet rolle, idet det er de globale modsætninger mellem to ikke europæiske supermagter, som definerer fronten, de centrale konfliktforhold og allianceformationerne.

Danmark er unikt. Men selv denne unikke situation er afgørende præget af de globale strukturelle vilkår. Det er med udgangspunkt i disse særlige betingelser, at Danmarks muligheder som lavspændingsområde skal undersøges.

5. Svag bipolarisering

Hvordan forholder bipolaritetens generelle spændingsdimension sig til opfattelsen af Danmark som et lavspændingsområde?

Det blev fastslået, at bipolarisering kunne ligestilles med spænding. Kan det hævdes, at Danmark qua sin position er mindre »udsat« for bipolarisering? Vi har lige fremhævet den nye historiske position med Danmark som medlem af en vestlig alliance med en klart formuleret fjende. Danmark er for første gang siden Napoleonskrigenes uheldige alliancer fuldgyldigt medlem af en effektiv politisk og militær alliance. Som en del af et hele kan Danmark forsvares, om end forsvarsbegrebet har fået et helt andet, nemlig et primært politisk indhold, med atomafskrækkelsen som den nye dimension.

Men Danmark har fortsat sin særstatus. Den er baseret på den nordiske position. Økonomisk og sikkerhedspolitisk har Danmark valgt den europæisk-atlantiske binding og integration frem for den nordiske. Men en reel binding til det nordiske område er fortsat eksisterende. Det er ikke blot den kendsgerning, at det nordiske marked er helt afgørende for dansk økonomi. Det er primært det forhold, at bipolariseringen ikke som i den øvrige del af Europa har været markant og konsekvent gennemført. Finland fik særstatus ved ikke at blive medlem af WP og COMECON og ved trods sin VSB-pagt med USSR at kunne blive accepteret med en – af gode grunde alliancefri – så dog en neutral status. Sverige formulerede sin position som »alliancefrihed i fred sigtende mod neutralitet i krig. Sverige har praktiseret denne politik konsekvent, primært baseret på en kritisk holdning til dele af den amerikanske udenrigspolitik og en særdeles kritisk holdning – stærkere end både Danmark og Norge – til sovjetisk udenrigspolitik såvel som indenrigspolitik. For Danmarks og Norges vedkommende har der ingen pression været fra USA eller andre NATO-partnere i retning af æn-

dring af den grundlæggende reservationspolitik i forhold til NATO, som primært drejer sig ikke – stationering af fremmede tropper og ikke-deployering af kernevåben i fredstid.

Dvs., i relation til integrative militære baseforhold har Danmark og Norge som de eneste frontlinjestater i NATO fået accepteret klare forbehold, som markerer en særstatus. Hvordan har udviklingen været på dette område?

Under den såkaldte nye kolde krig, som var reaktionen på détenten fra 1970ernes begyndelse, intensiveredes naturligt nok polariseringen – via en øget politisering af det grundlæggende modsætningsforhold og via konkrete spektakulære militære foranstaltninger – teknologisk såvel som geografisk. USSR anså detenten for ensbetydende med anerkendelsen som ligestillet supermagt med mulighed for at spille en supermagtsrolle – også i Den tredje Verden á la USA. USA så détenten som et tilbud til USSR om at indtræde i et magtbalance-system som en mere ansvarlig deltager, hvor USA skulle bibeholde sin præorga-tiver som oversupermagten. Da de sovjetiske intentioner blev umiddelbart synlige måtte USA lade détenten falde.

Ikke uforståeligt var det USSR som søgte at fastholde détentekonceptet, om end det blev fortsat vanskeligere. USA sagde endeligt farvel til détenten – og søgte i stigende grad at intensivere og politisere polariseringen. En kraftig fælles front af demokratiske nationer mod aggressionen og ondskaben skulle etableres. Der var kun én front: mellem den frie verden og socialismens diktatur og aggression. USSR svarede igen med at etablere fronten mellem de krigsskabende, truende imperialistiske kræfter på den ene side – og på den anden side de fredsskabende, nedrustningsfremmende kræfter, som var at finde over alt i verden, men hvis naturlige udgangspunkt var socialismens fremmeste land – USSR.

I denne sammenhæng blev Danmark anbragt i en vanskelig situation. Som en svoren tilhænger af détenten og stillet over for en kraftig politisering af polariseringen fra amerikansk og fra sovjetisk side, kunne Danmarks position som lavspændingsområde komme i fare. Karakteristisk nok skete det ikke. Om end de sovjetiske provokatoriske, militære aktiviteter over for Sverige udløste kraftige udtalelser om »Herrenvolkmantalitet« fra dansk side, så fremstod Danmark som kritikeren af oprustningstendenserne, som netop var den spektakulære markering af polariseringen. Både USA og USSR blev skoset for sin kernevåbenoprustning. Det politiske ønske om at fastslå en særlig sanctuarium-status i den politisk-militære bipolaritet blev kraftigt markeret i tankerne om Norden som en kernevåbenfri zone¹⁰).

At Danmark så relativt uproblematisk og uden virkelige repressalier – politisk, økonomisk eller geografisk – midt i den anden kolde krig – kunne fastholde den politiske ide om lavspænding har følgende forudsætninger. *For det første*

siger det noget om karakteren af denne anden kolde krig. *At* at den i meget vidt omfang var baseret på det politiserende plan, hvor enhver forestilling om krig i Europa var total urealistisk. *At* den derudover var baseret på konkrete oprustningstendenser dels af generel teknologisk truende karakter (SDI), dels af regionalstrategisk karakter (INF)-, men altsammen indrammet i en overordnet politisk styrket strategi. *For det andet* siger det også noget om karakteren af Danmarks geofysiske, kapacitetsmæssige, politisk økonomiske og militærstrategiske position. Denne samlede position har kunnet holde sig gennem denne kraftige polariseringsproces. De mere militære og geografiske dimensioner vil blive nærmere kommenteret i de to efterfølgende afsnit.

Hvordan er situationen så i dag – med en vis nedtoning af polariseringen, dvs. af spændingens politiske del?

Bipolariteten er fortsat det strukturelle mønster. Détenten fra 1970'erne er ikke vendt tilbage. Men en ny tendens i retning af at svække polariseringen (uden at der sker en ændring i den strukturelle polaritet!) er på vej. Baggrunden er Sovjetunionens svære implicite erkendelse af, at ikke alene den Øst-Vestlige paritet, men også den snævre amerikansk-sovjetiske, er en fiktion. USSR synes at have erkendt at have »tabt den kolde krig« og »tabt våbenkapløbet«, politisk, økonomisk, teknologisk og militært. Der skal tid, omstrukturering og nytænkning til for at vinde et nyt. Alt dette betyder en de-polarisering, en udvikling, som de østeuropæiske lande umiddelbart nyder principielt godt af. Den bipolare strukturs princip er grundlæggende bibeholdt, men fremtræder kraftigt depolitiseret.

For USA's vedkommende gælder, at følelsen af at stå som sejrherren, som den der ved sin fasthed har fået giganten, kolossen til at bevæge sig, principielt har styrket USA's position. Det skulle indebære at polariseringen tilsvarende neddæmpes, men dog kombineret med en kraftig fastholdelse af bipolariteten som den absolut overordnede og dominerende konflikt.

For Danmark og det nordiske område betyder det, at en vigtig faktor for at fastholde lavspændingsforestillingen er styrket. Den generelle bipolarisering er svækket. Det i sig selv betyder en accentuering af en mindsket regional bipolarisering i det nordiske område – in casu Danmark.

6. Ikke-politisering af den militære balance

Dette fører os over i analysen af det andet spørgsmål nemlig lavspændingen set som en følge af manglende politisering af overlegenhed/underlegenhed i området.

Centraleuropas specifikke forhold – herunder Tysklandsproblemet – er ble-

vet antydet. Grundlæggende kan det konstateres, at den militære udvikling i Centraleuropa har gjort området til et af de tilsyneladende mest stabile i verden. Men denne stabilitet har mere karakter af at være »fastlåsende« end afspændende. Denne fastlåste situation er en funktion af den fortsatte politiske strid om dels den militære balance og dels de østeuropæiske landes ufrie position.

Politisk er stabiliteten i området sikret efter vestmagternes endelige accept af »status quo« i det europæiske område på 2. Verdenskrigs præmisser gennem Helsinki-slutakten i 1975. Der finder naturligvis fortløbende moderniseringer sted, men større ændringer i balancen, i styrkernes antal og deployering, i våbensystemernes udvikling og den grundlæggende strategi er ikke sket – uanset den påståede øgede ubalance. Heller ikke de ændringer som skete i forbindelse med den nye kolde krig, udstationeringen af SS-20 og de påståede vestlige modforholdsregler, beslutningen om og den påbegyndte udstationering af INF-våbnene – de 572 krydsermissiler og Pershing II-missiler, repræsenterede ikke i sig selv nogen væsentlige ændringer, men kunne umiddelbart opfattes som »naturlige« moderniseringer på grundlag af den almindelige teknologiske udvikling.

Det afgørende var imidlertid den politiske rolle, som disse våbensystemer blev tildelt. De blev i høj grad et udtryk for bipolariseringen, markeringen af, at der kun eksisterer en afgørende front i verden – den mellem Øst og Vest. På denne måde er der en afgørende sammenhæng til den generelle polarisering beskrevet i forrige kapitel. Det interessante er imidlertid, at den militære koncentration i dette område er så omfattende, at selv større ændringer ikke har den store militær-strategiske betydning. Men politisk set er Centraleuropa særdeles ømfindligt og følsomt. Der skal ikke pilles meget ved den permanente militære opbygning, før det kan udløse spændingsbølger. Principielt er stabiliteten i form af fastlåsthed derfor stor og krigsfaren ringe. Det er i Centraleuropa, i Forbundsrepublikken, at NATO-solidariteten og sammenholdskraften demonstreres markant og afgørende. Ikke alene i forberedte strategier, hvor alle de nordeuropæiske og nordamerikanske lande (minus Norge og Island) vil være konkret til stede langs BRD-DDR-grænsen med omfattende troppestyrker, men også i fredstid er de fleste af disse lande til stede med permanente styrker.

Vi står altså over for det paradoks, at situationen i Centraleuropa nok er stabil, men uacceptabel for vestmagterne. Den militære balance hævdes at være grundlæggende skæv, og status quo med såkaldte ufrie regimer i Østeuropa som det sovjetiske interesseområde og forterræn er i længden uholdbar.

I INF-sagen gik Danmark så vidt som direkte at modsætte sig opstillingen af de amerikanske missiler – og nægtede tilmed at financiere dem gennem de fælles infrastrukturprogrammer. Baggrunden var ikke mindst opfattelsen af, at Norden og Danmark som lavspændingsområde ville blive alvorligt truet, hvis det centraleuropæiske område ville blive belastet med klart spændingsøgende vå-

bensystemer, og at Danmark bidrog til spændingen ved at være medfinansierende. At resultatet i realiteten blev det modsatte – nemlig en markant spændingsreduktion, naturligvis fortsat på det politiske plan som følge af den spektakulære INF-nedrustningstraktat – er en anden sag. Det var i alle tilfælde ikke en udvikling, Danmark forventede eller kunne forudse.

Som det er fremgået, er Danmark tæt knyttet til det centraleuropæiske område; i militærstrategisk sammenhæng tales om flankeposition. Samtidig er Danmark en del af det svagt polariserede Norden.

Danmark har en interesse i at hindre en spænding i Centraleuropa, som vedrører den militære balance. Men vil søge at hindre en kraftig politisering af NATO's påståede underlegenhed, hindre at den skæve balance fører til oprustning i stor stil. Men vigtigst er det, at underlegenheden eller ubalanceproblematikken ikke politiseres, hvad angår det danske og nordiske område. Dette har ikke kunnet forhindres i de nordatlantiske områder. Men det afgørende for Danmark som lavspændingsområde er, at der ingen tegn er på ændringer i ikke-politiseringen af under- eller overlegenhed. Der er dog tale om en øget interesse for den svenske situation og den formodede relative svenske militære svækkelse. Men der er dog ingen tegn på, at Sverige vil ændre sin »politiske position« og dermed ændre den militære balance ved at lægge sit lod i den vestlige vægtskål.

Overført til politiske termer er det netop et tegn på at lavspændingssituationen søges bevaret, at ideen om en bredt opfattet nordisk balance opretholdes – uden at den udmøntes i konkrete militært-strategiske foranstaltninger.

Konklusionen må imidlertid være, at Danmarks position som lavspændingsområde, som et område, hvor den påståede underlegenhed i dette tilfælde ikke politiseres – i modsætning til Centraleuropa, er blevet styrket i forbindelse med INF-sagen. INF-traktaten har på en gang mindsket bipolariseringen og samtidig bevidst blotlagt den påståede ubalance-, et forhold som kan blive en kilde til yderligere spænding. En forøget politisering af balanceproblematikken i Centraleuropa vil relativt set kunne øge Danmarks lavspændingsstatus. Ideen om, at situationen i Europa er stabil, og at USA forsøger at presse USSR i områder, hvor situationen tilsyneladende er mindre stabil med større muligheder for supermagtsindgriben som er relativ omkostningsfri og gevinstfuld, er ikke nødvendigvis rigtig¹¹).

Forholdet er snarere det, at Nordens situation er politisk stabil – i modsætning til Centraleuropa. De enkelte landes positioner er præget af kontinuitet og antyder ingen fluktuationer. Der sker ændringer i visse militær-strategiske forhold. Men Norden er på ingen måde *mere* præget af de frie muligheders spil end i Centraleuropa. Der er p.g.a. forskellige geopolitiske forhold tale om forskellige midler og måder. Men der er grundlæggende tale om samme politik. Det er

grundlæggende også vanskeligt at argumentere for, at Centraleuropa-orienterede strategier som Deep-Strike, FOFA, Rogersplanen osv. skulle være mere ikke-provokerende eller stabilitetssøgende og afspændingsrelaterede end de maritime strategier, Lehmann-doktrinen og de øvrige amerikanske aktiviteter i de nordlige områder.

USA's beslutning om at udstationere op mod 7000 søbaserede krydsermissiler, hvoraf en del skal udstyres med kernevåben, uden for det europæiske område er ikke umiddelbart tænkt som kompensation for de fjernede eller ikke-opstillede 572 raketter.

Her er tale om generelle militær-politiske tiltag, som skal ses i en større bipolar sammenhæng. Der er ikke nødvendigvis tale om at flytte den bipolære konfrontation fra et stabilt nedrustet Europa til et jomfrueligt nyopdaget konfrontationsområde: den nordlige del af Norden. Der er tale om en fortsættelse af en udvikling, som har været i gang siden 1960'erne.

Alt i alt må den generelle situation efter INF-traktaten – set i et afspændingsperspektiv – siges at være blevet umiddelbart forbedret. Men det er ikke særskilt situationen i Europa, som er blevet mere afspændt. Yderligere forbedringer i denne sammenhæng kan næppe forventes umiddelbart. Alt tyder på, at med INF-traktaten er mulighederne udtømte. De vestlige krav til en omfattende asymmetrisk nedrustning, som i realiteten betyder en ensidig sovjetisk nedrustning, er ikke tillukkende for det principielt underlegne USSR.

7. Lavt trusselniveau

Som den sidste vurdering af spænding-afspænding i den bipolare struktur skal der ses nærmere på supermagternes gensidige trusler og trusselssystemer og disses indflydelse på Danmark og Norden som lavspændingsområde.

Indledningsvis skal det fremhæves, at uanset 1970'ernes og 1980'ernes nye kolde krig, dens barske klima, dens kraftige ideologisering og politisering af det grundlæggende modsætningsforhold mellem supermagterne – og mellem de to pagtssystemer, har der i perioden ikke været fremsat egentlige trusler om krig, sådan som tilfældet var under den første kolde krig. Det er for så vidt indlysende, som ingen af staterne principielt ønsker at fremstå som aggressorer. Hertil kommer det enkle forhold, at krig i stigende grad er blevet lig med iværksættelsen af det gensidige selvmord. Tilbageholdenhed er tillige begrundet i, at ingen af modpartens nok så negative handlinger har kunnet rubriceres som rettet mod ens egne vitale interesser. Hvad der for omverdenen umiddelbart har set ud som ekstremt truende foranstaltninger, har fortrinsvis været store armbevægelser.

Truslerne har altså været af en anderledes natur, tilstrækkelig alvorlige til, at den internationale situation gang på gang blev malet i de mørkeste farver, som antydede, at modparten drev et spil, som førte verden frem til randen af en alt-ødelæggende global krigs afgrund. Men også tilstrækkeligt afpassede, så de kunne få den ønskede politiske virkning på modparten og på den øvrige del af det internationale system. Truslerne kunne således primært betegnes som afskrækkelsesinitiativer.

Truslerne kan deles op i trusler som vedrører den generelle oprustning og de generelle offensive strategier – samt trusler, der vedrører specielle, geografisk betingede oprustningstiltag eller militære initiativer, foranstaltninger og specielle geografisk betingede strategier eller doktriner.

Med de beskrevne forskelle mellem supermagterne har situationen været den, at USA først og fremmest har formuleret og politiseret truslerne, naturligvis baseret på påstande om fortsatte gigantiske sovjetiske rustningstiltag; hvorimod USSR omvendt har fremhævet og politiseret de amerikanske trusler, og normalt kun svagt – og særdeles generelt – har antydnet sovjetiske modtrusler.

På det generelle område har Danmark kun været involveret via sit medansvar for NATO's oprustningstrusler og -foranstaltninger, som blev indledt i 1978. Ganske vist tog Danmark forbehold over for den generelle stigning på 3 pct. Oprustning og spændingsfremkaldende foranstaltninger er Danmark normalt tøvende over for. Men Danmark øgede ikke desto mindre sine forsvarsudgifter om end beskedent¹²).

For USA var forøgelsen af forsvarsudgifterne, som allerede startede i stor stil i Carterperiodens sidste halvdel, bl.a. beregnet på at troværdiggøre truslen mod afpresning og en mulig aggression. Det blev set som nødvendigt i en situation med påstået paritet at kunne stå med en margin af overlegenhed for at tvinge USSR i den position, som man havde forsøgt at inddrage landet i via den storstilede, men kæntrede détentepolitik.

Sovjetunionen øgede – uden at det politiseredes – støt og vedvarende sine rustningsressourcer.

På det generelle strategiske område var den amerikanske situation den, at allerede med PD59 fra 1980 signaleredes forestillinger om en begrænset og længelevende kernevåbenkrig. Sammen med udbygningen og planlægningen af storstilede kernevåbensystemer – og fra 1983 initieringen af USA's største samlede våbenprogram SDI – måtte det være klart, at her var trusler en masse – hardware i form af våbensystemer og software – i form af strategier.

Uanset afspændingstendenserne – dels i relation til den generelle bipolarisering og dels i relation til situationen i Centraleuropa – må det konstateres, at der på trusselområdet, som det her er beskrevet, ikke kan konstateres tilsvarende ændringer. Kun USSR har markeret en svækkelse af den også før relativt svage

trusselformulering. Det drejer sig om ændringerne i de politiske formuleringer af den sovjetiske strategi, som nu – kraftigere end tidligere – markeres som en ikke-offensiv eller defensiv strategi¹³).

Disse gensidige om end asymmetrisk fordelte trusler har således ingen større indflydelse på Danmark som lavspændingsområde. Man kunne sige, at den stort set ikke berører det relative forhold i den geografiske spændingsfordeling, idet trusselformuleringerne her er generelt og orienterede.

Mens det geografisk orienterede, og geopolitisk umiddelbart identificerbare trussel-system griber direkte ind i den danske situation. Her er det klart Danmarks specifikke position, som berøres.

8. Det konkrete danske udgangspunkt

Som tidligere anført er det banalt at konstatere, at Danmark ligger, hvor det ligger. Set fra et sovjetisk synspunkt ligger Danmark som en klar del af den amerikanske inspirerede inddæmningspolitik og lukker for Østersøen. Østersøen har USSR traditionelt tillagt stor betydning – økonomisk, politisk og ikke mindst militært-strategisk. Forestillingen om Danmark som en alliancefri nation – måske tilmed bistået af et Norge i den samme position – ville klart styrke den sovjetiske stilling. Med alliancefri lande kunne man sikre, at »fjenden« blev skubbet længere vestpå og en svagere inddæmning ville sandsynligvis være resultatet. Der ville være mere manøvrerum for USSR. Men Danmark og Norge er nu engang medlemmer af NATO. USSR har næppe nogen realistiske forestillinger om at kunne ændre på dette forhold. Og hermed heller ikke på det forhold, at det er Danmark og dermed NATO, som behersker adgangsvejene til Østersøen.

Dyvig rapporten har således uret, når den påstår, at »De danske stræders betydning som gennemfartsveje ikke er mindre i dag, end de var det i 1918«¹⁴).

Ændringen er markant: Danmark er knyttet til en bindende, stærk militæralliance og den definerede »fjende« har opgivet forestillingen om at hindre en spærring.

Som en kyndig kritiker kommenterer det: »Bortset fra, at den internationale konstellation dengang var en helt anden, kunne man fristes til at spørge, om det er en Første Verdenskrig udvalget (Dyvigudvalget) venter sig i atomalderen«¹⁵).

Her røres ved det afgørende. *For det første*: Der bliver ingen krig. De mange kernevåben og den omfattende militære opbygning i Centraleuropa hører til blandt garantierne. De militært-strategiske foranstaltninger rummer naturligvis elementer af krigsforberedelse, som er ethvert militært etablissemnts fornemste opgave. Det drejer sig imidlertid lige så meget om politiske signaler – en slags surrogatkrigsførelse, hvor det gælder om at presse hinanden. Oplagte eksem-

pler er de sovjetiske ubådsaktiviteter i Østersøen, deployeringen af 6 ældre kernévåbenudstyrede GOLF-ubåde i Østersøen fra 1976 og den relativt store østlige landgangskapacitet i forbindelse med helikopterangrebsenheder.

For det andet: tanken om gennemsejling i kriseperioder – for slet ikke at tale om i en krigssituation – har USSR sandsynligvis for længst opgivet. Man er indstillet på lukning af stræderne, og har ingen forestillinger om, at det – i den nuværende situation – vil være muligt at åbne dem med militære midler¹⁶). Der er kun en beskeden Warszawapagt – ministrygningskapacitet i Østersøen, og den udbygges ikke. Som helhed sker der en reduktion i de samlede flådestyrker. Flådeaktiviteterne er i aftagende. De eneste skibe, som USSR kunne tænkes at have tildelt opgaver uden for Østersøen, skulle være ubådene. Deres umiddelbare militære funktion – ud over den rent signalgivende – er vanskelig at få øje på. Netop derfor sker der også udfasning af disse enheder.

Normalt fremhæves værftskapaciteten i Leningradområdet som et udtryk for, at Danmark strategisk set spiller en afgørende rolle for USSR. 40 pct. af den sovjetiske værftskapacitet er koncentreret i dette område. Gennem en kontrol med stræderne ville man kunne få den eftertragtede forbindelse til den afgørende sovjetiske flåde i Europa – Nordflåden – med base i Murmansk. Denne forestilling er ikke særlig realistisk. Danmark spiller her en lille rolle. Danmark er ikke mere proppen i Østersøen. Selv om de danske stræder var sovjetisk kontrolleret ville proppen kunne sættes i mange andre steder. USSR ville ikke kunne sikre sig fri passage ved at forhindre mineudlægning. En NATO-mineudlægning ville kunne foretages uden at alliancen kontrollerer dansk territorium. Det kan ske fra fly. Det kunne ske gennem den vesttyske marine. Spærringerne ville endvidere kunne ske i Kattegat fra norsk område. I denne sammenhæng ville det iøvrigt være afgørende, hvem der havde luftherredømmet i den givne situation. Enhver tale om fri passage og strædeproblematik vil således umiddelbart involvere luftherredømme over området. De jyske lufthavne vil således være særdeles centrale. Det er her Danmarks strategiske placering spiller en rolle¹⁷).

Her vil være noget centralt for USSR: Danmark som baseområde.

Som situationen er nu, vil en krise muligvis udløse forstærkningernes ankomst til Danmark. Der vil være tale om følgende forstærkninger¹⁸):

Fast tildelt enhedskommandoens område er 5 amerikanske flyeskadriller og to britiske flyeskadriller samt en britisk infanteribrigade på ca. 13.000 mand.

Tildelt Nordregionen som helhed er en amerikansk marineinfanteriststyrke på 40.000 mand med tilhørende fly. En tredjedel af styrken er fast tildelt Norge, de resterende to tredjedele kan indsættes forskellige steder i Nordregionen, herunder Danmark. Der er yderligere tildelt i Nordregionen en britisk, hollandsk marineinfanteriststyrke også med indsættelsesmulighed i Danmark.

Styrker tilhørende den såkaldte strategiske reserve kan tildeles Nord, Central

eller Sydregionen efter behov, men en britisk flyeskadrille og en amerikansk infanteridivision på 20.000 mand har begge Nordregionen som førsteprioritet.

Disse styrker vil altså have mulighed for at operere fra dansk territorium. Danmark vil således kunne fungere som et baseområde for offensive operationer mod USSR. Forudsætningen er naturligvis, at NATO er blevet angrebet eller er blevet truet med angreb.

Man kunne tænke sig, at USSR ville forhindre en basesituation ved simpelthen at overtage basen Danmark. Det ville primært bestå i erhvervelsen af de jyske lufthavne. Er det en mulighed? Det skulle i givet fald være som en præventiv sovjetisk foranstaltning. Men det ville jo forudsætte, at NATO havde aggressions- og angrebsintentioner. Og de findes jo ikke.

En anden mulighed som krigsscenario er det altomfattende, sovjetiske overraskelsesangreb.

Krigsscenerier er baseret på viden om og vurdering af modpartens militære kapacitet og muligheder og ikke på modpartens erklærede intentioner. Dernæst er de ofte baseret på worst case situationer. Der er dog worst-case-situationer, som er så usandsynlige, at de er uinteressante. Det altomfattende sovjetiske angreb kan regnes hertil. I en officiel NATO-publikation fra maj 1988 hedder det således, »...No serious commentator believes that the Soviet Union would be prepared to accept the risks associated with an attack on Europe tomorrow...«¹⁹.

En tredje mulighed er det isolerede overraskelsesangreb på Danmark. En sådan teori er forlængst opgivet som mulighed, både officielt og uofficielt²⁰.

9. Norden og Nordatlanten

Men hvordan kan da situationen i Nordatlanten vurderes, en situation, som jf. SNU-redegørelsen medfører, at Norden ikke mere er et lavspændingsområde? Er den ændrede situation med øget strategisk interesse for supermagterne i området, med direkte supermagtskonfrontation involveret og mindsket eller ingen interesse hos supermagterne i at bevare et lavt spændingsniveau i Norden så markant, at vurderingen er korrekt? Er det korrekt, at Norden, som tidligere var uinteressant i en Øst-Vest sammenhæng, nu er i centrum? Er det korrekt, at medens situationen i Centraleuropa er ekstrem stabil, som det flere gange er blevet udtrykt, er situationen i Norden labil, fordi supermagterne er ved at afprøve hinandens grænser i et område, hvor der netop på forhånd ikke findes fastlagte og utvetydigt definerede interesse- og indflydelsessfærer?

Det er rimeligt at tage udgangspunkt i den sidste påstand. Er situationen i Norden labil? Den historiske dimension må inddrages. Fra hvornår kan man be-

tragte Norden som et lavspændingsområde? Hvis Norden ses i relation til Centraleuropa, må svaret være fra slutningen af 1940'erne, da den bipolare spænding blev markant. Her var Nordkalotområdet imidlertid allerede et konfrontationsområde. Langs den sovjetiske grænse blev der tidligt i 1950'erne gennemført konstante flyvninger med amerikanske B-47 og senere B-52 kernevåbenbærende fly. De amerikanske U-2 spionagefly havde udgangspunkt i norske lufthavne. USSR var ved at opbygge en flådebase ved Murmansk. Men det var først med indførelsen af sovjetiske kernevåbenbærende ubåde fra slutningen af 1960'erne, at Nordområderne fik en helt specifik og central strategisk rolle. Herefter fik USSR behov for at forsvare den vigtige base. Hvad der for Vesten blev tolket opbygningen af en oceangående flåde, som skulle have udgangspunkt i Murmansk og som hovedmål skulle hindre kommunikationen mellem USA og Europa i tilfælde af en krig, kunne imidlertid også tolkes som defensive foranstaltninger, der skulle hindre USA og NATO i at tilintetgøre store dele af den sovjetiske anden-slags styrke.

Problemet er: var Norden i 1970'erne et lavspændt område? Den gennemgående opfattelse er et ja. Men allerede dengang var de forhold etableret, som nu anføres som begrundelse for at tale om, at lavspændingen er forsvundet.

Forholdet er det, at den største ændring i området primært har fundet sted gennem en markering af den amerikanske politik, som generelt set har lagt øget politisk vægt på flåden – ideen om reetablering af en flåde på 600 store enheder – i forbindelse med en specifik flådestrategi, der som et politisk element skulle signalere inddæmnings- og overlegenhedspolitik i forhold til USSR.

Disse omsætningsenheder er naturligvis i sig selv spændingsfremkaldende, jf. denne artikels spændingsforståelse. Og det skal tilføjes, at der ikke er tegn på, at USA umiddelbart vil ændre denne politik – på trods af tilnærmelserne mellem supermagterne. Specielt reaktionerne på Gorbatsjovs Murmansktale fra 1987, som principielt var et forsøg på at etablere netop Nordområderne som et slags sanctuarie-område, viser dette. USA har kraftigt understreget sin overlegne sømagtsposition ved at fremhæve, at man ikke accepterer nogen form for begrænsninger i havnenes frihed. USA vil under ingen omstændigheder diskutere nedrustning af skibe eller fly, idet disse våben principielt opererer globalt. Nedrustningen skal ske i Centraleuropa og i Sovjetunionen. Det er landmagten USSR, der skal nedruste. USA ser sin veludviklede flåde som en – om end ikke tilstrækkelig – kompensation for USSR's umådelige overlegenhed med hensyn til landstyrker i Europa.

Generelt vil det sige, at USA presser på der, hvor man føler, at USSR kunne bryde inddæmningen. Det giver spænding til Norden. Men den form for spænding har eksisteret længe. Hvis denne situation skal karakteriseres som labil, så har den eksisteret så længe som bipolariteten. Den direkte stormagtskonfronta-

tion i Nordområderne har fundet sted fra 1960'ernes slutning. Ligeledes har den strategiske interesse i disse områder været central for begge supermagter fra samme tidspunkt. Alligevel talte man i 1970'erne om lavspænding.

Lavspænding for Norden – og specielt for Danmark – må altså indeholde andre aspekter.

10. Konklusion

Det er disse aspekter, som artiklen har undersøgt. Resultatet er, at der på dette grundlag fortsat er mening i – lige så meget som i 1970'erne – at betragte Norden – og specielt Danmark – som et lavspændingsområde.

Supermagternes interessekonfrontation i Nordområderne er primært placeret i den centrale globale balances regi. Den er en del af de politiske signalgivning, hvis samlede mønster skal ses i det overordnede bipolar perspektiv.

Har supermagterne interesse i at bevare Norden – og specielt Danmark – som et sanctuarium? At dømme efter reaktionerne før maj valget 1988 i Danmark synes svaret at blive stærkt negativt for Vestmagternes vedkommende, og stærkt positivt, hvad ikke kan undre, for Sovjetunionens vedkommende.

Men ser man på USA's langsigtede politik, og ser man på den samlede politiske situation i Norden, er der ingen tvivl om, at det er i USA's og NATO's generelle interesse, at der skelnes mellem den helt specifikke situation i Centraleuropa, med supermagts- og pagt til pagt konfrontation baseret på gigantiske militærapparater og det neutrale, alliancefrie og NATO-minimum-tilknytningsorienterede Norden.

Dette Norden grænser mod nord op til et teknologisk-politisk-strategisk konfrontationsområde for supermagterne, som i tidens løb er blevet fuldt udnyttet, alt efter som de teknologiske muligheder og de gensidige politiske svingninger har tilladt det. Grundlæggende fungerer det imidlertid som et sanctuarium, idet Kolaområdet og de dertil knyttede flåde og flystyrkers første og stort set eneste funktion er at fungere som baseområde for en væsentlig del af den sovjetiske andenslagsstyrke – SLBM-styrken. Et sådant baseområde skal naturligvis også beskyttes. USA er klar over dette forhold. Men som et led i markeringen af den politiske strid om overlegenhed og som en opretholdelse af den traditionelle inddæmningspolitik har USA fundet det taktisk opportunt at anfægte dette sanctuarium i Nordkalotten med henvisning til mange af styrkernes påståede sømilitære offensive kapacitet. Men på et mere overordnet niveau eksisterer en amerikansk accept af ikke at anfægte balancens fornemste forhold: andenslagsstyrken.

Sammenfattende kan det altså fastslås, at ud fra den givne påstand kan Dan-

mark – som en del af Norden – fortsat betragtes som et lavspændingsområde.

Der er ingen afgørende ændringer sket i løbet af 1980'erne, som kan tilsige, at lavspændingsopfattelsen nu har mindre relevans.

I Nordområderne er sket vigtige ændringer. Men der er ikke ændret ved det centrale forhold, at Kolahalvøen med tilhørende nærområder og udbygning, primært drejer sig om et principielt anerkendt sanctuarieområde i den centrale balances termer. Der er ikke tale om en sovjetisk angrebsbase, som skal kæmpe i det egentlige Atlanterhav. Der er primært tale om defensive foranstaltninger.

For Danmarks område kan det fastslås, at Danmarks strategiske position er blevet mere marginal – primært pga. USSR's politiske og militære erkendelse af de militærtstrategiske realiteter i Østersøen. Hertil kommer den afskrækkende virkning af det effektive dansk-tyske militære samarbejde i BALTAP og BALTAP-styrkernes betydelige militære styrke.

Ud fra de 3 lavspændingsindikationer kan det fastslås, at Danmark som en del af Norden fortsat er genstand for en svagere polarisering end f.eks. Centraleuropa, at Danmark som en del af Norden ikke – som f.eks. Centraleuropa – får politiseret den militære balanceproblematik som den afgørende indikator på modsætningsforholdet. Endelig at Danmark som en del af Norden kun i ringe grad udsættes for en kraftig politisering af bipolarert orienterede afskrækkelsesprægede trusselmanifestationer i form af strategier eller nye våbensystemer.

Danmark kan fortsat opfattes som et lavspændingsområde.

Litteraturfortegnelse

Ud over den i noterne nævnte er følgende litteratur i særlig grad benyttet:

Alexandersson, Gunnar. »The Baltic Straits«, London 1982.

Bjøl, Erling. »Danmark: between Scandinavia and Europe?«, International Affairs, 4, Autumn 1986, s. 601-17.

Cole, Paul M. and Hart, Douglas M. (eds.). »Northern Europe: Security issues for the 1990s«, Boulder, 1986.

Denisov, Yu. »USSR-Denmark: Goodneighbourly Relations«, International Affairs, Moscow, August 1986, s. 88-95.

Forsvarskommandoen, »Forsvarets Rolle«, Vedbæk, 1987.

Gleditsch, Nils Petter. »Europe's Northern Region between the Superpowers«, Bulletin of Peace Proposals, vol. 19, no. 4, 1985, s. 399-411.

Handel, Michael. »Weak States in the International System«, London 1981.

Marantz, Paul. »From Lenin to Gorbachev«. Occasional Papers, Canadian Institute for International Peace and Security, 4, May 1988.

Ries, Thomas. »Amerikanska säkerhetspolitiska intressen i Norden«. Internasjonal Politikk, nr. 4, 1987, s. 89-110.

- Ries, Thomas and Skorve, Johnny. »Investigating Kola«, NUPI, Oslo 1987.
- Sestanovich, Stephen. »Gorbachev's Foreign Policy: A Diplomacy of Decline«. Problems of Communism. Jan.-Feb. 1988, 1, s. 1-15.

Noter og henvisninger

- 1) Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske udvalg (herefter betegnet som SNU): »Flådestrategier og Nordisk Sikkerhedspolitik«, København, 1986, Bind 1, s. 254.
- 2) Se f.eks. Kjell Goldmann, »Det internationella systemet«, Stockholm, 1977 og hans artikel »Change and Stability in Foreign Policy: Detente as a Problem of Stabilisation«, World Politics, 1981-82, s. 230-66. Endvidere Daniel Frei and Dieter Ruloff, »East-West-relations«, Vol. 1, Cambridge, Mass., 1983. Nikolaj Petersen, »Spænding-afspænding«, i Bertel Heurlin og Bjarne Nørretranders (red.), »Veje til Fred. Håndbog i sikkerhed og nedrustning«, SNU, København 1985, s. 126-35. Douglas J. Murray and Paul R. Viotti, »The Defense Policies of Nations«, Baltimore, 1982, samt John Lewis Gaddis, »The Rise, Fall and Future of Detente«, Foreign Affairs, Winter 1983-84, s. 357-77.
- 3) SNU, Flådestrategier, bind 1, s. 249.
- 4) Det nyeste skud på stammen vedr. litteratur om den militære balance er Tom Gervasi, »Soviet Military Power. The Pentagon's Propaganda Documents annotated and corrected by Tom Gervasi«, Vintage Books, New York, Jan. 1988, som er en provokerende kritik af USA's og NATO's påståede underlegenhed.
- 5) Se Øyvind Østerud: »The Uses and Abuses of Geopolitics«, Journal of Peace Research, vol. 25, nr. 2, June 1988, s. 191-200.
- 6) Begrebet Position i betydningen politisk, strategisk placering og rolle i relation til de overordnede regionale og globale magtrelationer er inspireret af Bo Hult, »Kapprustning och konfrontation i Nordatlanten«, Bilag 6, SNU, Flådestrategier, Bd. 2, se særlig s. 84, 90, 93.
- 7) Bertel Heurlin, »Danish Security Policy«, Cooperation and Conflict, nr. 4, 1982, s. 238.
- 8) En interessant kommentar til dette forhold kommer fra Det udenrigspolitiske nævns formand Bjørn Elmquist, Venstre, som i Information, 20.7.1988, s. 3 udtalte, »det er vigtigt, at vi har en veluddannet befolkning, som måske kan træde ind i forsvaret med kort varsel«.
- 9) I den officielle publikation, SNU, »Danmarks strategiske betydning, Udarbejdet af Forsvarskommandoen«, København 1984 (ny udgave under udgivelse) opregnes tre faktorer, 1. Passageområde, 2. Baseområde, 3. Flankeområde.
- 10) Se SNU-redegørelsen, »Dansk sikkerhedspolitik og forslagene om Norden som kernevåbenfri zone«, København 1982.
- 11) I SNU-rapporten, Flådestrategier, gives den gængse tolkning i formandsskabets redegørelse (bind 1, s. 250): »Medens situationen i Centraleuropa forekommer stabiliseret i forhold til tidligere, er situationen i havområderne omkring Norden gennem den nye udvikling blevet mere labil. På flere måder er den kommet til at ligne den tidligere situation i Centraleuropa, hvad potentielt spændingsfremkaldende faktorer angår, men altså uden at der foreligger en tilsvarende fastlåst situation.«

Det er imidlertid førende militærfolks opfattelse, at set fra et krigsscenariosynspunkt er situationen i nord i høj grad afbalanceret og stabil. Vest står stærkt. F.eks. skriver Air Vice Marshal Michael Graydon, SHAPE i en studie fra 1988, (»SACEUR's Plans and Priorities. the Northern Flank«, i Ellmann Ellingsen ed.), »Reinforcing the Northern Flank«; Oslo 1988, s. 84, »To give you a better idea of the relative situation Greece and Turkey are worst placed in terms of sustainability with the situation in Italy and the central region being somewhat better, fol-

lowed by Schleswig-Holstein and Denmark in ascending order of sustainability with Northern Norway being best placed... In Northern Norway and Denmark and Schleswig-Holstein sustainability increases markedly following mobilisation and reinforcement. And, in our considerations, we shall also keep in mind the impact of geography and climate on sustainability in Northern Norway. The physical characteristics of the area of great distances and an inhospitable environment present an aggressor with many difficulties when attempting to project power and deploy large formations.«

Tilsvarende udtrykkes af admiral Harry D. Train, tidl. SACLANT, i SNU. Flådestrategier, Bd. II, »Bilag 10. Maritime strategier i de nordlige farvande«, s. 166: »Endelig vil jeg gerne minde om, at den sovjetiske overfladeflåde i vore dages strategi ikke vil kunne overleve. Det føler vi os overbevist om. Men skibene vil volde os problemer, så længe de overlever. Hvis flåden holdes i reserve, må vi gå ind og få den ud i kamp. Det er vi i stand til og vi kan ødelægge skibene.«

- 12) Det var i 1982 den daværende socialdemokratiske forsvarsministers vurdering, at udgifterne til forsvaret i løbet af 1970'erne var steget med 12-15 pct. i faste priser pga. de indbyggede fordelagtige dyrtids- og pristalsreguleringer, se Jyllandsposten, 19. juni 1982.
- 13) Se kommende SNU-publikation om den nye sovjetiske militærdoktrin, udkommer ultimo 1988, samt Stephen Shenfield, »USSR's militærdoktrin: Forvirring om det nye«, Udenrigs, nr. 3, 1988, s. 27-36.
- 14) SNU: »Dyvig Rapporten. Danmarks sikkerhedspolitiske situation i 1980'erne med kommentarer og debat«. København, 1985, s. 23.
- 15) Kommentar af Erling Bjøl, ibid. s. 255.
- 16) Allerede i Seidenfadenunderudvalget var disse tanker fremme i et bilag. Se Fem udenlandske eksperter vurdering af Danmarks militære og politiske plads, Professor L.W. Martin, »De danske stræder«, i »Problemer omkring Danmarks Sikkerhedspolitik«, Bilag, s. 129.
 Det hedder her: »I de flest tænkelige krige vil omfanget enten være så lille, at Rusland forholdsvist nemt vil kunne klare sig uden brugen af stræderne, eller omfanget vil være så stort, at krigen ikke vil kunne fortsætte ret længe. I begge tilfælde holder stræderne op med at være af vital interesse.«
- 17) Se Bertel Heurlin, »Danmarks strategiske betydning«, i Bjørn Møller (red.), »Forsvar, det bedste forsvar«, København, 1986, s. 7-16.
- 18) Gengivet efter Dyvig-rapporten, s. 93.
- 19) Eurogroup, NATO, »Western Defense: The European Role in NATO«, Brussels, May 1988, s. 2.
- 20) Synspunktet: Danmark som mål for et sovjetisk overraskelsesangreb forfægtes bl.a. af Christopher N. Donally and Phillip A. Petersen, »Soviet Strategies Target Denmark«, International Defence Review, 8/1988, samt af oberst C.F. Hagen i bogen »Fattigforsvaret i firserne«, Værløse, 1987. Det imødegås af den danske forsvarschef, som hævder, at et isoleret, overraskende angreb på Danmark for tiden ikke er en sandsynlig mulighed. (sst.s. 28).

DANMARK MELLEM NORDEN OG EUROPA

af Håkan Wiberg

1. Indledning

Ofte bruges brobygning som legitimation for et lands valg af internationale forbindelser, herunder i flere af de nordiske lande. Sverige og Danmark tegner sig for stik modsatte versioner af denne tese: svenske ambitioner i den retning gælder både Øst/Vest og Nord/Syd, og bygger på at (prøve på at) stå udenfor begge sider, hvorimod de danske ambitioner mere stiler mod brobygning mellem Norden og (Vest)Europa ved at (prøve på at) tilhøre dem begge.

Nu var dette næppe et argument *for* at blive medlem af EF. I dén debat optrådte det mere som et kontra-kontra-argument, til benægtelse af, at Danmark på nogen måde »forlod« Norden ved at træde ind i EF. Under alle omstændigheder kan det være af interesse at studere, hvorvidt man kan finde dækning for tesen ved empiriske undersøgelser. To områder bliver så af særlig interesse: økonomiske relationer og optræden i internationale fora. Er Danmarks økonomiske tilknytning til de andre nordiske lande blevet svækket siden 1973? Er Danmark blevet mere tilbøjelig til at stemme *med* EF og imod de andre nordiske lande i spørgsmål med meningsforskelle mellem disse to grupper?

En mere nuanceret og kvalificeret undersøgelse af disse ting ville kræve en doktordisputats. Her vil jeg blot tage nogle overfladiske betragtninger op, ved at se på de aspekter der lader sig fange i tilgængelige kvantitative indikatorer: udenrigshandel og FN-afstemninger. Til gengæld skal den historiske baggrund tegnes lidt mere indgående.

2. Norden som system

Hvor velbegrundet det er, at betragte Norden som et »system« afhænger i høj

grad af, hvilke relationer man fokuserer på. Allerede i Beowulf-digtet fra 750 tegnes et billede af livlig kommunikation mellem forskellige nordiske egne, men det er også af betydning, hvilken last der fandtes på skibene: varer eller våben? Efter vikingetiden var Norden i meget lang tid økonomisk perifer i Europa, og desuden var de nordiske riger – eller købstæder – forskellige periferier til Hansaen, Holland, Tyskland og England i forskellige kombinationer. Der var meget lidt handel mellem dem. Dagens niveau finder vi først et godt stykke ind i 1900-tallet, og i den mening er det først nu de nordiske landes skæbner karakteriseres af interaktion og ikke kun af parallellitet.

Fra et sikkerhedspolitisk synspunkt forholder det sig anderledes. Her har skæbnerne i lang tid været knyttet til hinanden i et system med skiftende karakter: svenske og danske erobringer af resten af Norden, dansk dominans i Kalmarunionen, fulgt af århundredes rivalitet i skiftende omgivelser og med vekslende lykke, indtil vi fik kimen til dagens Norden serveret af Rusland i årene 1809-14. Både Finland og Norge rykkede op fra at være stramt kontrollerede og underudviklede satellitter til små metropoler, til at blive temmelig autonome og relativt udviklede satellitter i personalunion med større metropoler, fra hvilke det et århundrede senere var nemt at løsrive sig. Uden den russiske intervention ville det med 1800-tallets nationalisme i stedet have været de gamle relationer til Sverige og Danmark, som Finland og Norge skulle frigøre sig fra, og vi ville nok have været længere om at danne *det nordiske sikkerhedsfællesskab*.

Dette sikkerhedsfællesskab er enestående i sammenligning med de andre tilfælde, der gives den betegnelse i litteraturen, så som Benelux og det anglosaksiske. Det nordiske er ikke baseret på forudgående kamp mod fælles fjender. I 1863 modsatte Carl 15.'s regering sig hans idé om at trække Sverige/Norge ind på dansk side, under Den første Verdenskrig lykkedes det hele Norden (også Finland!) at holde sig udenfor, og i Anden Verdenskrig finder vi maksimal spredning mellem de nordiske landes relationer til de krigsførende parter. Det er heller ikke cementeret af fælles alliancemedlemskab. Ideerne om et nordisk forsvarsforbund er gamle, men de står typisk stærkest, når der er mindst øjeblikkeligt behov for dem, som f.eks. lige efter de to verdenskrige. Når der er mere krise i omgivelserne, er der mindst én, der melder fra; Sverige i 1863, Danmark i 1937 og Norge i 1948¹⁾.

Alligevel optræder sikkerhedsfællesskabet som mere end en højtidelig tale-måde eller udbredt fornemmelse. Det er ikke bare sådan, at de nordiske folk ikke har brugt våbenmagt mod hinanden siden 1814. Vi har haft en lang række interessante kriser i Norden (»ikke-krige«), som normalt ville føre til væbnet konflikt: Norge i 1905, Island i 1918, Åland i 1919, Svalbard i 1920, Østgrønland i 1931, Færøerne i 1946²⁾. Den eneste selvstændige stat, der i 1900-tallet yderligere er skabt ved fredelig afståelse fra en nabo uden sammenhæng med lo-

kale eller internationale krige, er Singapore i 1965. Østgrønland er det største område, og Åland den største befolkning, som den Internationale Domstol i Haag har fået lov til at afgøre suveræniteten over, og Svalbard det største område, hvis status er blevet afgjort ved en international konvention. (I Antarktis er man kun blevet enige om at nedfryse de territoriale krav.)

3. Norden fra et økonomisk synspunkt: historisk baggrund

I Kalmarunionens tid var Norden ganske vist et frihandelsområde, der sågar i en eller anden form overlevede som sådan helt ind i begyndelsen af det 17. århundrede, men den ydre økonomiske dominans medførte, at det ikke havde ret meget indhold. Dette gjaldt også, da diskussioner om et *Zollverein* kom i gang i 1800-tallet. De førte heller ikke til noget, tværtimod blev det svensk-norske frihandelsområde indenfor unionens ramme opløst i 1897³⁾.

Den første Verdenskrig blev her et vendepunkt. Da de dominerende ydre handelspartners økonomier forandredes drastisk, blev de nordiske lande i langt højere grad henvist til hinanden. Efter krigen sank den nordiske andel af de nordiske landes udenrigshandel hurtigt igen, om end til et lidt højere niveau, hvis gennemsnit i 20'erne og 30'erne lå støt på 12-13 pct. Den anden Verdenskrig fik samme effekt som Den første. I 1945 var gennemsnittet 37 pct., men faldt så hurtigt til et niveau, der kun var lidt højere end tidligere, i en lang periode ca. 15 pct. Planerne om at skabe et særligt nordisk frihandelsområde løb ud i sandet, med EFTA som overmægtig konkurrent, der dog i betydelig grad må have fyldt samme funktion: fra 1960 til 1970 steg gennemsnittet fra 16 pct. til 25 pct. Alle nordiske lande var jo medlemmer eller associeret (Finland). Det var imidlertid en midlertidig løsning. En vigtig baggrund for EFTA var Englands ambitioner om at skabe sig en stærkere forhandlingsposition ved forsøgene på at komme ind i EF, hvilket dog strandede på de Gaulles veto i 1963. I næste omgang gjorde EF det meget klart, at hver kandidat måtte forhandle for sig selv, og da det blev tydeligt at England var på vej ind, måtte de andre EFTA-lande tage stilling til, om de ville følge med.

NORDEK duede heller ikke som kompromisløsning, bl.a. fordi det ikke lykkedes at finde en udformning, der både passede dem, der ville se traktaten som et første skridt i retning mod EF og dem, der betragtede den som en endestation.

Fleere hensyn var betydningsfulde i EF-spørgsmålet: Udenrigspolitisk handlede det både om handelspartners relative størrelse og om sikkerhedspolitik, og indenrigspolitisk blev det i høj grad et højre/venstre-spørgsmål.

Blandt de fire nordiske lande var spørgsmålet mindst problematisk i Finland, hvor det hele tiden nærmest var et ikke-spørgsmål, fordi det har været helt klart,

at medlemskab af EF er udelukket af udenrigspolitiske grunde. I Sverige var der heller ikke den store politiske strid, hverken i begyndelsen af 60'erne eller i begyndelsen af 70'erne. Et bredt flertal bestående af socialdemokrater, kommunister og Centerpartiet var enige om, at neutralitetspolitiske hensyn udelukkede medlemskab – og et endnu bredere flertal af socialdemokrati og borgerlige partier er med årene i stigende grad enige om at søge så tætte kontakter som muligt med EF indenfor denne ramme.

I Danmark og Norge var situationen selvfølgelig anderledes. Her fandtes jo ikke de sikkerhedspolitiske reservationer, så kampen blev mere rent indenrigspolitisk, hvad der særlig ramte socialdemokraterne og de midterpartier, der var delt i spørgsmålet. Folkeafstemningerne førte også til forskellige resultater. I Danmark blev det mere et rent højre/venstre-spørgsmål, med skellet indenfor socialdemokraterne og et solidt flertal *for* EF som resultat, hvorimod det i Norge mere fik karakter af periferiernes oprør mod centrum, hvad der sensationelt nok førte til et knebent flertal *imod* EF⁴⁾.

4. De nordiske landes udenrigshandel

Lad os prøve at se, hvorvidt man – ved en analyse af de fire store nordiske landes handelsstatistik – kan udlede nogle effekter af, at Danmark meldte sig ind i EF og de andre blev udenfor. Den groveste indikator er her det mål på handelsorientering, Wallenstein bruger⁵⁾:

$$\text{NOR} = \frac{100 \times (\text{eksport til} + \text{import fra de andre nordiske lande})}{\text{total eksport} + \text{total import}}$$

Tabel 1 giver værdierne på denne indikator i perioden 1967-1985.

Land	1967-70	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977-80	1981-85
Danmark	23.4	24.3	24.2	23.4	23.4	22.7	22.4	21.2	20.5
Finland	19.6	22.8	24.2	23.5	22.8	23.4	22.9	21.5	18.6
Norge	26.6	27.4	27.3	26.0	27.5	27.1	31.4	23.3	20.8
Sverige	21.8	23.2	22.7	23.3	22.8	23.0	23.1	22.0	22.3
Sum/4	22.8	24.4	24.6	24.1	24.1	24.1	25.0	22.0	20.6

Hvis vi kun studerer den danske talrække, ser den ud til at konfirmere et billede af Danmark »på vej væk fra Norden«: den lange stigningsperiode når sit historiske højdepunkt i årene 1971-72, hvorefter Danmarks nordiske orientering hele tiden er på vej nedad. De andre nordiske lande bliver derimod liggende ved højdepunktet betydelig længere end Danmark, og ligger endnu i 80'erne en anelse over (Sverige) eller en anelse under gennemsnittet for de sene 60'ere (Finland). Undtagelsen er Norge, hvis nordiske orientering er gået endnu stærkere tilbage end Danmarks, men her finder vi en nem forklaring: den store norske olieeksport til Storbritannien siden slutningen af 70'erne. Dette billede er dog for enkelt, hvis vi skal prøve at spore kausalitet. Til at begynde med har vi ikke en situation af *ceteris paribus*. Samtidig med Danmarks indtræden i EF kommer en anden faktor af betydning: de voldsomt stigende oliepriser fra slutningen af 1973. Vi prøver nu at holde denne faktor konstant i de kritiske år ved at fjerne olieprodukter (SITC-kategori 3) fra de nordiske landes import og derefter beregne de reviderede NOR-tal.

Resultatet finder vi i tabel 2.

Land	1972	1973	1974	1975	1976
Danmark	25.7	24.8	25.5	25.2	24.8
Finland	25.9	24.9	25.2	26.3	26.0
Norge	28.4	27.2	29.5	28.6	33.5
Sverige	24.0	24.6	25.0	24.2	25.3
Sum/4	26.0	25.4	26.3	26.1	27.4

I denne tabel ser vi stadigvæk en tendens til divergens mellem Danmark og de tre andre lande, men den er ikke mere uafbrudt og den er betydelig svagere. En stor del af det, som ville se ud som en EF-effekt ud fra tabel 2, er i virkeligheden en OPEC-effekt, i hvert fald hvis vi holder os til midten af 70'erne. Tilbage står imidlertid den påpegede langtiddivergens mellem Danmark på den ene side og Sverige og Finland på den anden side, der ser ud til at pege på, at Danmark er på vej til at skifte vægt fra Norden i retning mod EF. Også her bliver billedet dog mere kompliceret, hvis vi fører andre faktorer ind. Lad os nemlig se, hvad der sker, når vi ikke blot sammenligner nordisk handelsorientering, men også denne i relation til de nordiske landes EF-orientering.

For at få bedre sammenlignelighed baserer vi i hele perioden procenttallet for EF-orientering på de lande, der var medlemmer i 1985, altså De Seks, Storbri-

tannien, Irland og Grækenland. Ved at trække NOR-tallene i tabel 1 fra tallene for EF-orientering, får vi så den indikator på relativ EF-orientering, der gives i tabel 3.

Tabel 3. Relativ EF-orientering (EF + Norden)										
Land	1972	1973	1974	1975	1976	1981	1982	1983	1984	1985
Danmark	20.5	23.0	21.6	22.9	24.2	24.9	27.4	26.6	23.1	23.5
Finland	16.1	16.7	13.9	10.3	10.4	12.1	11.9	13.5	13.8	13.2
Norge	14.2	15.1	11.2	14.3	12.0	33.6	33.4	32.0	33.9	33.5
Sverige	21.3	20.9	20.5	18.4	18.2	16.5	18.5	20.4	19.9	19.9

I denne tabel finder vi kun én dramatisk forandring. Det er i Norge, hvor EF's betydning i forhold til Norden er gået stærkt frem. Sammenligner vi 1972 og 1985, finder vi rigtignok, at EF's overvægt over Norden er gået lidt op i Danmark, lidt ned i Finland og Sverige, – men her peger tendenserne i 80'erne i modsat retning: fra 1981 til 1985 er den relative EF-orientering gået ned i Danmark og op i Sverige og Finland.

Hvis vi ser på den absolutte EF-orientering (altså EF i 1985 minus Danmark), tegner der sig et billede af klar divergens: i 1972 var der kun lille forskel mellem de 41 pct. for Norge og Finland, og de 45 pct. for Sverige og Danmark. I midten af 80'erne er forskellen blevet meget større, men det er Norge (54 pct.) og Finland (33 pct.) der tegner sig for yderpunkterne, hvorimod forskellen er lille mellem Sveriges 43 pct. og Danmarks 45%. Hvis man kun ser på de forskellige tal ovenfra, ville det se ud, som om det var Norge, der var blevet medlem, og det ville være svært at gætte mellem Danmark og Sverige.

Hvis der i mønstrene for den nordiske udenrigshandel, i hvert fald ved en grov kvantitativ betragtning, ikke findes tydelig støtte for forestillingen om, at Danmark skulle være på vej væk fra Norden, så findes der heller ikke meget støtte for forestillingen om Danmark som »brobygger«. Både Sveriges relative og absolutte EF-orientering er lavere i dag, end da Danmark blev medlem; den ville måske have været endnu lavere uden dansk medlemskab, men den hypotese ville være svært at undersøge. Under alle omstændigheder er det åbenlyst, at Danmark har meget lidt at gøre med den mest dramatiske forandring: den i Norge.

Man kan indvende, at man burde søge andre steder end i handelsstatistikken for at finde broer. Hvis vi vender os til investeringsstatistikken, fremstår et mere klart mønster. Investeringer over landegrænser har været stærkt stigende i 80'erne, hvad der også gælder de nordiske lande imellem. Siden 1979 er danske investeringer udenlands mere end femdoblet – til 5.9 mia. kr. – samtidig med at

udenlandske investeringer i Danmark er knap firedoblet – til 4.5 mia. kr.⁶⁾ Når vi studerer, hvem der investerer hvor, finder vi tydelig asymmetri. De danske investeringer udenlands går i hovedsagen – mere end halvdelen – til andre EF-lande, hvorimod de udenlandske investeringer i Danmark for næsten halvdelen består af svenske virksomheders opkøb, der er gået meget stærkt op i 1986 og 1987. Det kommende indre marked i 1992 har rigtignok også ført til stærkt stigende svenske investeringer i andre EF-lande for at få en fod ind, men Danmark er det EF-land, hvor svenskerne investerer langt mest i forhold til landets egen økonomiske størrelse. Den nordiske faktor lader sig altså tydeligt ansætte ved siden af driftsøkonomisk rationalitet i almindelighed. Et andet spørgsmål er, hvor meget dette har med netop dansk regeringspolitik og brobygningsambitioner at gøre.

5. De nordiske holdninger: generelle bemærkninger

Der er andre aspekter end de økonomiske, der er af interesse, når vi studerer Danmarks relationer til Norden og EF. De sikkerhedspolitiske sider skal jeg ikke gå nærmere ind på, af flere grunde. *For det første* er EF, i det mindste endnu, ikke en samlet sikkerhedspolitisk aktør; og det synes tydeligt, at der ikke er meget plads til Danmark i den genoplivede Vesteuropæiske Union (WEU), der kan blive instrumentet til en sådan aktørdannelse. Sikkerhedspolitik handler derfor i hovedsagen om NATO. *For det andet:* Medens skæringsfladen mellem EF og Norden består af netop Danmark, er den mellem NATO og Norden betydelig større, og de problemer dette medfører, har Danmark fælles med Norge og Island.

Lad os derfor gå over til at se sagen i et idépolitisk perspektiv. Her er Danmark jo igen specifik i skæringen mellem »den europæiske idé«⁷⁾ og »den nordiske idé«. Hvordan udmøntes dette i eksempelvis holdningsforskelle?

Da de nordiske lande forhandlede med EF i begyndelsen af 70'erne, karakteriserede Jacques Delors forskellene således: »Danmark vil være indenfor, men udenfor; Sverige vil være udenfor, men indenfor.« Femten år efter medlemskabet er Danmark stadig i den dobbeltstilling at være det nordiske land, der er mest pro-EF, og det EF-land, der – ved siden af Storbritannien – er mindst pro-EF. EF-kommissionens sidste meningsmåling, offentliggjort i juli 1988 viser, at 29 pct. af danskerne mener, at medlemskab af EF er dårligt, hvad der er meget langt over tilsvarende procenttal i det kontinentale EF. 50 pct. af danskerne venter, at det frie marked i 1992 vil få skadevirkninger for arbejdere og funktionærer, hvor EF-gennemsnittet er 18 pct., samtidig med at kun 32 pct. venter fordele (59 pct. i EF)⁸⁾.

6. Danmark og blokkene i FN

Hvordan placerer det officielle Danmark sig nu mellem Norden og EF i det forum, hvor alle lande giver deres meninger til kende og kan sammenlignes? Det klassiske studium, der dækker perioden frem til FN's 18. session i 1963, finder vi i Kurt Jacobsens statsvidenskabelige magisterkonference i Oslo fra 1967⁹⁾. Han tilhører den bølge af interesse for kvantitative analyser af afstemningsmønstre i FN, der kulminerede i 60'erne. Flere af dem, som Hovet (1960), Alker (1964) og Lijphart (1963)¹⁰⁾, diskuterer også en »skandinavisk« blok, der altid omfatter Danmark, Norge og Sverige og – afhængig af deres metode – Island og/eller Finland. Jacobsen er dog den, der har studeret det nordiske mønster mest indgående, og vi skal begynde med at sammenfatte nogle af hans hovedkonklusioner.

I en tabel viser Jacobsen, hvor ofte de nordiske lande (fire fra 1946, fem med Finland fra 1956) alle har stemt ens. Selv om der kan være betydelige variationer fra år til år, finder han en tydelig tendens. I perioden 1946-48 (»præ-alliance«) stemmer de fire lande ens i 67 pct. af alle afstemninger, i 1949-51 (»allianceformation I«) i 44 pct. og i 1952-54 i 59 pct. Den opadgående tendens bliver sidenhen ved: i 1956-59 stemmer de fire oprindelige lande ens i 66 pct., og alle fem lande ens i 40 pct. af afstemningerne, og i 1960-63 i 72 henholdsvis 58 pct. I tråd med dette finder han også en langtidstendens til en stigende dannelse af et klart flertal (mindst tre enige lande) blandt de nordiske lande. Hvordan landene stemmer danner også et interessant mønster. I perioder med en lav grad af Øst/Vestkonflikt er der næsten ingen forskel mellem, i hvor høj grad de fem lande stemmer sammen med USA, hvorimod højere konfliktniveau får Finland til at bevæge sig i den ene retning, og NATO-landene i den anden, med Sverige stort set upåvirket. Vi kommer tilbage til, hvor meget kontinuitet, vi finder i 70'erne og 80'erne.

FN-afstemninger i 70'erne og 80'erne

Hvordan stemmer Danmark i FN? Vores første problem er at finde en målestok. Flere af de tidligere forskere, der har prøvet at finde forskellige afstemningsdimensioner, henholdsvis forskellige stemmeblokke i FN, har brugt korrelations- og faktoranalyse, men her vil vi bruge den enklere metode, at tælle og beregne relative frekvenser. Datamaterialet består af alle resolutioner, der er blevet vedtaget i FN i 1970, 1976 og 1982¹¹⁾. Gør medlemskab mellem de to første år nogen forskel, og finder man nogen tendens over et længere tidsrum?

Vi går her ud fra, at der i hovedsagen findes fire former for konformitetstryk, der kan samvirke eller konkurrere med hinanden: flertallet i FN, NATO, EF og

Norden. Danmark er det eneste land, der befinder sig i alle disse fire kategorier. Sverige og Finland tilhører kun Norden, Norge og Island kun Norden og NATO, Irland kun EF og flertallet i EF er også i NATO. Ud fra hvem, der stemmer hvordan, kan vi så dele resolutioner op i seks hovedtyper:

0. *Konsensus*: »Without vote«, »without objection«, eller afstemning hvor alle tilstedeværende stemte for.
1. *Stormagtsenighed*: USA, USSR og flertallet i EF stemmer lige.
2. *Supermagtsenighed*: USA og USSR stemmer lige, men forskelligt fra flertallet i EF.
3. *Øst/Vest*: USA og det store flertal i EF stemmer lige, men forskelligt fra USSR.
4. *USA isoleret*: Det store flertal i EF stemmer sammen med USSR.
5. *Pluralisme*: USA og USSR stemmer forskelligt, og EF er enten splittet eller stemmer på et tredje alternativ.

Med »stort flertal« mener vi i 1970, at der blandt de fem EF-lande i FN forefindes højst én dissident, og i de senere år, at der blandt de otte, henholdsvis ni, medlemmer foruden Danmark, forefindes højst to dissidenter. Sammenligningen mellem 1970 og de senere år skal tage *cum grano salis*, fordi der i 1970 fandtes mange afstemninger, uden at FN's Press Release angiver, hvem der stemte hvordan (altså »by show of hands«), medens dette stort set ikke er tilfældet i 1976 og 1982.

Hvornår er Norden enigt...?

Antallet af resolutioner i FN er hurtigt stigende: 151 i 1970, 244 i 1976 og 351 i 1982. Kun en tredjedel er vedtaget ved konsensus i 1970, men et godt stykke over halvdelen i de senere år. De resolutioner, der er vedtaget ved afstemning, og med stemmefordelingen angivet i kilden, fordeler sig således:

	1970	1976	1982	I alt
Type 1	4	16	9	29
Type 2	1	2	12	15
Type 3	22	37	60	119
Type 4	2	15	30	47
Type 5	10	20	45	75
I alt	39	90	156	285

Et første spørgsmål er så, hvordan nordisk enighed afhænger af type og tid. Med enighed mener vi, at alle tilstedeværende nordiske lande stemmer på samme måde, og tager altså ikke hensyn til, at Island flere gange, og at andre lande enkelte gange, ikke deltog. Det eneste tilfælde, hvor dette får en åbenlys politisk betydning, er for Sverige en resolution i 1982 om krigen mellem Iran og Iraq, da Palme var mægler for FN. Som vi senere skal se, er enkelte yderligere tilfælde mulige.

Tiden gør ikke stor forskel. I de tre år var Norden enigt i henholdsvis 79 pct., 72 pct. og 74 pct. af afstemningerne. Typen spiller derimod større rolle. I afstemninger af type 2 er landene altid enige, og i type 4 er det kun sket én eneste gang, at de ikke var det. Type 1 og type 5 fører til en gennemsnitlig grad af enighed; og det er ikke overraskende, at enigheden er lavest (mellem 55 pct. og 71 pct.) i type 3: Øst/Vest-afstemningerne. Betegnelsen skal ikke overfortolkes. Mange af disse er snarere Nord/Syd-afstemninger, hvor Øst stemmer med Syd. Netop denne type afstemninger er desuden den eneste, hvor man kan konstatere en tendens over tid i retning af aftagende nordisk enighed.

...og om hvad?

Som Chesterton lod Mr. Pond udtale, er det ikke nok at vide, at Tweedledee og Tweedledum blev enige; man må også få at vide om hvad. Lad os tage et skridt i den retning ved at se, hvordan det nordiske stemmeresultat (Ja, Afstår, Nej eller Uenige) beror på, hvordan andre aktører og grupper stemmer. Et udgangspunkt er her, at en FN-resolution, der er blevet vedtaget, *ex definitione* har et stort antal stemmer bag sig. Det er meget sjældent, at Ja-stemmerne ikke er mange flere end Afstår og Nej tilsammen, og det er kun sket en eneste gang, at Ja ikke var den største kategori (Øst-Timor 1982: 50-46-50). Vi kan altså simpelthen regne med, at flertallet i FN repræsenteres af Ja. De fem typer fortæller os så noget om, hvordan USA, USSR og (alle eller et stort flertal af de øvrige lande) i EF har stemt i forhold til hinanden. Følgende tabel viser, hvordan det nordiske stemmeresultat afhænger af resten:

Tabel 5. Nordisk stemmeafgivelse og andre aktører						
Type	Stemme Norden:	Ja	Afstår	Nej	Delt	
1. US, SU og EF ens	Ja	20	0	0	0	
	Afstår	2	1	0	3	
	Nej	1	0	0	2	
2. US = SU	Ja	0	1	0	0	
	Afstår	5	0	0	0	
	Nej	9	0	0	0	
3. US = EF	Ja	30	0	0	9	
	Afstår	11	13	0	21	
	Nej	1	10	5	19	
4. SU = EF	Ja	43	0	0	0	
	Afstår	2	1	0	1	
	Nej (aldrig)	0	0	0	0	
5.	US: Ja	0	0	0	0	
	US: Afstår	13	0	0	1	
	EF delt: 0/ + USA: Nej		10	22	1	0
	EF ens: 0, USA: Nej		4	0	13	0
	EF delt: -/0, USA: Nej		6	0	5	0

Der er flere interessante mønstre at se i denne tabel. For det første ser vi FN-flertallet trække i retning mod Ja. Med en eneste undtagelse (en Falklandsresolution i 1982, som supermagterne var enige om, Storbritannien stemte mod og Norden afstod sammen med resten af EF) er et enigt Norden altid i det mindste lige så positivt som to eller tre enige aktører, og i det mindste ligeså positivt som den mest positive EF-stat, hvor USA og EF ikke stemmer ens. For at få et enigt Norden til at stemme Nej, må USA og EF være enige om Nej, og sågar i det tilfælde er et nordisk Nej sjældent. I hvilken grad Norden er enigt, ser stort set ud til at være omvendt proportionalt med graden af krydstryk¹²⁾ i situationen, der f.eks. er minimal i situationer som type 1: Ja og type 4: Ja og hele type 2, og maksimal i type 1: Nej og type 3: Nej.

Norden mellem supermagterne

Vi kan også få et indtryk af denne »attraktion« ved at se, hvordan Norden stemmer, hvor der findes mest uenighed: mellem USA og Sovjetunionen. Sandsynligheden for at få et nordisk flertal med sig er både afhængig af, hvem man er, og hvordan man stemmer, som tabel 6 viser.

Tabel 6. Sandsynligheden for, at et nordisk flertal stemmer med..

	1970	1976	1982
USA			
Ja	.83(12)	1.00(10)	1.00(17)
Afstår	.40(10)	.24(37)	.35(37)
Nej	.00(12)	.12(25)	.18(79)
I alt	.41(34)	.31(72)	.33(133)
USSR			
Ja	.27(22)	.55(55)	.51(111)
Afstår	.00(6)	.40(10)	.22(9)
Nej	.00(6)	.00(7)	.00(13)
I alt	.18(34)	.47(72)	.44(133)

Forandringerne over tid skyldes sandsynligvis i mindre grad nordiske holdningsforandringer og i større grad forandringer i FN's agenda-setting og USA's stigende FN-fjendtlighed, som i mange spørgsmål har gjort dem til enegænger (i mange tilfælde sammen med Israel).

Vi skal af den grund vente os, at Norden oftere er enigt med EF og med USSR. Når USA og EF-flertallet er enige, følger Norden rigtignok ofte med dem, lægger sig nogen gange mellem dem og USSR/FN-flertallet og stemmer kun undtagelsesvis sammen med de sidste. Når derimod USSR og EF er enige, hvad der ofte sker, stemmer Norden aldrig sammen med USA. De forskellige positioner i forhold til FN-flertallet fremgår af tabel 7, hvor »afstand« er kalkuleret som antallet »afstår« plus to gange antallet »Nej«, divideret med det totale antal afstemninger i FN-sessionen. Når der intet flertal findes i gruppen, hvad der sker i Norden i 1 pct. af alle afstemninger, og i EF én gang i 1976 og 17 gange i 1982, tælles gruppen som »afstår«.

Tabel 7. Afstand fra FN-flertallet (JA)			
	1970	1976	1982
USA	.90	1.04	1.44
EF-flertal	.59	.72	.78
Norden - flertal	.46	.35	.47
USSR	.49	.37	.38

Tallene lader ane, at dilemmaet mellem at stemme med Norden og at stemme med EF nok ikke er så stort, som forenkede billeder af de to grupper kunne an-

give. Alligevel sker det i adskillige tilfælde, at flertallet i (det øvrige) Norden og flertallet i (det øvrige) EF stemmer forskelligt, og så bliver det særligt interessant, hvad Danmark gør. Sådant en uenighed fandtes der 9 gange i 1970, og 29 gange i 1976, men kun 17 gange i 1982. Den gælder ofte koloniale spørgsmål (herunder Sydafrika og Palæstina), nogle gange nedrustningsspørgsmål og enkelte gange global ressourcefordeling.

I 1970 skete det aldrig, at et enigt Norden stod overfor et enigt EF. Med en eneste undtagelse (eventuel revision af FN-konstitutionen) fulgte Danmark Norden-flertallet, uanset om det var enstemmigt eller kun et flertal. Dette var også et af de to tilfælde, hvor EF-flertallet lå nærmere FN-flertallet, end Norden gjorde. Det andet tilfælde, der desuden var det eneste, hvor forskellen mellem de to grupper var to trin, gjaldt hvorvidt Kinas repræsentation i FN var et *vigtigt spørgsmål* (og derved kunne blokeres af en tredjedel af stemmerne). Her fulgte Danmark det delte Norden mod det delte EF. Der fandtes altså næppe tegn på dansk »anticipatorisk socialisering« i forhold til EF. I 1976 fandtes der derimod både seks tilfælde af stærk konflikt (begge grupperne enstemmige) og et tilfælde af maksimal konflikt (to trins afstand), dog ikke sammenfaldende. Her kan vi så finde et meget tydeligt mønster. Når der er stærk konflikt, følger Danmark EF i den mere negative stemme: tre afstemninger om Sydafrika eller SWAPO, en om Guam, en om masseødelæggelsesvåben og en om verdens sociale situation. Den eneste gang et enstemmigt EF stod overfor et delt Norden, fulgte Danmark også EF i at afstå i en afstemning om Øst-Timor.

Desuden var der tre tilfælde, hvor Storbritannien eller Frankrig var fraværende (åbenbart af politiske grunde), og det øvrige EF enstemmigt. I to af disse tilfælde fulgte EF i at afstå (Brunei og Fransk Somaliland), og den tredje gang (ikke-indblanding) var Danmark også fraværende. I alle de 12 tilfælde, hvor der fandtes i det mindste én dissident i EF, og Norden stemte et trin mere positivt end EF, fulgte Danmark gennemgående det nordiske flertal; og i det ene spørgsmål med to trins afstand, om Namibia, fandt Danmark sin plads ved at stemme »afstår« mellem det nordiske flertals »ja« og EF-flertallets »nej«.

Billedet er altså helt klart: når der er maksimalt konformitetstryk i EF, stemmer Danmark med, ellers med Norden. Finder vi så det mønster bevaret i 1982? Spørgsmålet kan desværre ikke helt besvares med disse data, fordi der i 1982 ikke fandtes et eneste tilfælde af stærk konflikt, og heller ikke et eneste af maksimal konflikt. I 16 ud af 17 tilfælde fulgte Danmark den mere positive Nordenstemme. Den eneste undtagelse var en afstemning om UNRWA, med Grækenland som eneste EF-dissident, hvor Danmark (og Island) stemte sammen med EF-flertallet.

Danmark som enegænger?

Lad os afslutte med at se disse ting i forhold til det større nordiske mønster og i et historisk perspektiv. I en del forhold finder vi en kontinuitet i sammenligning med Jacobsens undersøgelse. Allerede i begyndelsen af 60'erne fandtes der nogle år en nordisk majoritet i 99-100 pct. af afstemningerne, og allerede i 1963 var de fem nordiske lande helt enige i omkring tre fjerdedele af alle afstemninger. De følgende spørgsmål bliver så, hvem der stemmer med hvem, og hvem der optræder som enegænger. I sin analyse bruger Jacobsen en center/periferi-model, og finder den bekræftet: i perioden 1956-63 danner Danmark, Sverige og Norge en kerne, med parvise overensstemmelser mellem 89 og 95 pct. Med disse lande stemmer Island ens i 79-83 pct. af tilfældene, og Finland i 72-77 pct., og den laveste enighed, 57 pct., finder vi mellem de to periferi-lande Finland og Island. Dette mønster finder vi hovedsageligt bevaret i 1970 (Finland og Island har skiftet plads), men i 1976 er det temmeligt radikalt forandret. I toppen finder vi ISL/N (96 pct.), ISL/S (92 pct.) og S/N (92 pct.), og længst nede SF/N (82 pct.) og DK/SF (73 pct.). Dette ser ud til at pege på en »NATO-isering« af polarisationen, og dette billede tegner sig endnu mere tydeligt i 1982: de tre NATO-lande er parvis enige i 96-97 pct., Sverige og Finland i 88 pct., Sverige med NATO-landene i 79-82 pct., og Finland i 76-78 pct. Siden Jacobsens undersøgelse er den parvise enighed i gennemsnit gået op, og vi finder et ligeså klart mønster; dog er mønsteret et andet. Måske kan man se forandringen som et resultat af netop den almindelige tendens til stigende stemmeharmonisering i Norden. Stemmeharmonisering er svær i spørgsmål, der bliver anset som »NATO-relevante«, og det medfører, at den relative frekvens af sådanne spørgsmål, blandt alle dem hvor Norden er delt, kommer til at stige, hvorved polariseringsmønstret skifter. En analyse af enegængere peger i samme retning, som vist i tabel 8.

	46-48	49-51	52-54	56-59	60-63	1970	1976	1982
Danmark	6	13	7	1	1	0	9	0
Finland	-	-	-	29	15	5	9	9
Island	6	9	14	15	5	13	0	1
Norge	0	4	3	0	1	0	2	1
Sverige	3	18	7	4	2	0	0	5

Her finder vi et lignende mønster. Allerede i 50'erne blev de to større NATO-lande sjældne som enegængere, og efter den lange konflikt med Storbritannien bliver Island det også, og tilbage bliver så til en vis grad Finland og Sverige. De

fleste svenske enegængerstemmer skyldes iøvrigt, at Sverige har lagt sig mellem NATO og Finland, hvor der fandtes plads dertil.

Det ser således ud til, at situationen i midten af 70'erne var en undtagelse, og at Danmark i fremtiden risikerer at komme i færre situationer af (stærkt) krydstryk¹²⁾ mellem Norden og EF. I NATO-relevante spørgsmål kan der jo ikke dannes et flertal blandt de øvrige nordiske lande, uden at i det mindste ét af NATO-landene indgår i det flertal, og i mange andre spørgsmål vil konformitetstrykket indenfor EF reduceres til betydelig grad af, at Irland, Grækenland og Spanien har en tradition for at være mere FN-positive end den gamle kerne-gruppe i EF.

7. Forsigtig konklusion

Vi har her kun betragtet to aspekter af et mere omfattende relationsmønster mellem Danmark, Norden, EF og resten af verden, og desuden begrænset os til grove kvantitative indikatorer i stedet for at bore mere i dybden. I det mindste peger dog disse to undersøgelser i samme retning. Der er ikke tegn på, at Danmark er kommet til at *glide væk fra* det øvrige Norden, sådan som en del frygtede, da Danmark *alene* trådte ind i EF. At dette ikke er sket, ser i betydelig grad ud til at skyldes faktorer, Danmark ikke har haft nogen indflydelse på: f.eks. det norske olieboom, indvælgelsen af nye medlemmer i EF, og USA's konfrontationspolitik i FN. Det må mere betegnes som held, end som fremskridt for en dansk brobygningspolitik. Andre ting – som de svenske skridt overfor EF's indre marked fra 1992 – kan muligvis i lidt højere grad have været påvirkelige af den danske adfærd.

»Brobygning« er jo en ambitiøs politisk formulering. I den faktisk førte politik handler det hovedsagelig om at forhindre, at allerede eksisterende broer kommer til skade. Det er et mål, der både er lettere at nå og lettere at påvise, at det er nået, eller i det mindste, at man ikke er mislykkedes. Hvis optimisterne fra 1972 ikke har meget mere at fremvise end dette, så er der heller ikke tegn på, at pessimisternes spådomme på dette område er kommet til at slå ind.

Noter og henvisninger

- 1) For en koncis analyse af, hvorfor de mere grandiose nordiske planer aldrig blev til noget, se Bo Stråth: »The Illusory Nordic Alternative to Europe«, *Cooperation and Conflict*, 1980 nr. 2.
- 2) Ikke-krigene diskuteres nærmere i Håkan Wiberg: »The Nordic Countries: A Special Kind of Systems«, *Current Research on Peace and violence*, 1986 nr. 1/2.
- 3) Se Peter Wallensteen, Unto Vesa og Raimo Väyrynen: *The Nordic System: Structure and Change, 1920-1970*, Tampere Peace Research Institute, Report 6, 1973.
- 4) Se Nils Peter Gleditsch og Stein Ringen: *Kampen om EF*, Oslo: Pax, 1975.
- 5) Fra Peter Wallensteen: *Structure and War*, Stockholm, Rabén & Sjögren, 1973 (diss.). Data er hentet fra forskellige årgange af *Yearbook of International Trade Statistics*.
- 6) *Berlingske Tidende*, 10. august 1988.
 - 7) Johan Galtung har påpeget, at »den europæiske idé« er en aldeles utilstrækkelig oversættelse af »der europäische Gedanken« eller »la pensée européenne«: den fanger ikke de metafysiske overtoner.
- 8) *Politiken*, 21. juli 1988.
- 9) Kurt H. Jacobsen: *The Nordic Countries in the United Nations*, Institute of Political Science, University of Oslo, 1967.
- 10) Hayward R. Alker: »Dimensions of Conflict in the General Assembly«, *American Political Science Review*, 1964, nr. 3; Thomas Hovet, Jr.: *Bloc Politics in the United Nations*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960; Arend Lijphart: »The Analysis of Bloc Voting in the General Assembly«, *American Political Science Review*, 1963, nr. 4.
- 11) *Resolutions and Decisions Adopted by the General Assembly during the First Part of its Twenty-Fifth (Thirty-first, Thirty-Seventh) Session*, New York: United Nations General Assembly 1970/76/82.
- 12) »Krydstryk« er et engelsk udtryk, (Cross-pressure) der ikke findes tilsvarende på dansk. Det betyder tryk eller pres fra to forskellige sider. En høj grad af krydstryk betyder således, at presset er stærkt fra begge sider.

DANMARKS POLITIK OVER FOR INTERNATIONALE ORGANISATIONER

– i et regimeteoretisk perspektiv

af Tove Lise Schou

1. Indledning

Småstaters stilling i international politik og disse staters udspil i det internationale system har været genstand for en forskningsdiskussion, der spænder fra en understregning af, hvor vigtig opgaven er at udvide vores viden om disse staters forsøg på selv at definere deres interesser i den internationale politik og at trænge igennem med deres synspunkter på trods af en formodet stærk afhængighed af de internationale omgivelser – til en afvisning af småstatsbegrebet som uanvendeligt i en videnskabelig analyse.

Den *neorealistiske skole* betragter de små og mellemstore vesteuropæiske stater – i det nuværende supermagtsdominerede internationale system – som *brugere af sikkerhed*, og disse staters forsøg på at opbygge internationale organisationer til løsning af økonomiske og politiske problemer tillægges ikke afgørende betydning med hensyn til forklaring på udviklingen i den internationale politik.

Kenneth Waltz, den mest fremtrædende repræsentant for dette synspunkt, kritiseres af John G. Ruggie for ikke at tage de skiftende mønstre af interdependens i betragtning. Ruggie, der tilslutter sig Waltz' *strukturalistiske* betragtningssmåde, mener, at disse skiftende mønstre kan påvirke verdenspolitikken også uden ændringer af systemets struktur. Strukturel forandring må efter Ruggies opfattelse stamme fra processer internt i staterne¹⁾ et aspekt som Waltz erklærer, at han udelader, fordi det ville kræve en statsteori at indarbejde dette i hans strukturelle teori om international politik, og at det mål, han har sat sig, er at opstille en teori, der udskiller de afgørende faktorer, og som samtidig er så enkel, at den er anvendelig i et forskningsprogram²⁾.

Det er klart, at som udgangspunkt for et studium af en småstats politik over for internationale organisationer, er det nødvendigt med en teoretisk ramme, der er mere kompleks end Waltz's systemiske teori. Robert O. Keohane har

taget spørgsmålet om et udvidet forskningsprogram op i forlængelse af sin og Nye's tidligere formulering af *interdependensanalysen*³⁾.

Keohane vil opstille en systemisk teori, som inddrager aspekter, der ikke indgår i Waltz's snævre definition af det internationale systems struktur. Waltz's vil ikke medtage processer, interaktioner imellem aktørerne i det internationale system, og heller ikke de institutioner, som staterne bygger op med det formål at opnå en fælles styring af et internationalt politisk område. Alt dette mener Waltz må forklares på de statslige aktørers niveau. Keohane's argumenter for at arbejde med et udvidet strukturbegreb er, at interaktionsmønstre og institutioner kan forandres uden at interne forhold i de statslige aktører ændres, og at sådanne ændringer i høj grad kan have strukturelle effekter, der betinger aktørernes handlemuligheder i den internationale politik⁴⁾.

Småstatsforskningen har rettet opmærksomheden imod de internationale strukturer, der betinger småstaternes adfærd i den internationale politik. Den tidligste forskning har næsten udelukkende beskæftiget sig med småstaternes sikkerhedspolitik, men det handelspolitiske overlevelsesproblem kan i lange perioder være nok så påtrængende, således som Ole Karup Pedersen har påpeget i sin analyse af Danmarks udenrigspolitik i 1930'erne⁵⁾. Med erkendelsen af småstaternes store afhængighed af udenrigshandelen, det internationale økonomiske system og de internationale institutioner går småstatsforskningen i den systemiske betragtningsmåde ud over Waltz's snævre begreb for det internationale systems struktur. Keohane's forslag til et forskningsprogram omfattende interaktionsmønstre og institutioner i det internationale system må, så komplekst det end er, være en mere anvendelig ramme for studiet af de systemiske effekter, der betinger grænserne for småstaternes handlerum, og interdependensanalysens regimebegreb kan bruges som udgangspunkt for en analyse af staternes forsøg på at ændre dette handlerum gennem fastsættelsen af normer for deres indbyrdes samspil.

2. Regimeteori

Med interdependensanalysen introduceredes det meget omdiskuterede regimebegreb. Trods uklarhed og usikkerhed omkring brugen af dette begreb har studiet af internationale organisationer i de senere år i stigende grad været præget af den inspiration, som regimeteorien har tilført forskningsdebatten⁶⁾.

Et regime kan defineres som: principper, normer, regler og beslutningsprocedurer og evt. institutioner, der regulerer internationale aktørers adfærd. Krasner understreger, at der må skelnes mellem principper og normer på den ene side og regler og beslutningsprocedurer på den anden side. Ændringer af regler og

beslutningsprocedurer opfattes som ændringer inden for regimer. Det er først, når normer og principper ændres, at der er tale om regimeændringer⁷⁾.

Der kan evt. være knyttet institutioner til regimer, som er oprettet med det formål at sikre at regler efterleves ved at formulere, kommunikere, administrere, gennemtvinge, fortolke og tilpasse dem⁸⁾.

En småstat defineres her som en stat, der på grund af sin ringe størrelse opfattes som begrænset i sine handlemuligheder i det internationale system – både af sine egne og andre staters officielle beslutningstagere.

Hvorledes overlever småstaterne sikkerhedspolitisk og handelspolitisk? Hvilken politik fører de små stater for at bevare størst mulig indre og ydre handlefrihed i et internationalt system med stigende afhængighed mellem store og små stater? Netop spørgsmålet om mere eller mindre asymmetrisk gensidig afhængighed har stået centralt i småstatsanalyserne⁹⁾. Begreberne følsomhed og sårbarhed synes frugtbare ved studiet af småstaters politik, og forud for hele debatten om interdependensanalysen og regimebegrebet fremlagde Ole Karup Pedersen i sin analyseramme for studiet af småstater begrebet *normative interesser*, der er staternes interesser med hensyn til hvilke principper, der skal vinde tilslutning og gøres gældende i international politik, samt bestræbelser for at ændre eller påvirke forholdet mellem stater ved formuleringen af andre og nye idealer eller regler for deres indbyrdes samkvem¹⁰⁾. Ole Karup Pedersen fandt i sin undersøgelse af udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik, at denne i hele sin udenrigsministertid anså de normative interesser for på længere sigt at være de eneste, der afgørende kunne forbedre Danmarks stilling i international politik, og at han, selv om han accepterede, at stormagtsdominansen er et gennemgående træk ved den internationale politik, fandt, at det var muligt at ændre de givne vilkår ved en aktiv politik, der tog sigte på dannelse af internationale normer, der i højere grad var i småstaternes favør.

Understregningen af, at normdannelsesprocessen foregår som en politisk forhandling, hvor forskellige interesser forsøger at få indflydelse på formuleringen af de normer og principper, der skal gælde for staternes indbyrdes samkvem, og på den nærmere udformning af de regler, der skal gælde for staternes adfærd, kan genfindes i den teoretiske debat om regimebegrebet.

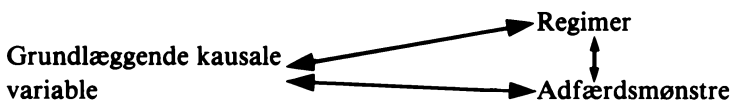
De gamle småstater i Europa har i deres politik over for de internationale organisationer understreget vigtigheden af organisationernes normdannende funktion¹¹⁾. De små nye stater har i FN systemet presset på for at opnå handling og instrumenter for styring og kontrol, der skulle føre til ny orden på forskellige internationale politikområder og dermed til strukturændringer i det internationale system, men også de har indset værdien af at arbejde på længere sigt ved at søge at påvirke normdannelsen gennem debatterne i de internationale organisationer.

Småstaterne har ligesom stormagterne en normativ interesse i at få fastsat visse normer for staternes indbyrdes samkvem, og småstaterne har også ligesom andre stater en institutionel interesse. De har i høj grad en interesse i den nærmere udformning af de institutioner, der oprettes med det formål at sikre at regler efterleves. Når spørgsmål om normdannelsen og opbygningen af de internationale institutioner har fået en så fremtrædende plads i de små staters udenrigspolitik, skyldes det naturligvis, at de små stater har færre muligheder end de større stater for at øve indflydelse på udviklingen i det internationale system gennem de processer, der forløber uden om de internationale organisationer.

For udenrigsminister P. Munch var det langsigtede mål, som småstaterne burde samarbejde om at opnå, skabelsen af et internationalt retssamfund som den bedste løsning på småstaternes sikkerhedspolitiske og handelspolitiske overlevelseshed¹²⁾. Dannelsen af et regime på et internationalt politisk sagsområde kan være i en stats interesse, selv om denne stat har måttet imødekomme andre staters interesser i vidt omfang i den forhandlingsproces, der er gået forud for fastsættelsen af netop disse normer, regler og beslutningsprocedurer. Informationsusikkerhed og øvrige omkostninger ved et ureguleret politikområde kan være så store, at de opvejer det, som staten har måttet give afkald på i forhandlingerne.

Hvis man opfatter statens adfærd som betinget af indre og ydre strukturer, kan man spørge, hvilken betydning de strukturer har, der er knyttet til et regime. I overensstemmelse med småstatsforskningens begreb »normativ interesse« må svaret være, at regimer kan have en indflydelse på adfærden, der kan illustreres med følgende figur:

Figur 1.



De grundlæggende kausale variable er strukturer, der antages at betinge den udenrigspolitiske adfærd. Det kan være nationale og internationale strukturer af ideologisk, politisk og økonomisk art. Det forudsættes, at der i udenrigspolitikken er så store værdier på spil for staten, at personlige prioriteringer hos statens repræsentanter kun har marginal betydning for de afgørelser, der træffes. Det er de forventninger, der er knyttet til rollen som udenrigspolitisk beslutningstager, der bliver udslagsgivende. Rollen er tæt forbundet med de interessekonstellationer i det indrepolitiske miljø, der står bag formuleringen af udenrigspolitikken, og med det spillerum for handling, som det internationale systems

struktur tillader den pågældende stat. Figurens pile, der angiver gensidige påvirkninger mellem grundlæggende kausale variable, regimer og adfærdsmønstre, viser modellens dynamiske karakter. Der er ikke tale om, at de grundlæggende strukturer determinerer adfærden. Der er for det første kun tale om, at de sandsynliggør en bestemt type af adfærd. For det andet kan adfærdsmønstrene, der fastholdes over længere tid, føre til ændringer af strukturerne, og endelig kan regimer indgå som vigtige mellemkommende variable¹³).

Staternes normative interesser er rettet mod regimernes indhold, som igen dels er forbundet med grundlæggende ideologiske strukturer og dels med styring og regulering af adfærdsmønstre. Med begrebet »normative interesser« og regimebegrebet har vi fået redskaber til studiet af den dynamiske proces, som normdannelsen i international politik er. Processen ses som en grundlæggende politisk proces, og de normative interessers sammenhæng med staternes sikkerhedspolitiske og handelspolitiske interesser fremgår tydeligt. Regimer kan jo dannes både på det sikkerhedspolitiske og det handelspolitiske område. Det potentiale til ændring af internationale strukturer, der kan ligge i dannelsen af internationale normer indgår foruden som nævnt i den begyndende teoridannelse om småstater og hos interdependensanalytikerne – hos teoretikere, der som Ruggie søger at udbygge Waltz's systemiske teori¹⁴).

Der har været rejst den kritik af forsøgene på således at udbygge den strukturalistiske teori, at det er forskerne selv, der kommer til at afgøre, hvornår det er den overordnede magtstruktur i det internationale system, der inddrages som forklaringsvariabel, og hvornår det er internationale institutioner og regimer, der tillægges forklaringskraft. Her kan man igen med fordel trække på småstatsforskningen, der har lagt så stor vægt på den lille stats systemrolle og det handlerum, som det internationale systems struktur tillader denne rolle, samt mulighederne for at udvide dette handlerum. Ud fra en systemanalyse må man kunne antage, at så længe presset mod den internationale rollefordeling, som magtstrukturen bestemmer for systemet som helhed, ikke er så stærkt, at rollefordelingen er truet, så længe vil det være muligt at tillægge internationale institutioner og regimer en betydningsfuld plads blandt forklaringsfaktorerne i analysen af staternes adfærd.

Studiet af ændringstendenser i det internationale system må ligeledes inddrage adfærdsmønstre og eventuelle regimer og desuden udviklingen internt i de stater, der indgår i den eksisterende magtbalance. Forskydninger i disse staters relative kapabilitet vil ikke kunne forklares uden, at disse forhold tages i betragtning.

I den nuværende magtstruktur i det internationale system – domineret af USA og Sovjetunionen – kan der påvises en række ændringstendenser uden at disse nødvendigvis vil forrykke den eksisterende, grundlæggende internationale

politiske magtstruktur. EF's udvikling og styrke i den internationale handel, Japans økonomiske styrke, Kinas muligheder for at blive en magtfuld aktør i det internationale system og Den tredje Verdens udspil fra en fælles platform i FN med formuleringen af kravet om en Ny økonomisk Verdensorden er ændringer, der alle er med til at bestemme det handlerum inden for den af supermagterne dominerede magtbalance, inden for hvilket de mindre magters handlemuligheder ligger.

Som nævnt er småstaternes optagethed af mulighederne for at få indflydelse på opbygningen af internationale institutioner og på udformningen af internationale regimer et centralt tema for småstatsforskningen. Set fra dette perspektiv er det nødvendigt at inddrage betydningen af økonomiske processer og internationale organisationer og institutioner, og at se på i hvilket omfang, de regimer, der skabes inden for organisationerne forøger mulighederne for indgåelse af aftaler, der tilgodeser småstaternes interesser.

Studiet af småstatens udenrigspolitiske adfærd må arbejde ud fra to indbyrdes forbundne teoriområder: teorier om det internationale systems struktur og aktørteorier. Beslutningsprocesanalysen er koncentreret om de gensidige påvirkninger mellem aktøren og de omgivende internationale strukturer, og de indrepolitiske betingelser for den udenrigspolitiske adfærd må ligeledes medtages som forklaringsvariable.

Det er den udenrigspolitiske beslutningstagers rollesæt i en organisation, der agerer som en enhed i omgivende systemer, der er i centrum for undersøgelsen. Ved studiet af dette rollesæt kan analysens uafhængige variable udvælges.

3. Stigende multilateralisering

Danmarks stilling i international politik er på afgørende måde påvirket af en række regionale systemer af stater, som Danmark er medlem af, og som har organiseret samarbejde, der er mere eller mindre institutionaliseret og styret af regimer. Det er ikke kun inden for disse systemer, men også i det bilaterale arbejde uden for, at multilateraliseringen slår igennem. Det er en udbredt opfattelse, at de regionale systemer, som Danmark er medlem af, giver Danmark større muligheder for indflydelse, end vi ville have haft som lille land, hvis der ikke er tale om denne særlige stilling. I relation til den dominerende Øst-Vest konflikt i det internationale system har Danmark en række *baser for sin stilling*: vi er et vesteuropæisk land og et EF-land og medlem af NATO. Dernæst kommer, og det er overordentligt vigtigt, at vi er et nordisk land. Også i FN og i Nord-Syd konflikten giver Danmarks baser i de overlappende regionale systemer handlemuligheder, som vi ikke ville have haft uden denne »linking pin«

position med overlappende forbindelser til forskellige dele af et netværk. Den nordiske identitet har stadig stor betydning i dette netværk. Forholdet mellem Den tredje Verdens lande og de nordiske lande er således, at de nordiske lande anses for at være progressive og pragmatiske. De brede løsninger, der kan samle de nordiske stemmer og EF-landenes stemmer, er i FN-sammenhæng som i andre sammenhænge de løsninger, som Danmark i sin egen interesse bestræber sig på at opnå. Her søges de indpasset i initiativer, der kan samle bred tilslutning globalt. De regionale systemer af stater, som Danmark er medlem af, og de regimer, som de eventuelt bygger op, ses ikke som hindringer for målsætningen opbygningen af regimer vedrørende globale spørgsmål, men som nyttige udgangspunkter for arbejdet med problemerne og med at samle bred tilslutning bag forslagene til løsninger. Den stigende betydning af udviklingssamarbejdet i FN ser Danmark ligesom de øvrige nordiske lande som et vigtigt led i den meget langsigtede normdannelsesproces, der skal skabe bedre betingelser for international fred og sikkerhed¹⁵).

Multilateraliseringen af dansk udenrigspolitik går helt tilbage til Folkeforbundstiden, hvor man fra dansk side var særdeles aktiv i forsøgene på at udnytte de muligheder, som de små nordiske stater havde for at påvirke normdannelsen i denne internationale organisation og dermed arbejde på virkeliggørelsen af deres opfattelse af en international retsorden på forskellige områder¹⁶). Dette samarbejde er fortsat i FN, og analyser af Danmarks stemmeafgivning på FN's generalforsamlinger fra de senere år¹⁷) viser, at EF-medlemsskabet ikke, som det er blevet hævdet, har trukket Danmark væk fra de fælles nordiske standpunkter i FN. I de senere år har det stadig været sådan, at de nordiske lande har stemt ens i et langt større antal afstemninger, end det har været tilfældet for EF-landenes vedkommende. Dette at et meget lille antal tilfælde, hvor Danmark har stemt anderledes end de øvrige medlemmer af det nordiske regionale system, fører til påstande om Danmarks drejning væk fra en nordisk linie, tyder på at de nordiske samarbejde er et meget fast forankret element i dansk udenrigspolitik. Etzioni fandt i sin undersøgelse af det nordiske system i 1965 en »samarbejdsideologi«, der syntes at være stærkere end det virkelige mål af samarbejde skulle berettige til¹⁸). Hertil kan man sige, at dels er det nordiske samarbejde videreudviklet siden da ganske udramatisk på en lang række områder til et vidt forgrenet samarbejdsmonster indadtil, og dels har samarbejdet udadtil haft karakter af en fælles indsats i en normdannende proces henimod meget langsigtede mål først og fremmest i FN og dets underorganisationer. Resultaterne af denne udadventede aktivitet er ikke så ofte håndgribelige og lette at påvise, men de er ikke desto mindre en vigtig baggrund for den stærke nordiske orientering i Danmark.

Også i Danmarks forhold til EF har det nordiske samarbejde haft en betyd-

ningsfuld rolle. Da der i 1968-1969 blev forhandlet om et nordisk økonomisk samarbejde (Nordekraktaten), gik Danmark ind for et samarbejde med stærke nordiske institutioner. Et udvidet nordisk økonomisk samarbejde i forbindelse med en toldunion ville ikke betyde stærkt forbedrede økonomiske betingelser for Danmark i forhold til, hvad der allerede var opnået gennem EFTA. Fra dansk side var det snarere et ønske om at fastholde de fællesnordiske handlemuligheder i den internationale politik. Det var et ønske om at kunne styrke »den nordiske models« indflydelse på en udvikling i Vesteuropa, som man både kunne frygte og have forventninger til¹⁹). Altså på tilsvarende måde som i FN en tiltro til, at de små nordiske stater ved en fælles optræden kan påvirke de normer, der skal gælde for samspillet mellem stater på forskellige politikområder. Som medlem af EF har Danmark ønsket at virke som en »bro« mellem Norden og EF. I hvor høj grad, der er behov for en sådan bro hos de øvrige nordiske lande kan diskuteres. Disse har jo hver for sig udbygget tætte og gode relationer til EF gennem deres aftalesystemer. For Danmark er »bro-funktionen« imidlertid en klar interesse. Brede løsninger, der kan samle tilslutning fra både de nordiske lande og EF, vil oftest være de løsninger, der er bedst for Danmark, og netop i kraft af de udbyggede relationer, som de øvrige nordiske lande har til EF, har disse løsninger også ofte været mulige at nå frem til²⁰).

Frygt og forventninger med hensyn til, hvad EF ville kunne udvikle sig til under forskellige betingelser, skabte en dansk EF-politik, der med hensyn til institutionel udvikling er yderst restriktiv. Målet skal være en konføderation bygget på fælles institutioner og opgivelse af selvbestemmelse på enkelte nærmere definerede områder, men hele tiden således, at regeringerne beholder hovedansvaret for EF-politikkens form og indhold i dens udførelse²¹).

Danmark har været pragmatikeren i EF, der på enkelte funktionelle områder har været parat til at gå langt for at nå frem til en fælles politik. Danmarks EF-politik synes at bygge på en integrationsopfattelse svarende til Mitrany's funktionalisme, som har givet inspiration til opbygningen af FN-systemet²²). Et internationalt funktionelt samarbejde på et område spredes gennem en læreproces til andre områder, således at der på langt sigt skabes et fællesskab, der gør EF til en fredsfaktor.

Det har været et fremtrædende træk i dansk politik over for internationale organisationer, at forholdet til disse organiserede omgivelser og regimedannelser i disse rammer blev opdelt således, at de sikkerhedspolitiske interesser blev varetaget inden for NATO, og at EF udelukkende blev set som et økonomisk samarbejde. FN blev og bliver stadig tillagt stor betydning for varetagelsen af Danmarks normative interesser på langt sigt i relation til opbygningen af økonomiske og sikkerhedspolitiske regimer på globalt plan. Ved på denne måde at »fraktionere« Danmarks politik over for internationale organisationer både med

hensyn til politikområde og med hensyn til regionalt og globalt sigte har Danmark søgt at skabe sig en kompleks balance i omgivelserne og at undgå ensidig afhængighed.

Udviklingen i samarbejdet mellem EF-landene fra det økonomiske til det Europæiske Politiske Samarbejde (EPS) kom til at foregå hurtigere, end man fra dansk side havde forestillet sig, da Danmark i 1972 tilsluttede sig EF med en erklæring om, at sikkerhedspolitiske spørgsmål drøfter Danmark i NATO og ikke i EF regie. Svaret fra de oprindelige seks medlemmer var dengang, at EF-landene kan drøfte alle politiske spørgsmål på deres møder om udenrigspolitik. Alligevel forventede man ikke fra dansk side, at Europa skulle komme til at tale med én stemme i de nulevende generationers levetid²³). Da det Europæiske Politiske Samarbejde (EPS) fra 1970'erne udviklede sig i betydeligt omfang, var den danske holdning til denne tendens forbavsende positiv sammenlignet med de tidligere danske forbehold. En forklaring kan være en opfattelse af, at en selvstændig eller mindre USA-domineret europæisk stillingtagen inden for NATO ville give en lille stat som Danmark et større handlerum²⁴). EPS er en ny multilateral funktion, hvormed der er skabt en europæisk identitet og solidaritet, som kan holde i en række situationer²⁵). Planerne om den Europæiske Union, som skulle udviske skellene mellem EF og EPS, er dog som bekendt foreløbig nået til kompromis'et EF-pakken (Europæisk Fælles Akt), som opretholder skellet mellem EF og EPS, indfører en meget begrænset nyskabelse, et EPS-sekretariat med så få ressourcer, at det ikke skulle kunne udvikle egne organisationsinteresser, og som endelig fastholder, at forsvarsmæssige og militære spørgsmål fortsat hører hjemme i NATO og ikke i EPS. Sikkerhedspolitik i bred forstand vil kunne drøftes i EPS-regie herunder nedrustning, våbenkontrol og tillidsskabende foranstaltninger. Det er således en lang række vigtige sikkerhedspolitiske emner, som kan være drøftet af EF-landene i forvejen, når de kommer til NATO-møder, og en sådan grupperdannelse og »formøde-aktivitet« kan muligvis give andre NATO medlemmer anledning til bekymring. Danmark opfatter sig som de nordiske landes indgang til EPS. Man kan måske forestille sig, at EPS vil få stigende betydning for Danmark som sikkerhedspolitisk regime, medens det forekommer mindre sandsynligt, at Danmark med den udprægede tilbageholdenhed med hensyn til internationale institutionelle former vil kunne tilslutte sig et europæisk sikkerhedspolitisk regime udviklet inden for et andet vesteuropæisk forum, WEU, som de oprindelige seks medlemmer af EF + Storbritannien har genoplivet til drøftelse også af forsvarsmæssige og militære spørgsmål. Det komplekse billede i Europa med de forskellige fora, der giver åbninger og muligheder for sikkerhedspolitiske drøftelser kan være i småstaten Danmarks interesse. CSCE-processen, hvor EF-landene deltager i sikkerhedspolitiske drøftelser med alle de øvrige europæiske lande, kan blive et forum

med muligheder for de små stater i Europa til at påvirke den sikkerhedspolitiske udvikling.

Inden for NATO har Danmark sammen med Norge til stadighed understreget Alliancens politiske dimension. Man kan pege på Danmarks aktive rolle i forbindelse med Harmelstudierne, men det er måske for meget at hævde, at Danmark og Norge ligefrem har opnået ændringer inden for NATO regimet. Danmark har ligesom Norge brugt NATO ministerrådsmøder som forum for sin demonstrationspolitik med det formål at påvirke den internationale normdannelse. Man kan nævne Danmarks kritik af styret i Grækenland på mødet i Rom i 1970 og Norges kritik af Portugals kolonipolitik på mødet i Lissabon i 1971²⁶). Småstatstrækkene har været fremtrædende i Danmarks og Norges NATO-politik. Begge lande har arbejdet for en dialog med østlandene. De har begge afslået at have fremmede styrker stationeret permanent på deres territorium, og begge har nægtet at acceptere atomvåben på deres område i fremtiden²⁷). De har endvidere til stadighed modsat sig en udvidelse af NATO forpligtelserne til geografiske områder uden for medlemsstaternes område. Man kan sige, at det bipolare systems struktur, der har skabt NATO og WAPA, har været tilstrækkelig løs til at tillade et vist handlerum for de små medlemsstater. På den østlige side er eksemplet Rumænien det klareste²⁸). På den vestlige side har der været tale om stadig udvidelse af spillerummet for småstater inden for NATO, en udvikling, der er blevet styrket af de store europæiske NATO medlemmers markering af en mere USA-uafhængig linie. Denne udvikling har USA måske også set sin interesse i. Den kunne føre til en mindre omfattende forpligtelse for USA i Europa. Der har således været ganske vide rammer for småstaten Danmarks udspil i NATO. Fodnote-politikken har ganske vist medført irritation hos Danmarks NATO-partnere, men man kan sige, at så længe, der er et håb og et ønske om at få os tilbage i mere NATO-agtige folder, vil man lytte til os. Så længe vi holder os på erklæringsplanet og iøvrigt følger de andre medlemmer i konkrete enkeltsager, kan vi måske oven i købet hævde, at der bliver lyttet mere til Danmark, efter at udenrigspolitikens tidligere grundlag, den brede enighed i Folketinget, er blevet afløst af partikonflikter om formuleringen af Danmarks udenrigspolitiske standpunkter.

4. Udenrigspolitik som indenrigspolitik

Udenrigspolitikken er nu blevet et integreret led i indenrigspolitikken. De indenrigspolitiske konflikter føres ind i de udenrigspolitiske omgivelser.

Der var naturligvis også tidligere i forbindelse med Danmarks udenrigspolitiske standpunkttagen forskelle i opfattelserne hos regeringen og oppositionen.

Udenrigsminister P. Munch lagde stærk vægt på demonstrationspolitikken og småstatssamarbejdet i Folkeforbundet som midler til at nå det langsigtede mål, et internationalt retssystem. Han blev af oppositionen beskyldt for at være verdensfjern²⁹). Den samme opposition ville imidlertid ikke anfægte værdien af et samarbejde mellem de nordiske lande. Det ville intet dansk parti kunne tillade sig at gøre. Desuden blev udenrigspolitikken betragtet som regeringens prærogativ.

De bindinger, som medlemsskabet af NATO og af EF har lagt på Danmarks udenrigspolitik, har som bekendt ført til stærke protester fra mindretal inden for oppositionen i Folketinget, men det lykkedes helt frem til december 1982 at fastholde den brede enighed i Folketinget bag Danmarks udenrigspolitik. Dette brede flertal er afløst af en situation, hvor alternative udenrigspolitiske standpunkter kan samle flertal uden om regeringen. Gennem vedtagelsen af dagsordener i Folketinget kan dette flertal pålægge regeringen at fremføre flertallets standpunkter i de internationale organisationer. En lang række sådanne dagsordener er blevet vedtaget, uden at regeringen gjorde spørgsmålet til et kabinetspørgsmål, men udnyttede retten til at blive siddende, så længe der ikke er et flertal bag en mistillids erklæring. Det seneste valg blev dog som bekendt udløst af vedtagelsen af en socialdemokratisk sikkerhedspolitisk dagsorden vedrørende en tvungen aflevering af et brev, der indskærper Danmarks atomvåbenpolitik til kaptajnen på fremmede krigsskibe på flådebesøg³⁰).

Der har været forsøgt forskellige forklaringer på, at det tidligere brede flertal bag Danmarks udenrigspolitik er forsvundet. Oppositionens ønske om at profilere sig på udenrigspolitikken i en situation, hvor der på det økonomiske område ikke er levnet muligheder for væsentlige alternativer til regeringens politik, har været nævnt som en mulig forklaring.

En ændret international situation, der har givet spillerum for en udenrigspolitisk linie, som oppositionen hele tiden har stået for, er en anden mulig forklaring³¹).

Man kunne også tænke sig, at dannelsen af internationale institutioner og regimer i et stadigt stigende antal på den ene side har skudt småstatens deltagelse i den internationale policy proces frem til initiativfasen og påvirkningsmuligheder der. På den anden side kan den institutionelle udvikling skabe sådanne bindinger på Danmarks handlemuligheder, at der er opstået et nyt behov hos oppositionen for at være på vagt over for den nærmere formulering af politikken i de internationale organisationer både med hensyn til form og indhold.

Embedsmændenes rolle i den udenrigspolitiske beslutningsproces er tilsvarende ændret over tid. Traditionelt har det været accepteret, at udenrigsministeriets embedsmænd har indflydelse på policy processen i alle dens led. Nu da udenrigspolitikken er blevet indenrigspolitik, er der en tendens til, at udenrigs-

ministeriets embedsmænds rolle kommer til at svare til embedsmændenes rolle i de andre ministerier. Der er dog stadig områdets særlige karakter, der giver udenrigsministeriets embedsmænd en særstilling. Denne bliver yderligere underbygget af den kompleksitet, der er en følge af multilateraliseringen.

5. Konklusion

Regimeteorien er et anvendeligt redskab til analysen af Danmarks politik over for internationale organisationer. Småstatsforskningens systemiske betragtningsmåde og dens begreb »normativ interesse« har med regimeteorien fået ny belysning i en omfattende forskningsdiskussion. Studiet af politiseringen af de institutionelle spørgsmål og af den nærmere udformning af politikken i de interne organisationer kan sættes ind i en bredere teoretisk ramme i dette perspektiv. Det alternative sikkerhedspolitiske flertal i Folketinget har i alle sine vedtagne dagsordener sigtet på multilaterale relationer i Danmarks udenrigspolitik³²⁾. Debatten om EF-pakken før folkeafstemningen i februar 1986 viste i hvor høj grad den institutionelle udvikling i EF er politiseret i Danmark³³⁾. Suverænitetsafgivelse i betydeligt omfang i FN har der aldrig været betænkeligheder ved fra dansk side. Denne forskel viser det helt centrale i forbindelse med holdninger til dannelse af stærke institutioner i internationale organisationer: det er en politisk interesseafvejning i hvert enkelt tilfælde. Det overordnede i et regime knyttet til en international organisation er principperne, normdannelsen, og inden for en enighed på dette område skal der så forhandles om udformningen af de nærmere regler, beslutningsprocedurer og omfanget af afgivelse af kompetence til internationale institutioner.

Der er ingen af de danske partier, der er repræsenteret i Folketinget, som ikke tillægger Danmarks deltagelse i internationale organisationer stor værdi. Alle er enige om, at Danmarks stilling i det internationale system er præget af de forbedrede indflydelsesmuligheder, vi har som medlem af en række internationale organisationer. Multilateralisering er der fuldkommen enighed om. Der, hvor uenigheden begynder, er ved afgørelserne af, hvilke internationale organisationer Danmark skal være medlem af. Der er dog stadig bred enighed i Folketinget om Danmarks nuværende medlemskaber. Der, hvor den brede enighed bag Danmarks udenrigspolitik begynder at smuldre, er ved den nærmere udformning af politikken og institutionerne inden for et regimes overordnede principper og normer, som Danmark har tilsluttet sig.

Noter og henvisninger

- 1) John G. Ruggie: Continuity and Transformation in the World Polity: Towards a Neorealist Synthesis. Robert O. Keohane (ed.) Neorealism and its Critics. Columbia University Press 1986 s. 131-158.
- 2) Kenneth N. Waltz: Theory of International Politics. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley, 1979.
- 3) Robert O. Keohane and Joseph Nye: Power and Interdependence. Boston: Little, Brown, 1977.
- 4) Keohane (ed.) 1986 s. 18.
- 5) Ole Karup Pedersen: Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik. København 1970.
- 6) Kratochwil and Ruggie: International Organization: A State of the art on an art of the state. 10 vol. 40, No 4, Autumn 1986 s. 753-777.
- 7) Stephen D. Krasner: Structural causes and regime consequences. Regimes as intervening variables. International Organization 1982 No 2 s. 185.
- 8) Hedley Bull: The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. Columbia University Press, 1977.
- 9) Raimo Väyrynen: Small States in Different Theoretical Traditions of International Relations Research i Otmar Höll(ed.): Small States in Europe and Dependence. Brau-Müller, Wien 1983.
- 10) Ole Karup Pedersen 1970, s. 66f., 530f.
- 11) Ole Karup Pedersen: Small States and International Institutions. Institut for Samfundsfag og Forvaltning Københavns Universitet AP 1985/1.
- 12) Ole Karup Pedersen, 1970.
- 13) Jf. note 7.
- 14) Jf. note 1.
- 15) Fremstillingen bygger på udtalelser fra regeringsrepræsentanter i Folketinget og på interviews med embedsmænd ved Den danske repræsentation ved EF i Bruxelles i december 1986 og med samtlige embedsmænd i Den danske FN-mission i New York og på Ambassaden i Washington i december 1985.
- 16) Ole Karup Pedersen 1970 s. 315-332.
- 17) Analyser af Danmarks stemmeafgivning på FN's generalforsamling er foretaget af embedsmænd på Den danske mission ved FN, New York. Eksempelvis kan nævnes, at på FN's 39. generalforsamling stemte de nordiske lande ens i 71,1 pct. af tilfældene, medens EF-landene stemte ens i 31,5 pct. af tilfældene, hvor der var afstemning. Hertil kommer så det store antal vedtagelser med konsensus. Af det totale antal vedtagelser på 350 var kun 43 med divergerende nordisk stemmeafgivning. I 38 ud af disse 43 vedtagelser stemte Danmark sammen med det nordiske flertal.
- 18) A. Etzioni: Political Unification, New York 1965 s. 214.
- 19) Tove Lise Schou: En undersøgelse af ydre faktors påvirkning af Danmarks markedspolitik. Institut for Samfundsfag. København 1972.
- 20) Tove Lise Schou: Danmark mellem Norden og EF. Økonomi og Politik 1982.
- 21) Martin Sæter: Det Europæiske Fellesskab. Universitetsforlaget. Oslo 1980 s. 51.
- 22) David Mitrany: A Working Peace System. London 1943. Ulrik Federspiel: Integration i teori og praksis. København 1985.
- 23) Tove Lise Shou: Norge og EF. En undersøgelse af ydre og indre faktors påvirkning af de norske partiers stillingtagen til spørgsmålet om Norges forhold til EF 1961-1972. Forlaget Politiske Studier. København 1980, s. 65.

- 24) Christian Thune og N.J. Haagerup: Denmark the European Pragmatist (i:) Christopher Hill (ed.): National Foreign Policies and European Political Cooperation, London 1983.
- 25) EPC. European Political Cooperation. Statements issued from 1 January 1984 to 31 December 1987. Danish Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen, December 1987.
- 26) Tove Lise Schou 1980 s. 71.
- 27) Bertel Heurlin: Dansk kernevåbenpolitik. i Bertel Heurlin (red.): Kernevåbenpolitik i Norden. SNU 1983 s. 91-113.
- 28) Ole Karup Pedersen: Arbejdspapir 1985/1.
- 29) Ole Karup Pedersen 1970 s. 603.
- 30) Valget fandt sted den 10. maj 1988.
- 31) Wilhelm Christmas-Møller: Fredsbevægelsen og Europas sikkerhed. Christian Thune (red.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1981. Dansk Udenrigspolitisk Institut. København 1982.
- 32) Dyvig-rapporten 1984 s. 130-133.
- 33) Tove Lise Schou: EF-UNIONs debatten i Danmark. Nikolaj Petersen og Christian Thune (red.) Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1985. Dansk Udenrigspolitisk Institut. København 1986.

MEN HVAD SKER DER I LONDON, PARIS OG BONN?

af Per Kongshøj Madsen

1. National og international økonomisk politik

Vi bruger i Danmark meget tid på debat om den indenlandske økonomiske politik. Finanslovsforlig, renteaftag og sparerunder optager avisernes forsider og den gode sendetid i TV og radio. Men hvad betyder egentlig *dansk økonomisk politik* for den økonomiske udvikling i Danmark sammenlignet med de økonomisk-politiske beslutninger, der træffes i Bonn, London, Paris og Washington? Burde den økonomisk-politiske debat i Danmark ikke i højere grad handle om beslutningerne i det engelske eller vesttyske parlament – end om debatterne på Christiansborg?

Med dette udgangspunkt er artiklens formål at konkretisere betydningen af de udenlandske økonomisk-politiske beslutninger for dansk samfundsøkonomi: *Hvorledes er forholdet mellem national og international økonomisk politik i en lille, åben økonomi som den danske?*

I 1987 svarede dansk eksport til 32 pct. af den indenlandske produktion. Importen udgjorde 23 pct. af den samlede efterspørgsel. De vigtigste samhandelspartnere fandtes i Norden og EF. Med en så åben økonomi kan det ikke i sig selv undre, at den internationale økonomiske udvikling og økonomiske politik får indflydelse på produktion, beskæftigelse og betalingsbalance i Danmark.

Skal spørgsmålet om betydningen af udenlandsk økonomisk politik for Danmark have interesse, må besvarelsen derfor præciseres til en diskussion af konkrete mekanismer og størrelsesforhold:

Hvorledes påvirker de økonomisk-politiske beslutninger i udlandet den økonomiske udvikling i Danmark?

Hvor meget betyder dansk økonomisk politik sammenlignet med den udenlandske påvirkning?

Hvilke lande vejer tungest, når man opgør den internationale påvirkning?

Den konkrete besvarelse af disse spørgsmål vil ske ud fra den internationale økonomiske makromodel, som siden slutningen af 1970'erne er opbygget af sekretariatet for den internationale økonomiske samarbejdsorganisation OECD i Paris. Denne såkaldte INTERLINK-model er i første række opbygget med henblik på OECD's eget internationale prognosearbejde, men giver også en række muligheder for at studere den måde, hvorpå et enkelt land påvirkes af den internationale økonomiske og økonomisk-politiske udvikling.

Forståelse af artiklens argumentation forudsætter et minimum af kendskab til makroøkonomiske modeller i almindelighed. Derfor følger umiddelbart et afsnit, som kortfattet introducerer modellerne med deres anvendelsesmuligheder og begrænsninger.

I det efterfølgende afsnit gives en kort præsentation af INTERLINK-modellen og dens udvikling. Herefter besvares og diskuteres de tre ovenfor stillede spørgsmål om forholdet mellem dansk og udenlandsk økonomisk politik. Endelig konkluderes i forhold til nogle mere almene spørgsmål om internationaliseringen af dansk økonomi.

Som afrunding på denne introduktion til artiklens problemstilling skal det endelig – måske overflødigt – nævnes, at artiklen ikke prætenderer at give en fuldstændig behandling af spørgsmålet om forholdet med national og international økonomisk-politik. Sigtet er at illustrere, hvorledes et bestemt datamateriale, som er udviklet af økonomiske praktikere i en international organisation, også kan bruges til at sige noget om præmisserne for dansk økonomisk politik i et internationalt perspektiv. Ikke mere, ikke mindre.

2. Makroøkonomiske modeller

Igennem efterkrigstiden udbredtes brugen af makroøkonomiske modeller til stort set alle vestlige industrilande.

En makroøkonomisk model er – teknisk set – et system af matematiske ligninger, som hver skal afbilde en bestemt del af samfundsøkonomien. Modellerne rummer således ligninger for privat forbrug, investeringer, løndannelse osv. Før modellen kan anvendes i praksis, skal der »sættes tal på ligningerne«. De enkelte ligninger skal estimeres, således at de for en given økonomi i en given periode kan anvendes til at forudsige konsekvenserne af ændringer i de enkelte økonomiske variable.

Tager vi som eksempel forbrugsligningen, vil denne sædvanligvis forudsige at der vil være en sammenhæng fra de disponible indkomster til det private for-

brug. Denne antagelse er vel intuitivt rimelig og bakkes op af megen god økonomisk teori. Skal denne forbrugsligning anvendes til praktiske beregningsformål i modellen, må man imidlertid vide præcist, hvor meget en given ændring i de disponible indkomster påvirker det private forbrug. Denne kvantitative præcisering af forbrugsligningen sker som hovedregel på grundlag af de indhøstede erfaringer for en længere periode (20 til 30 år). Tilsvarende estimeres de andre ligninger i modellen.

Makroøkonomiske modeller har to hovedanvendelsesområder.

For det første anvendes de til *prognoseformål*. Ved hjælp af modellen kan man forudsige samfundsøkonomiens udvikling i en given fremtidig periode, hvor modellens ligninger »simulerer« det økonomiske samspil. Forudsigelsen vil gælde de økonomiske variable, som modellen selv beregner i sit ligningssystem. Disse variable, der teknisk betegnes som »endogene«, opsummeres typisk i makroøkonomiske nøgletal som bruttonationalprodukt, privat forbrug, investeringer, beskæftigelse, inflation og betalingsbalanceunderskud.

Ved en sådan prognosekørsel er modellen i sig selv ikke tilstrækkelig. For en model af en national økonomi vil en række variable være »udefra givne« i den forstand, at modellens ligninger ikke selv kan beregne dem. Disse variable, der teknisk betegnes som »eksogene«, består i princippet af tre hovedgrupper.

For det første omfatter de en række variable, som beskriver den økonomiske politik: offentlige udgifter, skattesatser osv. Disse variable opfattes som fastlagt i en politisk beslutningsproces, som ligger udenfor modellens »arbejdsfelt«.

For det andet omfatter de eksogene variable en række internationale størrelser, som påvirker – men ikke påvirkes af – den nationale økonomi. Disse variable beskriver den internationale økonomiske aktivitet i form af importpriser, eksportefterspørgsel osv.

Endelig kan gruppen af eksogene variable indeholde en række »uægte« eksogene i form af variable, som i princippet opfattes som bestemt i det nationale økonomiske system, men hvor modelbyggeren ikke har fundet en statistisk tilfredsstillende adfærdsbeskrivelse. Lønsatser eller dele af de private investeringer vil ofte være sådanne »uægte eksogene«.

Det andet anvendelsesområde for modellerne er *konsekvensberegninger* af økonomisk politik. En konsekvensberegning består af to prognoser, som adskiller sig fra hinanden derved, at en eller flere eksogene variable er ændret. For eksempel kan modelbrugeren fra den første til den anden beregning have øget de offentlige investeringer med et bestemt beløb eller have nedsat indkomstskattesatsen. Forskellen mellem de to sæt beregningsresultater (for bruttonationalproduktet, beskæftigelsen, betalingsbalancen osv.) fortolkes da som konsekvensen af det givne økonomisk-politiske indgreb. Ofte bruges betegnelsen

»multiplikatorer« om disse effektmål.

Skellet mellem endogene og eksogene variable er ikke statisk, men afhængig af den konkrete problemstilling og dertil hørende model. En model af en enkelt region indenfor et land vil opfatte de variable, der beskriver den nationale og økonomiske udvikling, som eksogene. Tilsvarende vil en model af en national økonomi have de internationale økonomiske variable på listen over eksogene.

For en model, som skal beskrive det internationale økonomiske system, skrumper listen over eksogene variable imidlertid ind. Verdensmarkedspriser, valutakurser, eksport- og importstrømme bliver nu alle endogene variable, som beregnes af modellens eget ligningssystem. Tilbage blandt de eksogene bliver kun de »politisk fastlagte« variable, som beskriver de enkelte nationers økonomiske politik, samt eventuelt en række variable for de landeområder, der ikke indgår direkte i modellen (f.eks. statshandelslande). OECD's INTERLINK-model er et eksempel herpå.

Som nævnt i indledningen til dette afsnit har makroøkonomiske modeller fået en betydelig udbredelse i efterkrigstiden. Modellerne har mange fordele, når det gælder analysen af de komplicerede sammenhænge i national og international økonomi. Den udbredte modelbrug er imidlertid ikke uproblematisk – hverken fra en snævert faglig eller bredere politisk synsvinkel. Det vil føre for vidt her at komme ind på disse spørgsmål. Jeg kan henvise læseren til P. Kongsbjerg Madsen (1984) og de heri givne referencer.

3. OECD's INTERLINK-model

Formålet med INTERLINK-modellen er at beskrive den samlede verdensøkonomi. Modellen er opbygget gennem en sammenkobling af 23 landemodeller for hvert af de enkelte OECD-lande og for områderne udenfor OECD. De enkelte landemodeller omfatter i den seneste modelversion mellem 136 og 264 ligninger. I de tidligere modelversioner fra omkring 1980 var INTERLINK-modellen opbygget af typiske keynesianske kortsigtsmodeller. I de senere år er modellen udbygget gennem inddragelse af ligningsblokke, som beskriver udbudsforhold og monetære forhold. INTERLINK-modellen har således fulgt den trend, som også har præget nationale makroøkonomiske modeller. Hos P. Richardson (1988) findes en gennemgang af den nyeste INTERLINK-version og referencer til modellens historie og anvendelse.

Den vigtigste forskel på en international og en national makroøkonomisk model er således, at den internationale model tager højde for samspillet mellem de nationale økonomier. En økonomisk ekspansion i et enkelt land vil gennem øget efterspørgsel efter importvarer forplante sig til samhandelspartnerne.

Herved forøges deres produktion, beskæftigelse og import, således at en ekspansionsbølge forløber gennem verdensøkonomien og atter vender tilbage til det land, som startede ekspansionen. Med antagelse af faste priser og valutakurser vil ekspansionen have karakter af mængdemæssige udvidelser af efterspørgsel og produktion. De senere udgaver af INTERLINK-modellen inddrager i stigende grad inflationseffekter og fleksibilitet i valutakurser, således at den internationale konjunkturspredning bliver en kombination af monetære og reale effekter.

I tabel 1 er vist et sæt illustrative beregningsresultater fra den seneste modelversion.

Tabel 1: Effekt af øgede offentlige udgifter i henholdsvis USA og gruppen af øvrige store OECD-lande.

Effekt på:	Øvrige store OECD		USA	
	1983	1987	1983	1987
USA:				
BNP, faste priser	0.2	0.1	1.2	0.5
Inflation	0.0	1.2	0.3	3.3
Beskæftigelse	0.0	0.1	0.5	0.1
Løbende poster	2.7	7.7	-9.8	-19.9
Øvrige store OECD-lande:				
BNP, faste priser	1.1	0.4	0.2	0.1
Inflation	0.0	1.7	0.1	0.5
Beskæftigelse	0.3	0.3	0.1	0.1
Løbende poster	-6.4	-9.4	6.3	23.3
Andre OECD-lande:				
BNP, faste priser	0.3	0.3	0.2	0.1
Inflation	0.0	0.8	0.0	0.1
Beskæftigelse	0.1	0.2	0.0	0.1
Løbende poster	1.7	5.2	1.0	3.2
OECD ialt:				
BNP, faste priser	0.6	0.3	0.6	0.3
Inflation	0.0	1.3	0.1	1.6
Beskæftigelse	0.2	0.2	0.2	0.1
Løbende poster	-2.0	7.0	-2.4	6.6

Anm.: Tabellen viser resultaterne af en forøgelse af de offentlige varekøb med 1 pct. af BNP under forudsætning af uændret pengemængde og fleksible valutakurser. Effekten på BNP, inflation og beskæftigelse er målt som pct. afvigelse i forhold til udgangssituationen. Påvirkningen af betalingsbalancens løbende poster er opgjort i mia. US-dollars.

Gruppen af »Øvrige store OECD-lande« omfatter Japan, Vesttyskland, Frankrig, UK, Italien og Canada.

Kilde: P. Richardson, 1988, table 5.

Tablet 1 viser effekterne af to situationer, hvor der i begge tilfælde sker en forøgelse af de offentlige udgifter med 1 pct. af BNP. I det ene tilfælde sker udvidelsen samtidig i de seks største OECD-lande bortset fra USA. I det andet tilfælde sker udvidelsen alene i USA.

Påvirkningen er vist for 3 grupper af OECD-lande, samt for hele OECD. To år er medtaget i tabellen. I 1983 er ekspansionen netop iværksat. I 1987 har de afledte virkninger haft tid til at slå igennem.

Som det ses har en ekspansion i såvel USA som de øvrige store OECD-lande en ganske kraftig effekt på de mindre lande i resten af OECD. Efter 5 år er påvirkningen af de små OECD-landes produktion og beskæftigelse af næsten samme størrelse, som de effekter, der er opnået i de lande, hvor ekspansionen blev iværksat.

Denne parallelitet i udviklingen efter en 5-års periode fremkommer som resultat af to modgående tendenser.

For det første sker der over tid en mindskelse af de reale effekter på produktion og beskæftigelse i de lande, som starter ekspansionen. Forklaringen er her de effekter på rente og inflation, som er indbygget i de enkelte landemodeller. Ekspansionens positive effekter bliver delvist »spist op« af rentestigninger og øget inflationstakt. Derfor falder effekterne på produktion og beskæftigelse fra 1983 til 1987, samtidig med at inflationstakten øges.

Den anden årsag til udligningen er den internationale konjunkturspredning, hvorved den oprindelige ekspansion breder sig til de små OECD-lande. Også her igangsættes såvel reale og monetære følgevirkninger, men de reale effekter har i første omgang en betydelig styrke.

Tabellen kvantificerer således den nære sammenhæng mellem den økonomiske politik i de store OECD-lande og den økonomiske udvikling i resten af OECD. Tabellen illustrerer endvidere, hvorledes moderne makroøkonomiske modeller med inddragelse af monetære effekter rummer et betydeligt element af fortrængningseffekter (»crowding out«), hvor en oprindelig real ekspansion efter 2-3 år udløser kraftige effekter på rente og inflation, hvorved den oprindelige ekspansion i vidt omfang fortrænges. De klassiske keynesianske konklusioner af muligheder for en aktiv økonomisk styring bliver således afsvækket og afløst af mere monetaristisk klingende overvejelser om styrken i økonomiens selvregulerende kræfter.

4. Danmark og den store verden

Desværre er det ikke muligt ud fra publiceret materiale om de nyeste INTER-LINK-versioner at identificere Danmark inden for gruppen af »Øvrige OECD-

lande«. Behandlingen af forholdet mellem dansk og udenlandsk økonomisk politik må derfor bygge på noget ældre materiale fra 1980 (jf. OECD, 1980). Da den dengang anvendte INTERLINK-version i højere grad var opbygget på basis af keynesianske kortsigtsmodeller, er der kun publiceret materiale om den økonomiske politiks effekter i et toårs-perspektiv. Til gengæld rummer materialet fra 1980 konsekvensberegninger for en række forskellige former for finanspolitiske indgreb. Selve datamaterialet er dokumenteret i et bilag til artiklen.

Dem og os

Det første spørgsmål, som skal søges besvaret, vedrører forholdet mellem konsekvenserne af danske og udenlandske beslutninger om økonomisk-politiske indgreb. De indgreb, som kan vurderes i fra det foreliggende materiale, omfatter ændringer i:

- a. Offentlige varekøb
- b. Offentlig lønudgift
- c. Almindelig indkomstskat
- d. Indirekte afgifter

Ændringerne er i alle tilfælde normeret til beløbsmæssigt at udgøre 1 pct. af bruttonationalproduktet. Konsekvenserne af indgrebene er beregnet som påvirkningen af bruttonationalproduktet i Danmark (i pct.) og af den danske betalingsbalances løbende poster (i mia. D.kr.). I figurerne nedenfor er vist påvirkningen i år 2 (det andet år efter indgrebet er iværksat).

Det danske økonomisk-politiske indgreb er defineret ved en ændring i offentlige udgifter eller skatter på 1 pct. af bruttonationalproduktet. Det »udenlandske« økonomisk-politiske indgreb er i dette afsnit fastlagt som en samtidig instrumentændring i følgende lande: USA, Vesttyskland og UK. Instrumentændringen er også her defineret som 1 pct. af de pågældende landes eget bruttonationalprodukt. Som det fremgår af det efterfølgende afsnit er der tale om de tre vestlige økonomier, der har den største betydning for dansk økonomisk udvikling.

I figur 1 er opsummeret resultaterne af sammenligningen mellem styrken af danske og udenlandske økonomisk politiske indgreb for så vidt angår effekten på det danske bruttonationalprodukt. I alle tilfælde er regnet med gennemførelsen af ekspansive finanspolitiske indgreb: udvidelser af offentlige udgifter eller nedsættelser af skatter og afgifter.

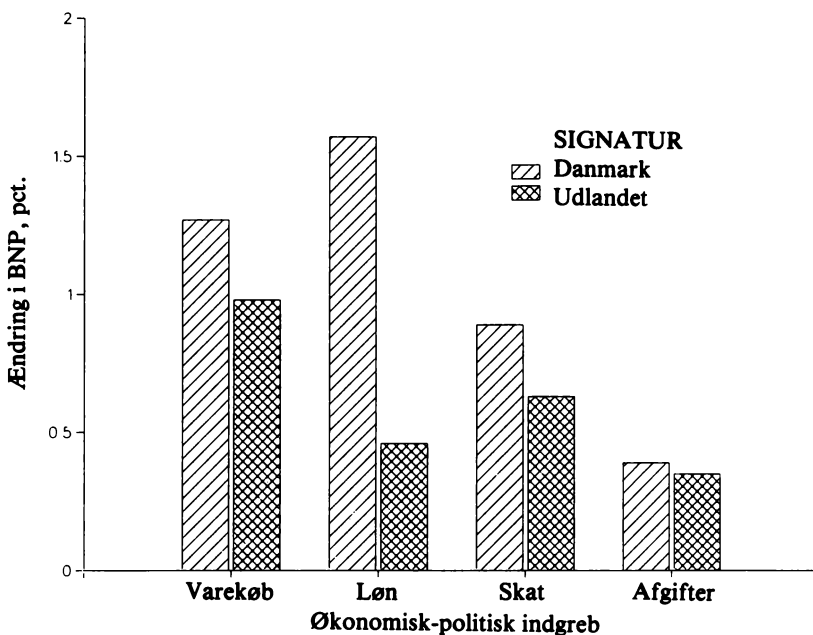
For en nedsættelse af de indirekte afgifter (moms e.l.) fås stort set samme effekt på det danske nationalprodukt – uanset om ændringen gennemføres som en

sænkning af den danske momsats eller som en tilsvarende nedsættelse af de indirekte afgifter i de tre store økonomier: USA, UK og Vesttyskland.

For større offentlige varekøb og mindsket indkomstbeskatning er det danske indgreb noget kraftigere i sin effekt, men stadig vil et tilsvarende indgreb i de tre store lande udløse virkninger på det danske bruttonationalprodukt, der svarer til omkring 3/4 af effekten af et tilsvarende dansk indgreb.

Størst er forskellen for en forøgelse af de offentlige lønudgifter. Her er effekten af det udenlandske indgreb på dansk økonomisk vækst kun ca. 1/3 af det danske indgreb.

Figur 1: Ændring i Danmarks bruttonationalprodukt som følge af finanspolitisk indgreb i hhv. Danmark og »udlandet« (USA, UK og Vesttyskland), pct.



Forklaringen er, at ændringer i lønudgifterne kun udløser små importændringer – og dermed har en begrænset international konjunkturspredningseffekt.

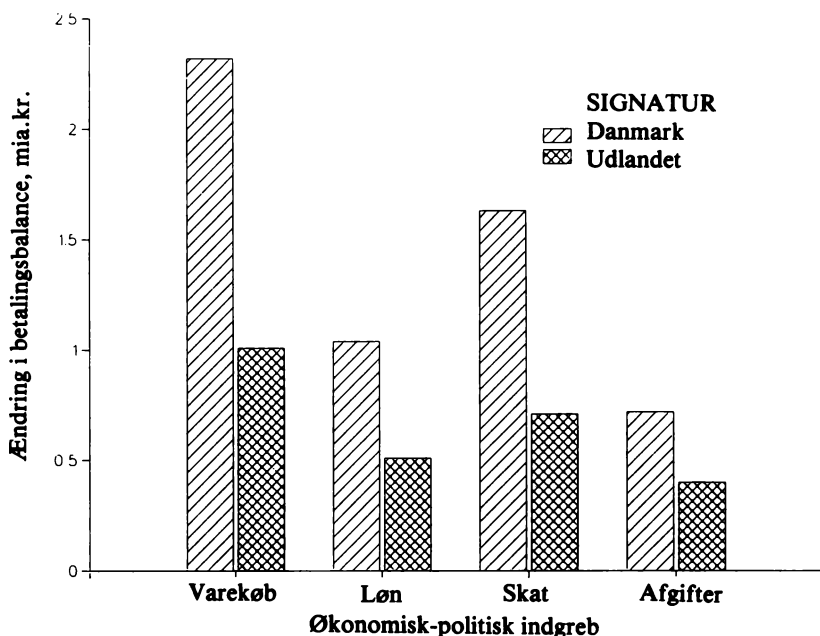
Også effekten på den danske betalingsbalance kan beregnes ud fra det publicerede materiale. Her fås umiddelbart modsatte fortegn for det danske og det udenlandske indgreb, der atter er defineret som en samtidig instrumentændring i USA, UK og Vesttyskland. Et dansk ekspansivt indgreb vil forværre den dan-

ske betalingsbalance gennem øget import. Omvendt vil et ekspansivt udenlandsk indgreb forbedre den danske betalingsbalance gennem øget dansk eksport.

I figur 2, som opsummerer beregningsresultaterne, sker sammenligningen af betalingsbalanceeffekterne på de numeriske værdier – og altså uden hensyn til fortegnforskellen.

Sammenlignet med effekterne på bruttonationalproduktet er forskellene mellem det danske og det udenlandske indgrebs effekter noget større. Det udenlandske indgreb har typisk en betalingsbalancevirkning på omkring halvdelen af det danske indgreb. Hvor en dansk momsforhøjelse svarende til 1 pct. af BNP eksempelvis forbedrer betalingsbalancen i det andet år med ca. 720 mio. kr., vil det tilsvarende udenlandske indgreb forværre betalingsbalancen med ca. 400 mio. kr.

Figur 2: Ændring i Danmarks betalingsbalances løbende poster som følge af finanspolitisk indgreb i hhv. Danmark og »udlandet« (USA, UK og Vesttyskland), mia. kr.



Figur 1 og 2 illustrerer således den store betydning for dansk økonomisk udvikling, som de udenlandske økonomisk-politiske beslutninger har. Den økonomiske politik, som besluttet i Bonn, London og Washington, har effekter på dansk økonomi, der i de fleste tilfælde er af samme størrelsesorden som effekterne af et tilsvarende dansk indgreb.

Hvem betyder mest?

Som nævnt var det *udenlandske* økonomisk-politiske indgreb i forrige afsnit fastlagt således, at det gennemførtes af de tre lande, som efter det foreliggende materiale har størst betydning for dansk økonomisk udvikling. I dette afsnit fremlægges materiale, der nærmere beskriver den betydning, som de enkelte større industrilande har for dansk økonomi. Desuden er Norge og Sverige medtaget for at illustrere den relative betydning af vore nærmeste nordiske nabolande.

I en beregningsmodel som INTERLINK vil den styrke, hvormed et økonomisk-politisk indgreb i et land (land A) påvirker den økonomiske udvikling i et andet land (land B), afhænge af en række faktorer:

- a. Effekten af indgrebet på land A's egen økonomi. Afgørende er her dels selve indholdet i indgrebet, dels hvor »sprælsk« den nationale økonomi er. Hvor hurtigt og hvor meget reagerer for eksempel privat forbrug og private investeringer på indgrebet?
- b. Styrken i den direkte konjunkturspredning fra land A til land B. Afgørende er her størrelsen af land A's import fra land B, målt i forhold til land B's samlede eksport. Jo større en betydning land A har for land B's samlede eksport, jo større bliver også effekterne på land B af ændret økonomisk politik i land A.
- c. Land A's påvirkning af det samlede internationale konjunkturforløb. Vigtige faktorer er her dels land A's »volumen«, f.eks. målt som dets andel af verdens samlede produktion, dels åbenheden af land A's økonomi målt ved importens andel af den nationale efterspørgsel.
- d. Styrken i den samlede internationale konjunkturspredning, hvorigennem indgrebet i land A indirekte påvirker land B's økonomiske udvikling. Afgørende er her dels hvor kraftigt de enkelte nationale økonomier reagerer på eksportimpulser, dels hvor kraftige importreaktioner, som udløses af ændringer i de enkelte nationale økonomiers efterspørgsel og vækst.

Medens effekterne under pkt. a. og b. kunne tænkes vurderet ved hjælp af na-

tionale makroøkonomiske modeller, ligger styrken i de internationale makro-modeller som INTERLINK netop i, at de søger at indfange de komplicerede internationale konjunkturspredningsprocesser, som er omtalt under pkt. c. og d.

Som et summarisk mål for den styrke, hvormed de enkelte lande påvirker dansk økonomi er beregnet den gennemsnitlige påvirkning af det danske bruttonationalprodukt i faste priser, som opnås med de 4 økonomisk-politiske instrumenter omtalt i forrige afsnit. Ved gennemsnitsberegningen er anvendt numeriske værdier. Den anvendte indikator kan fortolkes som påvirkningen af det danske bruttonationalprodukt ved en ekspansiv »pakkeløsning« i det pågældende land. Pakken omfatter da forøgelser i offentlige varekøb og lønudgifter med hver 1/4 pct. af landets BNP og nedsættelser af indirekte afgifter og skatter med tilsvarende beløb.

Tabel 2 viser dette summariske mål for 6 store vestlige industrilande samt for Norge og Sverige. Effekten af det tilsvarende danske indgreb og af et samtidigt indgreb i USA, Vesttyskland og UK er angivet til sammenligning. Opgørelsen er sket for år 2.

Tabel 2: Summarisk mål for effekt på Danmarks bruttonationalprodukt i faste priser af et udenlandsk økonomisk-politisk indgreb.

Aktivt land	Effekt på realt BNP i Danmark, pct. i år 2
USA	0.23
Vesttyskland	0.22
UK	0.16
Frankrig	0.13
Japan	0.07
Italien	0.07
Sverige	0.06
Norge	0.02
USA + Vesttyskland + UK	0.61
Danmark	1.03

Kilde: Bilagstabellerne

Selv om den anvendte vægtning af de fire økonomisk-politiske indgreb er arbitrær, vil en ændring af vægtningen næppe få væsentlig indflydelse på den samlede rangordning af landenes indflydelse på dansk samfundsøkonomi. Et kig i bilagstabellerne viser, at rangordningen også er gældende, hvis man betragter de fire indgreb hver for sig.

Den fundne rangorden illustrerer nogle klare præmisser for Danmarks pla-

cering i international økonomisk politik.

For det første fremtræder USA førerposition i verdensøkonomien som en realitet for det danske samfund. Det kombinerede indgreb gennemført i USA vil slå igennem på væksten i dansk BNP med ca. 1/4 pct. i det andet år. Dette sker på trods af, at USA's direkte betydning for dansk udenrigshandel er begrænset til ca. 10 pct. af den samlede danske eksport. Det er her USA's dominans i det samlede internationale konjunkturforløb, som slår igennem.

For det andet spiller Danmarks tunge partnere i EF en stor rolle. Vesttyskland, Frankrig og UK træffer alle økonomisk-politiske beslutninger af stor betydning for dansk samfundsøkonomi. Mere overraskende er det måske, at også Italien kommer ind med en ganske stor påvirkning – af samme størrelse som Japans.

Endelig – og måske lidt skuffende for eventuelle tilbageværende »nordister« blandt læserne – har de økonomisk-politiske beslutninger i Norge og Sverige en meget begrænset betydning for dansk økonomi. Dette gælder på trods af, at især Sverige spiller en ganske stor rolle for dansk eksport (med ca. 16 pct. af industrieksporten i 1987). Årsagen hertil er først og fremmest de nordiske landes ringe »volumen« i den internationale økonomi – og dermed deres begrænsede påvirkning af det samlede internationale konjunkturforløb.

5. Konklusion

Umiddelbart angiver det fremlagte materiale, at de økonomisk-politiske beslutninger i de store vestlige industrilande har stor betydning for de mindre industrilande, herunder for Danmark. Artiklen har konkretiseret to aspekter af denne afhængighed.

For det første viser sammenligningen af styrken af danske og udenlandske økonomisk-politiske indgreb, at den samlede effekt på dansk økonomi af et givet indgreb i USA, UK og Vesttyskland er af samme størrelsesorden som effekterne af et tilsvarende indenlandsk indgreb. Hermed er illustreret et aspekt af sårbarheden af dansk økonomi.

For det andet viser rangordningen af den udenlandske påvirkning, hvorledes det er de store industrilande, som har den dominerende indflydelse på den danske samfundsøkonomi. Den økonomiske politik i de nordiske nabolande spiller en langt mindre rolle, på trods af disse landes ganske store betydning for dansk udenrigshandel isoleret betragtet. Det er de store vestlige industrilande som slår takten an i det internationale konjunkturforløb – og dermed også i dansk samfundsøkonomi.

Det gamle råd om at spise brød til gælder selvfølgelig også her. De makroøko-

nomiske modeller afdækker – med usikkerhed – kun en del af den samfundsøkonomiske udvikling. Påvirkningen af den mere langsigtede og strukturelle udvikling i den internationale arbejdsdeling gennem teknologispredning, private investeringer og transnationale virksomheder er ikke medtaget.

Tilsvarende omfatter de viste beregningsresultater kun traditionelle finanspolitiske indgreb. Betydningen af for eksempel penge- og valutakurspolitik er ikke inddraget, selv om det formentlig ville være muligt ud fra den seneste INTERLINK-version. Artiklens resultater gælder således de kortsigtede konsekvenser af en bestemt form for økonomisk politik.

Endelig er det naturligvis ikke muligt på det foreliggende grundlag at inddrage den udenlandske påvirkning af dansk økonomisk politik, som sker direkte gennem politisk og ideologisk påvirkning og blandt andet er manifesteret i de internationale aftaler og organisationer, som Danmark indgår i. Den eneste observation, som kan gøres her, er at INTERLINK-materialet ikke synes i modstrid med den stigende binding til EF-området og USA, som iøvrigt har præget dansk økonomi i efterkrigstiden.

Selv med disse begrænsninger understreger materialet fra INTERLINK-modellen, hvorledes den danske samfundsøkonomiske udvikling i høj grad er sårbar i forhold til beslutninger i de store vestlige industrilande.

6. Nogle strategiske perspektiver

Til håndteringen af denne sårbarhed i en lille åben økonomi findes flere strategier.

Den ene, som kunne kaldes »EF-strategien«, lægger vægt på koordineringen af den økonomiske politik på overnationalt niveau. Sårbarheden må modgås ved at tilrettelægge en politik, der tilgodeser den lille åbne økonomis interesser ved at skabe en stabil international økonomisk vækst.

Problemet ved denne strategi er selvsagt, at den forudsætter en høj grad af harmoni og samarbejdsvilje i det internationale system, og – mere konkret – at de økonomisk-politiske målsætninger og prioriteringer blandt de store vestlige industrilande er i overensstemmelse med ønskerne hos de mindre lande, som deltager i samarbejdet.

I en situation, hvor den økonomiske politik i de toneangivende industrilande er præget af monetariske og andre konservative strømninger, er denne overensstemmelse ikke nødvendigvis til stede. Forestiller man sig for eksempel en omlægning af dansk økonomisk politik i mere nyreformistisk retning understreger materialet fra INTERLINK-modellen, hvorledes en sådan strategioplægning vil være sårbar over for en (tilfældig) modgående ændring af den økono-

misk-politiske strategi i de store industrilande¹⁾.

Den anden strategiske mulighed, som kan rejses ud fra artiklens resultater, kunne betegnes som »uafhængighedsstrategien«. Tyngden ville her blive lagt på nationale økonomisk-politiske indgreb, hvis effekter var mindre følsomme overfor international økonomisk politik og konjunkturforløb. I forhold til vægtningen af eksportrettede og importrettede indgreb, ville en sådan strategi lægge langt mere vægt på importstyring end på eksportstimulering. Tankegangen bag denne prioritering er, at en importbegrænsende økonomisk politik vil være mere direkte og sikker i sine konsekvenser end en eksportrettet økonomisk-politisk strategi, hvis resultater let kan ødelægges af omlægninger af udlandets økonomisk-politiske indgreb²⁾.

Det konkrete datamateriale fra INTERLINK-modellen kan selvfølgelig ikke i sig selv give retningslinier for, hvilken strategi Danmark eller andre små industrilande skal følge i forhold til internationaliseringen af den økonomiske politik. Men modellens multiplikatorer illustrerer den nære afhængighed mellem den nationale økonomi og den internationale politik, som er resultatet af efterkrigstidens økonomiske integrationsprocesser.

Dansk økonomisk politik bliver ikke nødvendigvis besluttet i London, Paris og Bonn. Men vi gør klogt i at løfte blikket fra Slotsholmen og Christiansborg, når vi skal diskutere, hvordan økonomisk politik påvirker Danmark.

Bilagstabeller

Tabellerne i dette bilag dokumenterer det datamateriale, som direkte er anvendt i artiklens figur 1 og 2 og i tabel 2. Tabellerne er baseret på materiale fra artiklen *Fiscal policy simulations with the OECD International Linkage Model, OECD Occasional Studies*, July 1980, tabel 2A, 2B, 4A og 4B.

Tabel 1: Ændring i offentlige varekøb

Aktivt land	Effekt på realt BNP i Danmark, pct.	
	1. år	2. år
Danmark	.98	1.27
USA	.17	.34
Japan	.05	.11
V. Tyskland	.20	.40
Frankrig	.10	.22
UK	.14	.24
Italien	.06	.12
Norge	.02	.04
Sverige	.07	.12
USA + V-TY + UK	.51	.98

Tabel 2: Ændring i offentlige lønudgifter

Aktivt land	Effekt på realt BNP i Danmark, pct.	
	1. år	2. år
Danmark	1.33	1.57
USA	.07	.19
Japan	.02	.06
V. Tyskland	.05	.14
Frankrig	.04	.10
UK	.06	.13
Italien	.02	.05
Norge	.00	.01
Sverige	.01	.03
USA + V-TY + UK	.18	.46

Tabel 3: Ændring i almindelig indkomstskat

Aktivt land	Effekt på realt BNP i Danmark, pct.	
	1. år	2. år
Danmark	-.52	-.89
USA	-.10	-.24
Japan	-.03	-.07
V. Tyskland	-.08	-.21
Frankrig	-.05	-.14
UK	-.09	-.18
Italien	-.03	-.06
Norge	-.01	-.02
Sverige	-.03	-.06
USA + V-TY + UK	-.27	-.63

Tabel 4: Ændring i indirekte afgifter

Aktivt land	Effekt på realt BNP i Danmark, pct.	
	1. år	2. år
Danmark	-.22	-.39
USA	-.06	-.14
Japan	-.02	-.05
V. Tyskland	-.04	-.11
Frankrig	-.03	-.07
UK	-.05	-.10
Italien	-.02	-.04
Norge	-.01	-.01
Sverige	-.01	-.02
USA + V-TY + UK	-.15	-.35

Tabel 5: Gennemsnit af fire instrumenter

Aktivt land	Effekt på realt BNP i Danmark, pct.	
	1. år	2. år
Danmark		1.03
USA		.23
Japan		.07
V.Tyskland		.22
Frankrig		.13
UK		.16
Italien		.07
Norge		.02
Sverige		.06
USA + V-TY + UK		.61

Tabel 6: Ændring i offentlige varekøb

Aktivt land	Effekt på dansk betalingsbalance	
	1. år	2. år
	mia. kr.	
Danmark	-1.81	-2.32
USA	.26	.36
Japan	.07	.12
V. Tyskland	.31	.41
Frankrig	.16	.23
UK	.21	.24
Italien	.09	.12
Norge	.03	.04
Sverige	.11	.11
USA + V-TY + UK	.78	1.01

Tabel 7: Ændring i offentlige lønudgifter

Aktivt land	Effekt på dansk betalingsbalance	
	1. år	2. år
	mia. kr.	
Danmark	-0.61	-1.04
USA	.12	.21
Japan	.04	.07
V. Tyskland	.08	.16
Frankrig	.06	.11
UK	.10	.14
Italien	.03	.06
Norge	.00	.02
Sverige	.02	.04
USA + V-TY + UK	.30	.51

Tabel 8: Ændring i almindelig indkomstskat

Aktivt land	Effekt på dansk betalingsbalance	
	1. år	2. år
	mia. kr.	
Danmark	.95	1.63
USA	-0.16	-0.27
Japan	-0.04	-0.08
V. Tyskland	-0.13	-0.25
Frankrig	-0.08	-0.15
UK	-0.14	-0.19
Italien	-0.04	-0.07
Norge	-0.01	-0.02
Sverige	-0.04	-0.06
USA + V-TY + UK	-0.43	-0.71

Tabel 9: Ændring i indirekte afgifter

Aktivt land	Effekt på dansk betalingsbalance	
	1. år	2. år
	mia. kr.	
Danmark	.41	.72
USA	-.09	-.16
Japan	-.03	-.05
V.Tyskland	-.07	-.13
Frankrig	-.04	-.08
UK	-.08	-.11
Italien	-.03	-.05
Norge	-.01	-.01
Sverige	-.02	-.02
USA + V-TY + UK	-.24	-.40

Litteraturfortegnelse

- Per Kongshøj Madsen: »Tre principper for en anden økonomisk politik«, *Ny Politik*, nr. 7, juli 1982, s. 12-12.
- Per Kongshøj Madsen: »Viden som magt - økonomiske modeller og den politiske beslutningsproces«, i Heine Andersen og Christian Knudsen (red.): *Videnskabsteoretiske grundlagsproblemer i de økonomiske discipliner*, Akademisk Forlag, 1984, s. 143-163.
- Per Kongshøj Madsen: »Stands eksportrouletten«, *Weekendavisen*, 12. december 1987.
- Per Kongshøj Madsen: »Nyreformisme - kapitalisme uden tårer?«, *Økonomi & Politik*, 1988.
- OECD: »Fiscal policy simulations with the OECD international linkage model«, *OECD Economic Outlook Occasional Studies*, 1980.
- Peter Richardson: »The structure and simulation properties of OECD's INTERLINK model«, *OECD Economic Studies*, No. 10, spring 1988, s. 57-122.

Noter og henvisninger

- 1) For en nærmere diskussion af muligheder og begrænsninger for en nyreformistisk strategi henvises i øvrigt til P. Kongshøj Madsen, 1988.
- 2) Jeg har selv i andre sammenhænge været fortalere for en sådan importrettet økonomisk politik, jf. P. Kongshøj Madsen, 1982 og 1987, hvortil henvises for en uddybning.

3. Historiske Cases og Udviklingslinier

SMÅSTATEN OG DEN MILITÆRE MAGT

af Hans Branner

1. Forsvarspolitiske grundopfattelser

Der er i Danmark en lang tradition for forsvars- og sikkerhedspolitiske diskussioner. Det seneste tiårs genopblussen af debatten er naturligvis på mange måder præget af de særlige spørgsmål og problemstillinger, der har været fremtrædende i denne periode – og i store dele af efterkrigstiden: Danmarks stilling inden for NATO, atomvåbnenes rolle i det vestlige forsvar og perspektiverne i Øst-Vest forholdet. Men bag de mange argumenter i den aktuelle debat gemmer sig stadig det gamle modsætningsforhold mellem de, der tror på værdien af et militært forsvar i Danmark og dem, der enten er modstandere heraf eller stærkt skeptiske. Trods de omvæltninger i det internationale system og i Danmarks udenrigspolitiske placering, som 2. Verdenskrig førte med sig, eksisterer dette modsætningsforhold fortsat, selv om det ofte skjules bag en massiv folkelig opbakning bag NATO-medlemskabet.

Ligesom andre politiske modsætningsforhold bunder det forsvars- og sikkerhedspolitiske i nogle dybtliggende forskelle i livs- og samfundsopfattelse; – forskelle der eksisterer mere eller mindre uafhængigt af de konkrete spørgsmål, der står til debat. Mellem de modsatte fløje i forsvarsdiskussionen kan der således på tværs af tiden konstateres stærkt afvigende opfattelse af, hvad en stat og dens formål er. I den danske historiske tradition er de afvigende statsopfattelser ikke mindst knyttet sammen med P. Munch og hans politiske modstandere i 30'ernes forsvarsdebat.

»For P. Munch var en stat en gruppe af flere eller færre enkeltindivider, og denne gruppe havde ingen egeneksistens eller egenberettigelse udover, hvad dens til enhver tid levende enkeltindivider i fællesskab kunne blive enige om at give den. Ingen hverken historisk tradition eller vision om fælles fremtid kunne påberåbes som værende overordnet og vigtigere end hensynet til de mennesker,

der levede inden for gruppen ...«¹). Der eksisterede derfor ikke for P. Munch nogen abstrakt statsdannelse, hvis overlevelse kunne begrunde en stærk militærmagt, især ikke hvis eksistensen af en sådan militærmagt samtidig udgjorde en risiko for enkeltindviders overlevelse.

For Munchs modstandere var staten derimod »i sig selv blevet en levende organisme, der som alle andre levende organismer også måtte indrette sig på i givet fald med militære midler at hævde sin eksistens. De var hverken mere eller mindre nationalistiske og selvhævdende end P. Munch. Men de sluttede fra, at hvordan andre stater indrettede deres midler til hævde af deres sikkerhed, sådan måtte man også gøre det i Danmark«²). Opretholdelse af statens fortsatte eksistens og integritet blev derved en æressag og enkeltindviders bidrag til statens overlevelse en naturlig tilskyndelse, der kunne sammenlignes med ønsket om egen overlevelse.

Til denne fundamentale uoverensstemmelse i statsopfattelse har der i tidens løb også været knyttet en anden væsentlig forskel i tankegang mellem forsvarstilhængerne og de forsvarskritiske – en forskel, der vedrører småstats muligheder for at gøre sig gældende i den internationale politik. Småstatsargumenterne kan til en vis grad siges at være underordnet de netop omtalte, idet de bl.a. repræsenterer et forsøg på rationel underbyggelse af den forsvarsholdning, der følger af statsopfattelsen. Til den negative holdning er således knyttet en argumentation om, at småstaten altid vil være en angribende stormagt underlegen i militær henseende, og at den både af denne grund, og fordi et stærkt forsvar vil virke provokerende på en potentiel stormagtsmodstander, står sig ved at holde en lav profil i militær henseende. Provokationseffekten bliver ifølge denne opfattelse større, jo større strategisk værdi småstatens territorium har for stormagterne.

Ud fra en positiv forsvarsholdning lyder argumentationen modsat, nemlig at småstaten isoleret betragtet nok er underlegen, men at der enten eksisterer mulighed for hjælp fra andre stater, eller at småstatens forsvar repræsenterer en vigtig marginalstyrke i de situationer, hvor stormagterne befinder sig i indbyrdes konflikt. Et forsvar er endvidere nødvendigt også for en småstat for at undgå skabelsen af et militært tomrum, der kan indbyde til angreb. Altså en argumentation der er direkte i modstrid med provokationstankegangen.

Også disse modsatte synspunkter på småstatens militære muligheder udgjorde et væsentligt udgangspunkt for 30'ernes forsvarsdebat. I den Munch'ske version var småstatsargumentationen imidlertid mere nuanceret og – som påvist af Ole Karup Pedersen – på flere punkter i ganske tæt overensstemmelse med den småstatsteori, der er udviklet efter 2. Verdenskrig³).

For Munch var den negative vurdering af de militære muligheder ikke noget argument for, at Danmark skulle forholde sig passivt i udenrigspolitisk hen-

sende – heller ikke i landets relationer med stormagterne. Det var først og fremmest på det militære område, at størrelsesforholdet mellem staterne spillede en væsentlig rolle, og alene af den grund var det halsløs gerning for Danmark at sats på denne magtdimension. Det det gjaldt om var tværtimod at mindske den militære magts betydning i den internationale politik og derigennem åbne for de muligheder, der eksisterede for småstaterne på andre områder. Gennem en aktiv politik i Folkeforbundet, ved at gå i samarbejde med andre småstater og ved at udnytte alle forhandlingsressourcer i sine handelsrelationer kunne Danmark ikke alene effektivt varetage egne interesser over for omverdenen, men også bidrage til at ændre nogle af de vilkår, som den traditionelle stormagtsdominans satte for staternes muligheder i den internationale politik. For mange af Munchs politiske modstandere lå der i dele af denne småstatsfilosofi noget verdensfjernt, der ikke i tilstrækkelig grad tog hensyn til, hvad de betragtede som denne verdens uforanderlige magtpolitiske realiteter.

Trækkes tråden fra 30'ernes forsvarsdiskussion op til efterkrigstidens, er der en indlysende kontinuitet i mange af de argumenter, der føres frem. Men på grund af de erfaringer mange mente at kunne drage af krigstidens begivenheder og de ændringer i det internationale system, der fulgte i kølvandet på krigsafslutningen, har argumenterne – i hvert fald i den første lange efterkrigstid – fået en anden placering i den politiske debat. Hvor det tidligere var tilhængere af de forsvarskritiske argumenter, der sad på den politiske magt, har det i efterkrigstiden været tilhængerne af de forsvarspositive argumenter, der repræsenterede den officielle opfattelse. Det kan forklares med en historiske udvikling og den måde, som denne udvikling tolkedes på. Den tyske besættelsesaktion 9. april 1940 og den opgivende danske holdning blev i vide kredse brugt til at miskreditere den svagt forsvarede neutralitetspolitik; krigstiden viste trods al sin gru, at militær magt var udslagsgivende for udviklingen i verden og for demokratiske samfunds muligheder for overlevelse; og Øst-Vest konfrontationen førte alliancedannelser med sig, hvorved Danmark kunne opnå det tilsagn om militær hjælp i tilfælde af angreb, der savnedes før krigen.

Det blev den herskende opfattelse, at hele det Munch'ske 'system' var brudt sammen, og at forsvarsspørgsmålet måtte tages op på et fundamentalt nyt grundlag. I lyset af det seneste tiårs fornyede forsvars- og sikkerhedspolitiske diskussion og den vægt, som de militærkritiske argumenter igen har fået i debatten, kan der imidlertid være grund til at gribe tilbage til de grundopfattelser, der tidligere blev gjort gældende. Er der sagligt belæg for at miskreditere 30'ernes danske forsvarspolitik så stærkt, som tilfældet har været, og kan begivenhederne og ændringerne i det internationale system så ensidigt bruges til at fremhæve værdien af militære midler i sikkerhedspolitikken?

2. 9. april-erfaringen

Hovedindholdet i det følgende vil blive et forsøg på at påvise, at militære midler – i hvert fald i vor egen del af verden – har fået en aftagende betydning for staternes relationer med hinanden; endvidere at de i forhold til andre midler i stigende grad er blevet ineffektive til varetagelse af staternes udenrigspolitiske interesser – ikke mindst, når det gælder stormagternes muligheder for at dominere over småstater. Til vurdering af de specifikt danske erfaringer vil jeg dog først kort gå ind på de slutninger, man almindeligvis har ment at kunne udlede af begivenhederne den 9. april.

I de første efterkrigsår var henvisningen til denne dato en central del af opgøret med den tidligere forsvars- og sikkerhedspolitik og udgjorde dermed et vigtigt grundlag for den oprustnings- og alliancepolitik, der indledtes. Men *9. april-erfaringen* er ikke så éntydig, som mange gerne har villet gøre den⁴⁾.

Når 9. april-argumentet fik så stor en vægt efter krigen, hænger det først og fremmest sammen med, at der nødvendigvis måtte blive tale om en stærk følelsesmæssig reaktion på den tragiske og ydmygende begivenhed, som de tyske troppers indmarch i landet var. Der var et behov for syndebukke, og her kom Munch, og hele det *system* han repræsenterede, naturligt til at stå for skud. For det andet skete der efter krigen en sammenkobling af *9. april-erfaringen* med de nye udenrigspolitiske vilkår, der var opstået gennem den begyndende Øst-Vest spænding. Den ændrede internationale situation gjorde det muligt for Danmark at indgå i et alliancesamarbejde med andre stater vendt mod en truende stormagt – en mulighed, der ikke havde eksisteret tidligere i dette århundrede.

Reaktionen på den tyske besættelse udmøntedes i sloganet »aldrig mere en 9. april«, der blev et slagkraftigt argument for optagelsen i Atlantpagten. Den vægt 9. april-argumentet fik i efterkrigstiden beroede altså dels på en stærk følelsesmæssig reaktion, dels på et historisk sammenfald af begivenheder. En analyse af selve 9. april-situationen behøver imidlertid ikke ensidigt føre til en konklusion, der fremhæver det militære forsvars nytteværdi. I den forbindelse kan der især være grund til at fremhæve to hovedsynspunkter.

Miskrediteringen af den udenrigspolitik, der førte til overgivelsen i april 1940, skyder forbi målet, fordi der i denne udenrigspolitik var indeholdt en erkendt risiko for, at det kunne ende, som det faktisk gjorde. Når 30'ernes tilpasningspolitik efterfølgende skal analyseres, må man sige, at der skete en afvejning af forskellige modsatrettede hensyn. Og at det ikke er muligt at sige, om en anden afvejning havde ført til et andet resultat. Tidligere erfaringer kunne tale for, at en ikke-provokationslinie var et egnet middel til at sikre Danmark mod et stormagtsangreb. Om en modsat linie, dvs. en militær styrkestrategi over for stormagtsmodstanderen, kunne have sparet Danmark for en tysk besættelse,

kan ikke senere på nogen måde dokumenteres ud fra det historiske begivenhedsforløb. Der er ikke holdepunkt for at tilbagevise den daværende regerings opfattelse af, at en sådan strategi snarere havde fremprovokeret end forhindret en tysk besættelse. Havde man fulgt styrkestrategien, kan det således ikke udelukkes, at der havde været grundlag for at udlede helt modsatrettede konklusioner af begivenhedsforløbet.

Endvidere må det fremhæves, at den måde, hvorpå den tyske besættelsesaktion blev besluttet, planlagt og udført, i mange henseender var så usædvanlig, at den ikke umiddelbart egner sig som udgangspunkt for generaliseringer om forholdet mellem småstater og stormagter. *9. april-erfaringen* har derfor også kun begrænset værdi som rettesnor for en efterfølgende politik.

I perioder af planlægningen var en besættelse af dansk område enten helt udeladt, eller den var begrænset til udvalgte støttepunkter for at sikre gennemførelsen af operationerne i Norge. Og det kan påvises, at der i Tyskland var kræfter, der satsede på, at de begrænsede tyske mål i Danmark skulle nås gennem en forhandlingsaftale – ikke ulig det forhold, der herskede mellem de to lande under Den 1. Verdenskrig. Erfaringer fra denne krig må formodes at have spillet en rolle ved tilrettelæggelsen af den danske politik. I hvert fald forventede ledende regeringsmedlemmer, at det ville komme til forhandlinger forud for eventuelle tyske aktioner, og heri støttedes de at både den danske hærchef og den danske flådechef. I 1917 lykkedes det daværende udenrigsminister Erik Scavenius gennem underhåndsaftaler med den tyske gesandt at påvirke det tyske udenrigsministeriums holdning så meget, at flådens aggressive hensigter over for Danmark blev holdt i skak⁵). Når det i 1940 ikke kom til forhandlinger mellem Danmark og Tyskland, skyldtes det ikke mindst den helt usædvanlige beslutningsstruktur på tysk side, hvor næsten alt afhang af én mands vilke. Det tyske udenrigsministerium blev således først informeret om den forestående aktion den 3. april og den tyske gesandt først sent om aftenen den 8. april.

Dette forløb havde også sin baggrund i besættelsesaktionens militært set hasarderede karakter, hvilket krævede ekstrem hemmeligholdelse og vægt på overraskelsesmomentet. Netop det hasarderede i aktionen er senere blevet brugt til at understøtte den militærvenlige tolkning af begivenhederne den 9. april. Det er blevet hævdet, at Danmark på trods af sine begrænsede ressourcer kunne have forhindret den tyske aktions gennemførelse gennem en anden politik og dermed muligvis have ændret hele krigens gang⁶). Det kan i høj grad diskuteres om denne opfattelse er rigtig – i hvert fald hvis forsvaret havde været opbygget efter traditionelle retningslinier⁷). Men selv hvis opfattelsen er rigtig, viser det mere om de helt specielle militære og politiske omstændigheder, der var fremherskende på tysk side, end om et dansk forsvars muligheder over for en stormagt.

Det foregående har ikke sigtet på et moralsk forsvar af den danske holdning over for det nazistiske Tyskland i 30'erne og under krigen, men er medtaget for at vise, at Danmarks skæbne ikke nødvendigvis var blevet en anden, hvis landet havde prioriteret de midler anderledes, der står til rådighed i sikkerhedspolitikken. Man kan ikke ud fra begivenhedsforløbet op til den 9. april uden videre afskrive ikke-militære midlers værdi i sikkerhedspolitikken. Begivenhedsforløbet kan sågar bruges til at fremhæve disse midlers værdi.

3. Den militære magts aftagende betydning

Denne konstatering skal nu følges op af en mere generel belysning af den militære magts betydning under efterkrigstidens politiske vilkår, og hvad der heraf kan udledes om småstaternes stilling og muligheder⁸⁾.

Når militær styrke gennem tiderne er blevet tillagt en så afgørende betydning for forholdet mellem små og store stater, skyldes det ikke kun åbenlyse forskelle på de midler, der står til rådighed for krigsførelse, og på bevillinger til militære formål. Det skyldes også, at forskellige andre former for afhængighed mellem store og små stater end rent militære enten udspringer af eller opretholdes af den ene stats militære overlegenhed. Økonomisk afhængighed kan således nok udvikles under fredelige former, men det sker ofte i kombination med anvendelsen af militære midler eller trusler herom (tidl. koloniområder, Østeuropa, Latinamerika), ligesom væbnede interventioner fra stormagts side har været brugt til at sikre og/eller forstærke en etableret økonomisk afhængighed. Noget lignende gælder den form for afhængighed, der giver sig udslag i mindre staters tilpasningspolitik over for større stater eller ligefrem politisk underkastelse (Danmark i 1930'erne). Småstatens motivering for at bøje sig kan her være dikteret af direkte militære trusler fra den store stats side, men kan ligeså vel udspringe af en bestræbelse på at undgå at blive udsat for et militært angreb i en fremtidig situation. De omkostninger, småstatens tilpasningspolitik indebærer, anses med andre ord for at være mindre end dem, der følger af risikoen for en senere militær konfrontation med stormagten.

Der er altså flere grunde til, at besiddelsen af overlegne militære ressourcer traditionelt har skabt skel mellem staterne. Det afgørende i denne forbindelse er imidlertid ikke først og fremmest, hvor stor denne overlegenhed præcis er, men derimod om overlegenheden rent faktisk bliver brugt til opnåelsen af udenrigspolitiske mål, eller hvor stor sandsynligheden er for, at den bliver brugt hertil⁹⁾.

Når småstaternes situation i efterkrigstiden, og de ændringer, der er sket heri, nu skal belyses, vil opmærksomheden derfor blive koncentreret om den militære magts *anvendelighed* – både i almindelighed og i forbindelse med stormag-

ters forhold til småstater. I begge tilfælde – men naturligvis især i det sidste – anses det at være til fordel for småstaterne, hvis anvendeligheden er blevet mindre. En række forhold, der gennemgås i det følgende, peger på, at en sådan udvikling faktisk har fundet sted¹⁰). Det er sket samtidig med, at forskellen i det ødelæggelsespotentiel, der står til rådighed for forskellige kategorier af stater, er øget voldsomt i de fleste henseender.

Den teknologiske faktor

Et af de forhold, der gør sig gældende, er netop, at denne vækst i ødelæggelsespotentiellet og den sideløbende udvikling af mere langtrækkende fremføringsmidler helt har ændret vilkårene for anvendelse af militære magtmidler. Den teknologiske udvikling har betydet, at også stormagterne er blevet uhyre sårbare i militær henseende, så sårbare at det kan være ensbetydende med selvmord, hvis en af parterne starter en stormagtskrig. Og det gælder også, hvis startskuddet er konventionelt, idet faren for eskalering til enhver tid vil være stor. Kernevåbnenes og raketternes militære værdi ligger først og fremmest i deres afskrækkelsesværdi og ikke i deres evne til at hidføre sejr i krig.

Heller ikke i deres relationer med mindre stater har de nye våbentyper vist sig anvendelige. Selv om USA med et slag havde kunnet udslutte Hanoi og dermed »vinde« Vietnamkrigen, foretrak amerikanerne at ty til traditionelle luftbombardementer og satte over ½ mio. konventionelt udstyrede mand ind i en kamp, som de efter adskillige års opslidende indsats ydmygende måtte trække sig ud af igen. Flere forhold bidrog til dette forløb, men et af dem var USA's egen sårbarhed. En optrapning af krigen ud over det konventionelle niveau kunne have ført til andre staters inddragelse, hvorved USA udsatte sig for at blive angrebet på eget territorium. Men Vietnamkrigens forløb er også et eksempel på kernevåbnenes manglende anvendelighed under den type krigsførelse (guerilla-krig), der her fandt sted. Det samme har været tilfældet i forbindelse med Sovjetunionens forsøg på at knægte den afghanske oprørsbevægelse.

Den begrænsede direkte anvendelighed af kernevåbnene afspejler sig i den ringe brug supermagterne har gjort af dem som trusler over for genstridige mindre stater. I disse sammenhænge virker truslen om atomkrig mindst lige så utroværdig som i supermagternes indbyrdes forhold. Det skyldes både de allerede nævnte grunde, men også det forhold, at en effektivering af truslen, ville blive mødt med en skarp og enig fordømmelse af verdensopinionen. Hvor det før drejede sig om militær sårbarhed, kan man her tale om politisk sårbarhed for stormagten. Det er en fremherskende og rodfæstet opfattelse i alle stater, at kernevåbnene ikke er til for at skulle bruges, men højst tjener en afskrækkelsesfunktion. At gøre brug af dem over for en småstat – hvad der ville svare til at

skyde gråspurve med kanoner – ville totalt bryde med den nævnte opfattelse. Det tab af politisk indflydelse overalt på jorden, som kernevåbenmagten ved en sådan fremgangsmåde risikerede at udsætte sig for, ville på ingen måde kunne opvejes af de begrænsede fordele, som kontrol med en fjendtlig småstat kunne give.

Der er en anden side af den teknologiske udvikling, der ikke har noget med kernevåben at gøre, men som også – i hvert fald potentielt – har betydning for den militære magts anvendelighed. Det fremgår af det foregående, at anvendeligheden både er bestemt af egen sårbarhed, men også af i hvor høj grad militære midler kan anses for effektive til at nå ønskede mål, herunder forsvare bestemte værdier. Over for guerilla-krig har hverken stormagts atomvåben eller dens konventionelle våben således nogen synderlig værdi. Andre midler end de militære kan her vise sig at være mere effektive til opnåelse af udenrigspolitiske målsætninger. Omvendt viser brugen af guerilla-krigsførelse, at de militære midler under givne betingelser kan være yderst effektive for en småstat. Det gælder også i forbindelse med andre former for krigsførelse, hvor ny våbentechnologi synes at kunne forbedre småstaters modstandsevne over for stormagtsangreb.

Denne opfattelse er navnlig blevet ført frem af fortalere for det såkaldte defensive eller ikke-offensive forsvar¹¹). Hovedsynspunktet er her, at nye præcisionsvåben – sammen med en ændret forsvarsstruktur – til en vis grad kan opheve den militære betydning af forskellen mellem en angribers numerisk overlegne styrker og en forsvarers beskedne mandskabsressourcer. Hvis småstatens forsvar er opbygget decentralt, kan stormagten ikke fremtvinge et enkelt krigsavgørende slag. Småstatens spredte enheder vil have let ved at skjule sig og vil dermed kunne holde ud relativt længe. De vil nok være underlegne i alle enkelttræfninger, men ved brug af de nye våben vil de hver gang kunne tilføje den overlegne angriber små tab, der i det lange løb kan vise sig afgørende for kampens udfald. En tilsyneladende militær underlegenhed kan altså ved hjælp af moderne teknologi vendes til det modsatte, hvis overvejelserne bag idéen om det ikke-offensive forsvar holder stik.

Ud fra den ressourcemæssigt svagt udrustede forsvars synspunkt er eksemplet med det ikke-offensive forsvar naturligvis en bekræftelse på, at militære midler *kan* være anvendelige. I dansk sammenhæng er det et argument mod den traditionelle »hvad skal det nytte«-tankegang. Men ud fra stormagts synspunkt vil en gennemførelse af det ikke-offensive forsvar hos potentielle modstandere gøre målopfyldelse ved hjælp af militære midler vanskeligere. Også for stormagternes indbyrdes relationer vil det kunne få betydning, hvis man til enhver tid må regne med, at et forsvar er stærkere end et angreb. Det ville generelt mindske militære midlers anvendelighed – ligesom kernevåbenets fremkomst kan siges at have gjort det.

Viljestyrke og sammenhold

Kernevåbnenes eksistens kan anses for at være en af årsagerne til, at der i efterkrigstiden har udspillet sig så mange militære konflikter i Den tredje Verden. De fastlåste indflydelsessfærer i andre dele af verden og den militære skakmat, stormagterne har sat hinanden i, har betydet, at supermagtsrivaliseringen til en vis grad er flyttet bort fra det direkte konfrontationsområde på den nordlige halvkugle. Som kompensation for den militære magts manglende anvendelighed i Europa har supermagterne og andre stormagter engageret sig mere eller mindre direkte i 3. verdens-konflikter i et forsøg på her at udvide deres indflydelse eller fastholde en eksisterende indflydelse. Terrorbalancen har været medvirkende til, at konflikterne har kunnet holdes inden for visse rammer og dermed også til, at de har kunnet opretholdes gennem længere tid.

Anskuet på denne måde, er der tale om en modsat virkning af kernevåbnenes eksistens end den, der blev fremhævet tidligere. Muligvis spiller kernevåbne og terrorbalancen kun en mindre rolle til forklaring af 3. verdens-konflikterne, men uanset hvad årsagen nu er, så må det konstateres, at brug af militær magt ikke har haft nogen aftagende betydning i og mellem u-lande. Snarere tværtimod.

Når talen specifikt er om brug af militære midler i direkte konfrontationer mellem stormagter og u-lande gør der sig imidlertid nogle forhold gældende, der understøtter den generelle tese i denne artikel. For de vestlige stormagter – og for den sags skyld også for andre tidligere kolonimagter – har militær magt i det store og hele vist sig at være et uegnet middel til fastholdelse af deres dominans i koloniområderne. Og i konflikter med uafhængige u-lande er stormagterne tit kommet til kort, hvis de gennem militær intervention har forsøgt at hævde deres interesser. Det er muligvis en afspejling heraf, at den direkte stormagtsdeltaelse i 3. verdens-konflikter i løbet af efterkrigstiden har været klart dalende – skønt antallet af konflikter har været stigende¹²).

En del af årsagen til, at stater, der umiddelbart synes militært overlegne, i disse tilfælde ikke har kunnet overvinde stater med en langt ringere militær udrustning, kan føres tilbage til det noget diffuse begreb *viljestyrke*. Det er besiddelsen af en høj grad af viljestyrke, der skaber forudsætningen for gennemførelse af en effektiv guerillakrigs-strategi, og det er viljestyrken – kombineret med den lave levestandard – der gør det muligt for en befolkning i årevis at acceptere de afsavn, som en langstrakt krigsførelse mod en militært overlegen modstander medfører. Bag viljestyrken ligger først og fremmest fremvæksten af den stærke nationalisme, der har kendetegnet udviklingen i de fleste tidligere koloniområder. Herved er også skabt et *sammenhold* i befolkningen, der har stået i modsætning til de interne stridigheder, som kolonimagten eller det intervererende i-land har måtte døje med under forsøget på at hævde sine interesser.

Udover Vietnamkrigen er Frankrigs flerårige krigsførelse i Algier det mest illustrerende eksempel på samspillet mellem disse forskellige faktorer. I 1830 havde franskmændene kun haft brug for 30.000 mand for at erhverve denne nordafrikanske provins. I 1962 måtte de trække sig ud efter 8 års forgæves kamp og med en indsats, der havde været 20 gange så stor. Krigen havde skabt adskillige regeringskriser i Frankrig, og ikke engang gennemførelsen af en ny styreform, udløst af de mange kriser, kunne forhindre borgerkrigs lignende tilstande i forbindelse med tilbagetrækningen.

Disse erfaringer fra u-landskonflikter har naturligvis kun begrænset værdi, når det drejer sig om en belysning af de vilkår, der generelt gælder for småstater. Sammenholds faktorens betydning kan dog overføres på andre situationer. Det er således ikke kun den særlige form for nationalisme, der opstod i de gamle kolonier, der kan forklare, at stater udviser stærkt sammenhold. Mere teknisk og administrative forhold, der er knyttet til et lands størrelse, spiller også en rolle. Koordinationsvanskelighederne må antages at være større hos en stormagt end i en småstat. Også i forbindelse med militære konflikter kan sådanne vanskeligheder få betydning. Divergerende værnsinteresser har således været særlig udtalte inden for stormagters militære apparater. For en småstat er det derimod lettere at opnå fælles fodslag – naturligvis alt afhængig af, hvor vigtig en potentiel krigsførelse betragtes i småstaten.

Prioritering af velfærd

Blandt de målsætninger stater har haft med at føre krig har økonomiske til alle tider spillet en væsentlig rolle. Det vil altid kunne gøres til genstand for fortolkninger, hvad motiverne for staters krigsførelse har været – bl.a. fordi der som regel er flere forskellige, og fordi erklærede motiver sjældent svarer til de reelle. Men for langt de fleste typer af krige mellem stater, hvad enten det nu er kolonikrige, verdenskrige eller territoriale konflikter, er det ikke vanskeligt at påvise, at økonomiske motiver – ved siden af en række andre – på en eller anden måde har indtaget en vigtig plads, hvis ikke den dominerende.

Hvis krig først og fremmest tjener økonomiske formål, kunne den udvikling, der i efterkrigstiden har været i retning af at prioritere velfærdsmål højere i udenrigspolitikken, umiddelbart foranledige til at tro, at tilskyndelsen til at føre krig var blevet større. Sammenhængen er imidlertid omvendt. De forhold, der her spiller ind, skal kort belyses i det følgende.

Som en overordnet betragtning er det vigtigt at betone, at en stats økonomiske interesser naturligvis ikke er entydige. Hvad der kan være en økonomisk fordel for én gruppe af befolkningen kan være til ulempe for en anden gruppe. Man kan imidlertid sige, at stater som helhed i dag forfølger bredere økono-

miske interesser end tidligere. Der eksisterer ganske vist stadig økonomiske eliter, der ikke mindst i store stater har en uforholdsmæssig stor indflydelse i udenrigspolitikken. Men hensynene til disse eliter og de interesser, der er knyttet hertil, er ikke længere så enerådende som tidligere. I de vestlige i-lande har den relative demokratisering af udenrigspolitikken betydet, at også bredere vælgergruppers interesser søges tilgodeset af politikerne. På trods af en helt anden samfundsstruktur gælder noget tilsvarende i de socialistiske i-lande, herunder især Sovjetunionen. Systemets legitimering udspringer her bl.a. af en målsætning om udryddelse af de private særinteresser, der er knyttet til besiddelsen af stor økonomisk magt. Under forsøget på at opfylde denne målsætning er der opstået nye særinteresser, men de er i højere grad end tidligere under politisk kontrol.

Brede økonomiske interesser er i sig selv vanskeligere at forfølge ad militær vej end snævre. Hvor opfyldelsen af de snævre (f.eks. multinationale selskabers ejendomsbesiddelser) ofte vil være betinget af et enten/eller og derfor – hvis andre midler ikke slår til – må ske ved voldelig undertrykkelse af andre stater, kan de brede interesser (f.eks. sikring af en landbrugseksport) bedst tilgodeses ad forhandlingens vej; enten fordi der er fordele at hente på begge sider, eller fordi det kun drejer sig om at opnå mindre indrømmelser fra andre stater.

Men samtidig har udviklingen i retning af øget økonomisk interdependens i det internationale system, der er en af årsagerne til, at velfærdsmålene har fået en højere prioritering i udenrigspolitikken, skabt nye kanaler for varetagelsen af økonomiske interesser udadtil. Der er opstået nye fora, hvor der løbende finder forhandlinger sted om de spørgsmål, der vedrører opfyldelsen af staternes velfærdsmål. Og iværksættelsen af disse forhandlinger sker nærmest pr. automatik i kraft af eksistensen af bestemte procedurer og på forhånd indgåede aftaler. I den forbindelse er det navnlig den voldsomme vækst i antallet af internationale organisationer, der spiller en rolle. Men også det forhold, at staterne er bundet tættere sammen i kraft af de mange direkte kontakter mellem statslige subaktører. Herigennem fremmes yderligere en forståelse af staternes fælles interesser, hvorimod de nationale tenderer mod at glide mere i baggrunden.

De nye udenrigspolitiske velfærdsmål, der er knyttet til befolkningernes økonomiske levevilkår i bred forstand, kan altså kun vanskeligt opfyldes ved hjælp af militære midler, og samtidig er der åbnet for nye fredelige veje til deres opfyldelse. Oveni kommer, at de nye veje på visse områder giver større mulighed for overvindelse af interessemodsatninger, hvorved tilskyndelsen til at benytte sig af drastiske forholdsregler yderligere mindskes.

Sammenhængen mellem den øgede prioritering af velfærdsmål og den mindskede anvendelse af militære midler har imidlertid også noget med *omkostningssiden* at gøre; og ikke kun med mulighederne for at fremme velfærdsmå-

lene. Både militære og økonomiske omkostninger spiller her en rolle.

Den stærkt øgede sårbarhed, som den våbenteknologiske udvikling har forårsaget i såvel små som store stater, er ikke mindst betinget af en øget trussel mod befolkningens velfærd. Ved anvendelsen af kernevåben er truslen ikke kun rettet mod enkeltindviders overlevelse, men mod samtlige indbyggere i et samfund – herunder også alle i den civile sektor. Og netop på grund af sårbarheden risikerer også den angribende stats indbyggere at blive udsat for udslettelse. Selv hvis angrebet ikke gengældes, vil det radioaktive nedfald forårsage ødelæggelser langt fra det område, hvor våbnene er bragt til eksplosion. Der er således en åbenlys modsætning mellem anvendelse af moderne våbenteknologi og varetagelsen af velfærdsinteresser.

Men helt bortset fra nye våbens ødelæggelsesvirkning, så betyder øget vægt på velfærdsmål, at de relative omkostninger ved at satse på militære midler i udenrigspolitikken bliver større – såvel menneskeligt som økonomisk. Menneskeligt fordi individers liv og opretholdelsen af det prioriteres højere. Der bliver flere barrierer mod at bruge soldater som kanonføde, og tab af menneskeliv under militære forehavender, hvis berettigelse kan anfægtes, risikerer at skabe intern uro. Disse forhold er med til at forklare, hvorfor amerikanerne i 1975 følte sig tvunget til at trække sig ud af Vietnam, og hvorfor englændernes militære engagement i Falklandskrigen i 1982 nødvendigvis måtte blive af meget begrænset omfang.

Også de økonomiske omkostninger bliver større, fordi der altid vil være en indbygget konflikt mellem prioriteringen af midler til hhv. civile og militære formål. Med øget vægt på velfærdsmål bliver prioriteringen vanskeligere, og den byrde, som militærbevillingerne repræsenterer, vil føles relativt tungere.

Den øgede økonomiske interdependens virker også ind på omkostningerne ved at ty til militære midler i udenrigspolitikken. Blandt de lande, hvor denne interdependens er særlig udtalt, de industrialiserede lande inden for OECD (Vesteuropa, Nordamerika samt Japan), har man talt om, at der er udviklet et såkaldt sikkerhedsfællesskab. Krig betragtes ikke længere som et redskab til varetagelse af udenrigspolitiske interesser staterne imellem. Årsagen er først og fremmest, at den mulige gevinst ikke står i noget rimeligt forhold til de økonomiske tab, stater inden for et interdependent system uundgåeligt vil påføre hinanden, når militære midler bringes til anvendelse. Når økonomiske interesser samtidig tillægges større vægt, vil sikkerhedsfællesskabet tendere mod at blive styrket.

Den økonomiske interdependens gør sig også gældende på tværs af de sikkerhedspolitiske skillelinier i verden. Det er dog vanskeligt at vurdere, om der her ved opnås en reel krigsforebyggende effekt. Den store strid, der i begyndelsen af 80'erne stod om etableringen af en gasledning fra Sibirien til Vesteuropa tyder på, at interdependensen også i denne sammenhæng kan tillægges sikkerhedspo-

litisk betydning. Et af de store spørgsmål her var, om den øgede vesteuropæiske sårbarhed ville svække NATO's modstandsvilje over for Sovjetunionen i en krisituation og dermed også svække den militære magts anvendelighed.

Som tidligere omtalt er den beskrevne udvikling til fordel for småstater, alene fordi der generelt er tale om mindre brug af militær magt. Dertil kommer de afledede virkninger heraf. De højere prioriterede velfærdsmål kan forfølges uden at det sker i skyggen af andre staters militære overlegenhed. Når der ikke længere i samme udstrækning er en kobling mellem de forskellige former for magt, kan en relativ styrkeposition på f.eks. et begrænset økonomisk felt lettere omsættes i konkrete resultater. Det bliver sværere at definere en stormagts og en småstats status generelt. Selv stater, der almindeligvis benævnes småstater, kan på visse områder karakteriseres som stormagter (jf. olielandene).

Multilateralisering

Den multilateralisering af udenrigspolitikken, der har fundet sted i efterkrigstiden har på det militære område vist sig i form af en stærkt øget tendens blandt staterne til indgåelse af alliancer. I hvert fald siden slutningen af det 19. århundrede har alliancedannelser været et udbredt fænomen i den internationale politik, men aldrig før har de militære alliancer haft så global en karakter, og aldrig før har de enkelte alliancer omfattet så mange medlemmer. Det er Øst-Vest konflikten, der er den vigtigste enkeltårsag hertil. På begge sider har den trukket et stort antal stater med ind i alliancedannelsesprocessen. På vestlig side kan således nævnes, at Atlantpagttraktaten (1949) og Rio-pagten (1947) mellem USA og de fleste latinamerikanske lande er underskrevet af hhv. 16 og 19 stater. På østlig side er alliancedannelsen ikke mindre total i udstrækning – når bortses fra Kina. Men antallet af stater er mindre, hvorfor Warszawa-pagten kun har syv underskrivere.

Denne udvikling afspejler naturligvis det forhold, at mange stater oplever at stå over for fælles trusler – eller i det mindste, at det er lykkedes for de ledende magter inden for alliancen at overbevise staterne herom. Men den afspejler også en tro hos staterne og deres repræsentanter på, at militære midler er nødvendige som svar på de fælles trusler. Alliancernes eksistensberettigelse beror først og fremmest på deres afskrækkelsesfunktion og deres forsvarsfunktion. Og begge funktioner søges varetaget ved hjælp af militære midler.

Den øgede udbredelse af alliancer i efterkrigstiden er derfor i sig selv udtryk for, at behovet for militær magt er blevet større, og den synes heller ikke at have mindsket troen på denne magts anvendelighed. Til det sidste kan umiddelbart siges, at afskrækkelsesfunktionen i begge de to hovedalliancer i Øst-Vest konflikten, NATO og Warszawa-pagten, tillægges en overordnet betydning. De

moderne våben menes at gøre afskrækkelsen så effektiv, at sandsynligheden for en militær konflikt er meget lille. Vi er herved tilbage i de synspunkter om de militære midler anvendelighed, der er omtalt tidligere. Men hertil kommer, at multilateraliseringen har haft nogle særlige virkninger for småstaterne, hvad angår brugen af militær magt.

Det skal her først betones, at militære trusler tegner sig helt anderledes for en småstat i det øjeblik den er medlem af en alliance, end hvis den står isoleret i den internationale politik, – hvorimod det samme ikke er tilfældet for stormagten. Der er tale om to modsatrettede virkninger af alliancemedlemsskab, hvad angår risikoen for at militære magtmidler vil blive anvendt imod småstaten.

Den positive virkning består i, at omkostningerne – hvis ellers alliancen fungerer efter hensigten – vil være langt større for angriberen end ellers. Det er et isolerede stormagtsangreb, der gennem tiderne har udgjort småstatens største sikkerhedsproblem. Over for det har småstaten traditionelt været mere eller mindre forsvarsløs i kraft af forskellen i aktuelle og potentielle ressourcer – en forskel, som selv en nok så massiv oprustning ikke har kunnet udligne. Med et alliancemedlemsskab i ryggen har småstaten sat sig ud over dette problem. Et stormagtsangreb kan ikke tænkes, blot fordi småstaten betragtes som et let offer.

Heroverfor står det forhold, at alliancemedlemsskabet medfører, at småstaten kan risikere at blive draget ind i en militær konflikt, som den ved at stå alene kunne have håbet at holde sig udenfor. Anskuet på denne måde betyder medlemsskabet, at risikoen for, at der anvendes militære magtmidler mod småstaten øges.

Hvilken af de to virkninger, der er stærkest, er det umuligt at afgøre generelt. Udover småstatens egen politik og dens betydning for andre stater afhænger det først og fremmest af, hvordan den politiske udvikling former sig i dens omgivelser. Og hvad angår dette sidste punkt tyder udviklingen i efterkrigstiden på, at det er den første af de to omtalte virkninger, der har haft størst betydning. Det gælder især, hvis man betragter situationen i Europa, som den tager sig ud fra de vestlige småstaters synspunkt.

Alliancedannelserne har været tæt knyttet sammen med det bipolære internationale system, der i Europa har skabt fastlåste og derfor også relativt stabile militære relationer. De konkrete forhold, hvorunder altså både hører den våbenteknologiske udvikling, men også det etablerede alliancesystem, har mindsket sandsynligheden for militære konflikter mellem Øst og Vest i Europa, der har oplevet en enestående lang fredperiode. Det er ikke hermed postuleret, at denne tilstand vil vare ved. Det afgørende er imidlertid, at som den hidtidige udvikling har formet sig, så har den nævnte negative virkning for småstater af alliancemedlemsskab ikke materialiseret sig. Og at hele alliancesystemet i sig selv

synes at have været en medvirkende årsag hertil.

Samtidig kan dog også hævdes, at den fastlåste militære og politiske situation i Europa bevirker, at heller ikke den positive virkning af alliancemedlemskab kan tillægges nogen synderlig betydning. Også for en neutral småstat (f.eks. Sverige og Østrig) er risikoen for et isoleret stormagtsangreb minimal. Denne påstand kan ikke afvises, men er under alle omstændigheder sværere at underbygge end påstanden om, at risikoen for de alliancetilknyttede småstater er kraftigt reduceret. Og den står ikke i modsætning til hovedtesen om, at multilateraliseringen har mindsket den militære magts anvendelighed.

Men ud fra de østeuropæiske småstaters synsvinkel kan man muligvis tale om en modsat virkning af alliancesystemet og den dermed sammenhængende stabilitet. Den opdeling i interessesfærer, der er en følge heraf, har generelt gjort det vanskeligere for småstaterne at foretage grundlæggende inden- og udenrigspolitiske ændringer. De kan ikke forvente støtte fra modparten hertil. Og det giver den dominerende magt større mulighed for inden for egen indflydelsessfære at gribe til militær undertrykkelse, når småstater forsøger at bryde med de rammer, systemet sætter. Man kan sige, at det kun er de status quo orienterede småstater, der har mærket den omtalte positive virkning, – og de befinder sig hovedsagelig i Vest. Med de seneste ændringer i Sovjetunionens politik er denne konstatering dog ikke længere uden videre holdbar.

Normdannelse

Den tilstand er endnu fjern, hvor internationale normer har erstattet magtkalkulationer som rettesnor for staternes adfærd. Og det kan stærkt betvivles, om den tilstand overhovedet er opnåelig. Ikke desto mindre kan der konstateres tendenser til, at internationale normer – i hvert fald på visse områder – tillægges øget betydning. Vi skal her til sidst diskutere, i hvor høj grad disse tendenser gør sig gældende, hvad angår brugen af militær magt.

At der rent faktisk er tale om en øget normdannelse, der gør det mindre legitimt for staterne end tidligere at anvende krig som redskab i deres udenrigspolitik, kan konstateres på flere måder. Bl.a. under indflydelse af den såkaldte *neoneutralitet*¹³⁾ og erfaringerne fra verdenskrigene er der i folkeretten blevet indbygget nye begrænsninger for brugen af militær magt. Princippet om proportionalitet forbyder staten at foretage sig mere end nødvendigt til imødegåelse af et væbnet angreb. Og FN's charter tillader kun krig som en selvforsvarsforanstaltning eller som støtte til ofre for aggression. Da hverken FN eller noget andet internationalt organ er i besiddelse af magtmidler til håndhævelse af disse principper, er det tvivlsomt om de er udtryk for andet end vage, abstrakte målsætninger. Nok så interessant er det at se på, hvilke normer staterne synes at til-

lægge betydning i deres politiske praksis.

Her kan man først og fremmest pege på, at især stormagterne gør sig store anstrengelser for at retfærdiggøre krigeriske handlinger og besmykke deres motiver. Henvisninger til at kampen gjaldt sikring af demokratiet og en varig fred, var allerede udbredte under de to verdenskrige. I 1939-40 blev de – navnlig fra engelsk side – brugt i et forsøg på at engagere de neutrale småstater, f.eks. Sverige og Norge, i opgøret med Hitler-Tyskland. Efter 2. Verdenskrig synes denne tendens forstærket. Når USA griber militært ind i andre lande, hvad enten det nu er i Sydøstasien, Mellemøsten eller Mellemamerika, sker det sjældent alene med den begrundelse, at USA's nationale interesser er på spil. I stedet betones hensynet til demokratiske principper, menneskerettigheder eller andre alment accepterede normer. Og Sovjetunionens direkte eller indirekte støtte til oprørsbevægelser eller truede regimer i Den tredje Verden sker altid udadtil for at forsvare social retfærdighed og undertrykte folks berettigede krav. I samme forbindelse kan nævnes, at når kolonimagterne måtte opgive kampen for at fastholde deres tidligere besiddelser, var det ikke mindst under indtryk af, at denne kamp ikke længere kunne forsvares ud fra gældende retfærdighedsnormer. Heri indgik også en mere eller mindre implicit norm om, at store og rige staters undertrykkelse af små og fattige stater ikke længere blev anset for acceptabel.

Man kan diskutere, i hvor høj grad den omtalte brug af normer på det deklaratoriske plan udsiger noget om normernes reelle betydning for staternes adfærd. Er normdannelsen kun en slags overbygning, der afspejler nogle af de mere kontante hensyn, der er behandlet under de foregående punkter? Hertil kan man både svare ja og nej.

Stater har naturligvis ofte en interesse i at skjule deres reelle motiver og i stedet henvise til alment accepterede principper. Men netop det stigende behov for at henvise til sådanne principper viser, at de også udgør en del af det reelle grundlag, som staternes udenrigspolitik må udformes på baggrund af. Det er her navnlig den tidligere omtalte demokratisering af udenrigspolitikken og verdensopinionens øgede betydning, der spiller en rolle. Gennem denne udvikling har normerne fået en mere central plads i beslutningsprocessen. Og stormagterne har lært, at det ikke kan betale sig at ignorere den nye politiske faktor, der er skabt her. Manglende hensyntagen til normerne kan betyde, at målsætninger, der i øvrigt ikke har noget med normerne at gøre, ikke kan opfyldes. Forstået på denne måde kan de normer, der tilsiger staterne at nedprioritere brug af militære midler, siges at være blevet en selvstændig faktor i den internationale politik. Udviklingen er blevet hjulpet på vej af, at tidligere tiders heroiske forhold til krig i dag kun undtagelsesvis præger statsledere og andre af samfundets magthavere.

4. Konklusion

Der er ikke med de gennemgåede 5 punkter, og hvad der er sagt om de danske erfaringer, leveret nogen dokumentation for, at militære midler skulle have udspillet deres rolle i sikkerhedspolitikken. Både det fortsat høje rustningsniveau i såvel Øst som Vest, de mange militære konflikter i Den tredje Verden og våbenhandelens store omfang peger på det modsatte. Der er ikke i overskuelig fremtid udsigt til en verden, hvor den mulige brug af militære tvangsmidler ikke indgår blandt elementerne i staternes relationer med hinanden. Men der er som påvist stærke og umiskendelige tendenser, der indskrænker de militære magtmidlers anvendelighed – og også tegn på, at erkendelsen heraf breder sig blandt de sikkerhedspolitiske beslutningstagere. Både de nye afspændingsbestræbelser mellem USA og Sovjetunionen og i forbindelse hermed de første aftaler om en reel reduktion af våbensystemer synes at bekræfte denne udvikling. Både for Danmark og andre småstater åbner sig herved nye muligheder i den internationale politik. Men en udnyttelse af disse muligheder kræver, at de ansvarlige beslutningstagere er parate til at gøre op med vigtige dele af den sikkerhedspolitiske tankegang, der har været fremherskende i efterkrigstiden.

Noter og henvisninger

- 1) Ole Karup Pedersen: *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik* (Kbh. 1970), s. 583.
- 2) Ibid. Det grundlæggende modsætningsforhold i forsvarsopfattelse er også beskrevet i Søren Mørch: *Den ny Danmarkshistorie* (Kbh. 1984), s. 211-214.
- 3) Ole Karup Pedersen, *op.cit.*, s. 590-603.
- 4) Se hertil min bog: *9. april 1940 - et politisk lærestykke?* (Kbh. 1987). I det følgende gengives med enkelte mindre ændringer uddrag af min kronik i *Politiken*, 6.1.1988: »Hvad skal det nytte?«, der er skrevet i anledning af bogens udgivelse.
- 5) Se Viggo Sjøqvist: *Erik Scavenius*, bd. 1, kap. XII.
- 6) Bl.a. af F.H. Kjølens i *Fra mit livs logbog* (Kbh. 1975), s. 123-25. Også Bjørn Svensson betoner i sin bog *Derfor gik det sådan 9. april* (Kbh. 1965) det danske marginalforsvars betydning – men kun i sammenhæng med en fælles nordisk indsats (s. 88, s. 231-32 og s. 241).
- 7) Se diskussionen i *9. april 1940 - et politisk lærestykke?* afsnit 6.2 og 6.3. Her gengives bl.a. de noget modstridende opfattelser hos A.R. Jørgensen: *9. april. De spildte muligheders dag* (Kbh. 1980) og Michael H. Clemmesen: *Jyllands landforsvar fra 1901 til 1940* (Kbh. 1982).
- 8) Denne del af artiklen er udarbejdet i tilknytning til et større projekt om småstaters handlefrihed støttet af »Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg« (SNU).
- 9) En sådan sondring havde det ikke været nødvendigt at stille op, hvis det havde drejet sig om forskelle m.h.t. økonomiske ressourcer. På dette punkt vil en overlegenhed under alle omstændigheder få indflydelse på relationer mellem stater, idet handelsmæssige samkvem, der finder sted under normale, »fredelige« tilstande i det internationale system, skaber asymmetriske afhæn-

gighedsrelationer. Når det gælder militære ressourcer er der derimod i højere grad vandtætte skotter mellem staterne. Overlegenhed får kun indflydelse på forholdet til andre stater i det øjeblik, der træffes en politisk beslutning om at gøre brug af den, eller hvis der eksisterer en tilstrækkelig stor tiltro til, at en sådan beslutning engang i fremtiden vil blive truffet.

- 10) Se hertil navnlig Klaus Knorr: *The Power of Nations* (New York 1975), kap. V, som dele af det følgende støtter sig på. Den samme udvikling påpeges også i Keohane og Nye: *Power and Interdependence* (Boston/Toronto 1977), s. 27-29.
- 11) Se bl.a. Anders Boserup: »Krigens vilkår: teknologien« i *Krig og Fred* nr. 4/1986, s. 15-18
- 12) Klaus Jürgen Gantzel og Jörg Meyer-Stamer (Hrsg.): *Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1984. Daten und erste Analysen* (München/Köln/London 1986), s. 76.
- 13) Se Georg Cohn: *Neo-Neutralitet* (Kbh. 1937). Omtalt hos Ole Karup Pedersen, *op.cit.*, s. 476-79.

FORSVARSMINISTER P. MUNCHs OPFATTELSE AF DANMARKS STILLING SOM MILITÆRMAGT

Belyst ved hans forvaltning af sit ressort 1913-20

af *Wilhelm Christmas-Møller*

1. Problemstilling

P. Munch er formentlig den blandt danske politikere i første halvdel af dette århundrede, der har beskæftiget sig mest indgående med landets sikkerhedsproblemer. Det gjorde han ud fra en omfattende teoretisk og praktisk indsigt. Fra et udgangspunkt som højremand og fæstningstilhænger i den pure ungdom blev han radikal og skeptisk overfor alt militærvæsen. Hans dybe sociale forståelse ufortalt, var det politiske skifte primært bestemt af hans syn på Danmarks sikkerhed. Naboskabet til et stadigt stærkere Tyskland og den lange række af forslag til ordning af forsvaret, som havde præget debatten fra 1870 til 1909, havde bibragt ham den overbevisning, at Danmark overhovedet ikke lod sig forsvare med militære midler overfor et stormagtsangreb¹⁾.

Om P. Munchs faglige kompetence har viceadmiral Hjalmar Rehnitz ud-talt sig med stor anerkendelse og med et skarpt blik for den særlige form. P. Munch gav sin forvaltningspraksis: »Han var saa langt den af Forsvarsmini-strene, jeg har arbejdet under der havde mest Indsigt i militære Problemer... Men Torpedoer var han en afgjort Modstander af og saa helst, at de ikke kunne være effektive«²⁾.

Med sine forsvarspolitiske standpunkter blev P. Munch Viggo Hørups arvtager. »Hvad skal det nytte?« havde Hørup spurgt, og P. Munch havde allerede før 1913 underbygget spørgsmålet med talrige teoretiske analyser. Set i forhold til traditionel tænkning var opfattelsen kættersk, og argumentation og spørgsmål kom fra den rationelle venstre hjernehalvdel, mens de konservative svar i mere end én forstand kom fra højre: »En Nation forsvare sig ikke efter nøjere Overvejelse. Den forsvare sig, fordi den er en Nation, og den er en Nation, fordi den forsvare sig«³⁾. Det var de to principielle synspunkter, der stod overfor hinanden i den indenrigspolitiske strid om dansk forsvar.

Nu magede det sig sådan, at P. Munch blev forsvarsminister fra 1913 til 1920. Han fik da lejlighed til at efterprøve sine teorier i praksis, og det vel at mærke under de særligt vanskelige vilkår, som Første Verdenskrig uden overdrivelse kan kaldes.

Det lykkedes at bevare neutraliteten. Men årsagerne hertil var så uklare, at det ikke bidrog til at mindske de ideologiske modsætninger⁴). Striden om forsvaret fortsatte i den på P. Munchs foranledning nedsatte Forsvarskommission af 1919, videre i 1930'erne, da P. Munch var udenrigsminister og endelig med ny styrke efter 1945, da begivenhedsforløb og ansvarsforhold skulle udredes i forbindelse med besættelsen.

I sin disputats om P. Munch som udenrigsminister har Ole Karup Pedersen redegjort for dennes forsvarspolitiske opfattelse. Analytisk lader den sig inddele i *tre problemområder*: 1) Synet på forsvaret og den ydre sikkerhed. 2) Synet på forsvaret og den indre sikkerhed. 3) Synet på forsvaret som en militarisering af samfundet⁵).

Formålet med efterfølgende lille afhandling er at søge belyst, i hvilket omfang P. Munchs opfattelse blev bekræftet og udviklet af de erfaringer, han gjorde som forsvarsminister⁶). Formålet er desuden at søge belyst, hvilken politisk dispositionsfrihed en minister kan have i retning af at sætte sin opfattelse igennem som praktisk politik, når hans arbejdsgrundlag er en allerede eksisterende lovgivning og organisationsstruktur.

2. De politiske vilkår

Det internationale system og Danmarks strategiske betydning

Det internationale system, som siden 1815 havde været et magtbalancesystem, tenderede fra 1907 mod bipolaritet. Da var nemlig de to magtblokke dannet, der førte krig mod hinanden fra 1914-18. Konstellationen var den for Danmark værst tænkelige, fordi England og Tyskland stod på hver sin side.

Når der som her – for kortheds skyld – ses bort fra landbrugseksportens eventuelle betydning, må de krigsførendes interesse i dansk område ses i forhold til marinestrategien. I samme grad som fastlandsblokade og ubådskrig blev tillagt øget vægt for udfaldet, steg interessen for Danmark. Mønstret var i hele perioden, at England havde en offensiv interesse i at angribe de tyske flådebasen via indfald gennem Bælterne til Østersøen og/eller ved en landværts operation gennem Jylland. Tyskland havde omvendt en defensiv interesse i at hindre sådanne operationer i at lykkes.

Blandt forskere er det omtvistet, hvor aktuelle de engelske planer egentlig var.

Det kunne samtidens danske statsmænd naturligvis heller ikke vide. Det afgørende for Danmarks sikkerhed var imidlertid også primært, hvad den politiske og militære ledelse i Tyskland måtte mene herom. Truslen mod Danmarks neutralitet hidrørte altså fra et muligt kapløb mellem England og Tyskland om at sætte sig i besiddelse af dansk område eller fra en ensidig, præventiv tysk aktion.

Under alle omstændigheder var de truede danske områder dels gennemsejlingsfarvandene, dels de jyske havne, der var egnede til en landgangsoperation samt landegrænsen. Danmarks sikkerhed beroede derfor på forholdet mellem den engelske planlægning, de tyske forestillinger herom samt på Tysklands tillid til det danske forsvars evne og vilje til at kunne afværge en eventuel engelsk aktion⁷⁾.

Det danske politiske system

Ministeriet Zahle II sad fra 1913 til 1920, og det sad parlamentarisk fast i sadlen, da der ikke på noget tidspunkt var tilløb til, at det skulle komme i mindretal i Folketinget⁸⁾. Når dets tid alligevel kan betegnes som politisk krisefyldt, var årsagen det uafklarede statsretlige problem om forholdet mellem kongemagt og ministermagt indenfor regeringsorganet. Det var ikke på lovgivningsområdet, men i forvaltningsfunktionen, at ministeriet var sårbart. Det beroede på *tre forhold*: 1) Tilbagevendende uenighed mellem konge og ministre om udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik. 2) Kongens hævde af sin ret til at øve faktisk indflydelse på disse anliggender. 3) Kongens og de toneangivende ministres opfattelse af, at kongen statsretligt var beføjet til at afskedige sit ministerium og tage et forretningsministerium i tilfælde af åben konflikt⁹⁾.

Det gav kongen en reel magtposition i de tilfælde, hvor hans synspunkter var sammenfaldende med oppositionens på Rigsdagen og med de højere officerer, hvorfra både han og oppositionen fik kritisk information om sikkerhedspolitiske spørgsmål.

I sidste ende beroede konflikten på, at den officielle enighed om neutraliteten var yderst labil. Under overfladen var den politiske elite dybt splittet i spørgsmålet om, hvad der kunne og burde ske, hvis neutralitetspolitikken skulle bryde sammen. Overfor ministeriets og flådeledelsens tyskorienterede sikkerhedspolitik stod kongens, oppositionens og hærledelsens engelskorienterede sympatier. Navnlig i forbindelse med forvaltningen af det landmilitære sgeområde, gav det anledning til konflikt¹⁰⁾.

3. Det lov- og forvaltningsmæssige grundlag

Forsvarslovene af 1909

Grundlaget for Danmarks sikkerhedspolitik under Første Verdenskrig var forsvarslovene af 1909. De var et kompromis mellem divergerende opfattelser både blandt politikere og blandt de sagkyndige¹¹⁾.

Deres storpolitiske baggrund – scenariet om man vil – var den situation, der faktisk opstod i 1914: krig mellem Tyskland og England. Formålet var at skabe et forsvar, der gjorde det muligt at føre en »ligelig neutralitetspolitik«. Militært var opgaven altså at opbygge en hær og en flåde, der kunne afskrække henholdsvis verdens stærkeste landmilitære og sømilitære magter fra at krænke dansk neutralitet. Det var 1807 og 1864 om igen, denne gang bare i ét hug.

Teoretisk var lovene en styrkelse af forsvaret. Nyt var, at hovedparten af hæren for fremtiden skulle koncentreres på Sjælland med den politisk omstridte fæstning som brohoved. Ordningen skabte det praktiske problem, at hovedparten af mobiliseringsstyrken var bosiddende i Jylland, hvorfra den skulle overføres til Sjælland. For at muliggøre denne operation, oprettedes en sikringsstyrke. Tanken med en tidlig indkaldelse af den var at dække den egentlige mobilisering mod et kupagtigt angreb.

Til Jyllands forsvar var kun afsat en mindre styrke, der både skulle dække landegrænsen og havnene Esbjerg, Frederikshavn og Århus. Flåden skulle varetage kystforsvaret, bistå ved forsvaret af havnene samt sikre forbindelsen mellem landsdelene.

Iøvrigt afspejlede den detaljerede opremsning af de to værnets opgaver i fuldt mål den uoverskuelige mangfoldighed, der kendetegner Danmarks sikkerhedsgeografi.

Den sikkerhedspolitiske planlægning før 1913

Ét er vedtagelse af rammelove, noget andet er rammernes materielle udfyldning. Denne del af de sikkerhedspolitiske forberedelser var slet ikke tilendebragt, da P. Munch overtog sit ministerium.

På to områder var forberedelserne dog nået meget længere end den nye forsvarsminister sikkert havde forestillet sig selv i sine værste drømme.

Det foranledigede den travle minister til i oktober 1913 at bruge nogle aftener af sin sparsomme fritid på at skrive af i et privat kollegiehæfte fra nogle akter, han havde fundet i sit nyerhvervede ministerium. Interessen gjaldt papirer om de forberedelser, der under hans forgænger, venstremanden Klaus Berntsen, var truffet med henblik på en mobiliseringssituation. Akterne var dels referater af 14 bilag til to møder, som i november 1912 var blevet afholdt i et nyopret-

tet forsvarsråd¹²⁾.

P. Munchs optegnelser herom fylder 20 håndskrevne sider. Udførligst er hans gengivelse af de udkast til kgl. anordning og foreløbige love, der omhandlede indførelse af belejringstilstand i 1. generalkommandodistrikt, dvs. i fæstningen København og områderne udenom denne. Andre lovudkast drejede sig om påtale- og straffeforhold ved overtrædelse af bestemmelserne. Endelig var der et »Forslag til Vejledning for Overgeneralen m.fl. med Hensyn til Belejringstilstands Betydning og Virkning«.

Forsamlingsforbud, indendørs som udendørs; censur af aviser og blade; ret til rekvisition af arbejdskraft og materiel; befalingsmyndighed over alle statslige og kommunale instanser; udøvelse af politimyndighed til ordenes opretholdelse. – Det var i korthed de beføjelser, som kunne tillægges overgeneralen eller dennes stedfortræder i tilfælde af mobilisering. Generelt om myndighedsudøvelsen hed det: »Forbindelsen mellem de militære Myndigheder og Befolkningen skal foregaa gennem de civile Myndigheder, med mindre særlige Omstændigheder nødvendiggør, at der afviges herfra. Selv om en af Overgeneralen udstedt Ordre til de civile Myndigheder staar i Strid med de for disse gældende bestemmelser, er de civile Myndigheder dog pligtige at efterkomme Ordren.«

Af andre papirer fremgik, at forberedelserne var sat i værk på initiativ af generalstaben, at bestemmelserne var udarbejdet af generalauditøren med bistand af auditor, dr.jur. T.G. Jørgensen, samt at bestemmelserne tænktes sat i kraft i forbindelse med mobilisering og i form af provisoriske love efter hjemsendelse af Rigsdagen.

Set med vore dages øjne var de stipulerede strafferammer milde, men ellers var det bestemmelser af en art, som den danske befolkning ved skæbnens gunst nu først fik lejlighed til at stifte bekendtskab med under den tyske besættelse ca. 30 år senere.

Også efterretningsvæsnets forberedelser var under kaptajn Erik Withs energiske ledelse ganske avancerede. Af to bilag fremgik, hvorledes det udenlandske og det indenlandske efterretningsvæsen var organiseret.

Tjenesten i udlandet skulle varsle generelt om forberedelser til mobilisering og specifikt om tegn på forestående angreb på Danmark. Til det formål disponerede With efter eget udsagn over agentnet, der dækkede hovedparten af de tyske havnebyer, fæstningsbyer ved grænserne til Rusland og Frankrig, et net i Nordslesvig, samt agenter i enkelte engelske, norske og svenske havnebyer.

I august erfarede de radikale ministre, at With under det foregående ministerium havde indledt et samarbejde med udenrigsministeriet i henhold til hvilket, de danske konsulter og enkelte andre i udetjenesten skulle forsynes med koder, så de kunne melde hjem til den danske efterretningstjeneste om usædvanlige forhold på deres tjenestested.

Det fremgik endelig, at efterretningstjenesten for at kunne vurdere værdien af nettene havde afholdt en regulær mobiliseringsøvelse med agenterne i udlandet og – meget naturligt set fra et fagligt synspunkt – som den realistiske baggrund havde valgt den internationale krise, der opstod som følge af krigen på Balkan 1912-13¹³).

I det indenlandske efterretningsvæsen var der både duer og høge. De første befandt sig normalt på private og militære brevduestationer, men skulle ved mobilisering samles i slag på strategisk vigtige punkter. Under mobiliseringsøvelsen havde enkelte ruter fra udlandet været prøvefløjet.

Høgene levede mere ubemærket og spredt ud over landet som fyrmestre, sønefogeder, lokalt politi, læger og præster med en fortid i Akademisk Skyttekorps, mejeriejere, købmænd og en enkelt direktør for Store Nordiske Telegrafelskab, hvad han så end kunne gøre sig nyttig med. Vi ved ikke, hvor mange personer denne tjeneste omfattede i 1913, men i løbet af krigen skal organisationen efter Withs egne oplysninger efterhånden være kommet op på »1500 patriotiske Mænd«¹⁴).

Endelig kunne P. Munch, ved at studere grundlagene for de årlige generalstabsøvelser, sætte sig ind i, hvad det var for en krig hærens generaler forberedte sig på: »Under en Krig i Europa, som Danmark er udsat for at blive inddraget i, er den danske Hær og Flaade mobiliserede. Ved Mobiliseringens Iværksættelse er der overvejende Sandsynlighed for, at Neutralitetsbrud vil ske ved Angreb af en over Østersøen fremført Landsgangsekspedition...«¹⁵) »Under en Konflikt mellem Treforbundet og England-Frankrig-Rusland har Danmark maattet slutte sig til de sidstnævnte. Allierede Magters Skibe er ankommet til danske Farvande, saaledes at Forbindelsen mellem Landsdelene er sikker... Den danske Hær er mobiliseret; forskellige Love om Rekvisition, Benyttelse af Jernbaner osv. er udstedt. Da der er Fare for en fjendtlig Indtrængen over den jyske Landegrænse...«¹⁶).

Den herskende sikkerhedspolitiske tænkning i flåden kendte P. Munch fra den analyse, som viceadmiral Kofoed-Hansen allerede havde udarbejdet før krigen, og som han med mellemrum fulgte op i krigens løb¹⁷). Efter flådens opfattelse kom truslen mod Danmark fra England, og den ville blive aktuel, når og hvis den engelske flåde havde bekæmpet den tyske, så en aktion ind i de danske farvande kunne gennemføres uden risiko for et angreb i ryggen. Om den situation var indtrådt efter Jyllandsslaget i maj 1916, var Kofoed-Hansen ikke overbevist, men han var dog så meget i tvivl, at han anså Danmarks sikkerhedspolitiske situation for at være blevet mere prekær.

Det sikkerhedspolitiske koordineringsorgan forsvarsrådet

De to værn var ikke kun uafhængige af hinanden. De var også relativt autonome i forhold til ministeren. Reelt var de i deres dispositioner ikke underkastet andre begrænsninger end dem, der lå i forsvarslovens rammer, den løse opgaveformulering her og de årlige bevillinger til drift og anskaffelser.

Forholdet kom tydeligst frem i deres operationsplanlægning, der kun var nødtørftigt koordineret, men det viste sig også i det forhold, at der under krigen ikke nødvendigvis var nogen logisk sammenhæng mellem ministeriets sikkerhedspolitik, og de planer værnene havde udarbejdet med henblik på imødegåelse af neutralitetskrænkelser.

Situationen under krigen var – sat noget på spidsen – den, at hæren forberedte sig på et tysk angreb mod et punkt i landet, som ingen af de krigsførende interesserede sig for; mens flåden forberedte kamp mod den engelske flåde fra de punkter i de indre danske farvande, hvor sandsynligheden for træfning var størst. Ingen af disse planer var i overensstemmelse med det radikale ministeriums politik. Skulle ulykken indtræffe, ville ministeriet sandsynligvis have foretrukket kapitulation, hvis det ville få mulighed for at styre begivenhederne¹⁸⁾.

Formålet med oprettelsen af forsvarsrådet i 1911 havde ellers været at skabe et sikkerhedspolitisk koordineringsorgan. Rådet gav sæde til udenrigsministeren, krigsministeren og marineministeren med deres respektive direktører samt den kommanderende general og viceadmiralen begge med stabschefer¹⁹⁾. Møder i forsvarsrådet blev holdt, når den internationale situation mentes at kræve det. Det var som nævnt i dette organ, at de under Klaus Berntsen trufne sikkerhedspolitiske forberedelser havde været drøftet.

4. P. Munchs forsvarspolitiske forvaltning

Hovedprincipperne

P. Munchs politiske hovedproblem var, at grundlaget for hans forvaltning af sit ressort var den af forgængerne gennemførte lovgivning, som han ved krigstilstandens indtræden var afskåret fra at foretage større ændringer i, selv om den repræsenterede en sikkerhedspolitisk opfattelse – forskellig fra hans egen.

Straks ved krigsudbruddet havde P. Munch erklæret, at han agtede at efterleve forsvarslovene loyalt, selv om han havde stemt imod ved vedtagelsen af dem. Det var dog nok mere lovenes bogstav end deres ånd, han holdt sig efterrettelig.

Sammenfattende kan det siges, at P. Munchs forsvarspolitiske forvaltning under krigen var ledet af *to overordnede principper*:

Første princip: Hold de politiske eventyrere i Venstre fra magten.

P. Munch er ikke kendt for overdramatiserende ytringer. Følgende enkeltstående og ukommenterede bemærkning i hans erindringer om tiden før krigen skal derfor nok tillægges betydelig vægt: »Desuden stiftede jeg Bekendtskab med de Planer, der i Klaus Berntsens Tid var udarbejdede med Krigsforhold for Øje«²⁰).

Men ikke nok med det. Han og udenrigsminister Scavenius havde også erfaret om den side af Venstres sikkerhedspolitik, der havde fundet praktisk udtryk i departementchef Lützens forhandlinger på I.C. Christensens vegne i årene 1906-07 med den tyske generalstabschef²¹).

I det venstreparti, der var det eneste reelle alternativ til det radikale ministerium, herskede der altså, hvad man godt kan kalde, en vis sikkerhedspolitisk forvirring. Det fremgår da også flere steder af P. Munchs erindringer, at han har set det som et politisk mål i sig selv at forhindre repræsentanter for sådanne opfattelser i at komme til magten²²).

Som den herskende statsretlige udlægning af kongens beføjelser dengang var, og som det nu forholdt sig med kongens militære interesser, måtte P. Munch derfor se det som en hovedopgave at hindre større uro om forsvaret, der kunne give kongen anledning til politiske indgreb. Det kunne kun ske ved, at hans dispositioner ikke gav oppositionen og de højere officerer anledning til alvorlig kritik. Set med P. Munchs øjne var forsvarspolitikken altså fuldt så meget et indenrigs-, som det var et udenrigs- og sikkerhedspolitisk problem. Ingen steder har han understreget dette synspunkt stærkere, end i den tale han holdt i Rigsdagen oktober 1915²³).

Andet princip: Når bare det er uskadeligt, er lidt mere eller lidt mindre til forsvaret ikke så afgørende. »Jeg var jo altid rede til saa megen Imødekommenhed, som jeg fandt uskadelig«²⁴). Sådan skrev Munch om sit forhold til generalstaben, og det var jo i og for sig P. Munchs egen formulering af Rechnitzers torpedo-betragtning. P. Munchs bevillingspraksis var ikke i første række bestemt af besparelseshensyn. Kunne en bevilling medvirke til ro om forsvaret, og førte den iøvrigt ikke til foranstaltninger, der efter hans opfattelse kunne skade landets sikkerhed, så var forsvarsminister P. Munch ikke så påholdende.

Beslutningsprocesser

Beslutningerne den 5. august 1914

I politologiske og historiske fremstillinger er den 5. august 1914 alene knyttet til beslutningen om at minere Storebælt. Imidlertid blev der den dag faktisk truffet dels en sikkerhedspolitisk dobbeltbeslutning (P. Munchs eget udtryk), og dels

blev der truffet den indenrigspolitiske afgørelse, at det radikale ministerium blev siddende.

Dobbeltbeslutningen gik foruden mineudlægningen ud på ikke at mobilisere. Begge de steder i erindringerne, hvor P. Munch behandler disse begivenheder, fremgår det klart, at han tillagde beslutningen om ikke at mobilisere mindst samme betydning som mineudlægningen²⁵).

Siden den internationale udvikling fra slutningen af juli syntes at bevæge sig mod storkrig, havde P. Munch været under pres fra kongen og hærens officerer om indkaldelse af sikringsstyrken som første skridt til en mobilisering. Med små indrømmelser hen ad vejen lykkedes det imidlertid for P. Munch at forhale sagen så meget, at sikringsstyrkens formering blev højdepunktet på de landmilitære skridt, der blev taget under krigen.

P. Munch synes den 5. august at have sat sig så skarpt mod mobiliseringskravet, at hans afvisning kan have haft karakter af et kabinetsspørgsmål²⁶). I magtkampen mellem forsvarsminister og overkommando om, hvem der under krigen skulle have den afgørende indflydelse på den landmilitære udvikling, vandt P. Munch her en afgørende sejr.

Beslutningen efteråret 1915 om anlæg af Tunestillingen

I det første krigsår opstod der et betydeligt røre om de landmilitære forhold. Årsagen var en påstået mangel på ammunition og geværer, men uroen udviklede sig efterhånden til en almen kritik af beredskabets tilstand. Kritikerne var borgerlige politikere med forbindelse til overkommandoen og efterretningstjenestens chef. Sidstnævnte forsynede kongen og rigsdagsmændene med den nødvendige information. P. Munch blev den foretrukne skydeskive, og han kom under pres fra Niels Neergaards spørgsmål i finansudvalget og kongens mere vævende besvælinger i statsrådet. Uroen kulminerede hen på efteråret med en pressekampagne og en generel kritik af neutralitetspolitikken, som modstanderne betegnede »tyskerkursen«²⁷).

På den tid var P. Munch af overkommandoen blevet præsenteret for en plan om udbygning af fæstningen med et feltbefæstningsanlæg fra Køge Bugt til Roskilde Fjord – den såkaldte Tunestilling. Begrundelsen var, at krigserfaringerne – herunder fæstningen Antwerpens fald – havde vist, at Københavns fæstning var forældet og nærmest forsvarsløs overfor beskydning med moderne artilleri. Omkostningerne til anlægget var overskuelige, og da ministeriet befandt sig i betydelige politiske vanskeligheder, ser det ud til, at forsvarsministeren fik lukket munden på kritikerne ved at give grønt lys for anlægget. Samtidig sattes et større apparat i gang med henblik på at skaffe ammunition fra udlandet²⁸).

Tunestillingen, der var endelig klar til brug i november 1918, fik set fra P.

Munchs synsvinkel den gunstige virkning, at den herefter lagde beslag på det meste af overkommandoens initiativ og interesse. Den blev således en slags lynafleder, der hindrede hærledelsen i at give sig i kast med sikkerhedspolitisk set mere risikable foretagender. Også ammunitions købet var vellykket. Ganske vist herskede der på den tid et udpræget sælgers marked, men de i 1915-16 kontraherede kvanta indløb dog til dansk havn i løbet af 1919.

Da krigen var forbi havde den danske hær under forsvarsminister P. Munchs ledelse således nået et tilfredsstillende krigsberedskab – naturligvis stadig under den forudsætning, at der fandtes en fjende, der pønsede på at angribe Sjælland og København.

Kampen mod efterretningstjenesten

Helt fra sin tiltræden havde ministeriet befundet sig i noget nær krigstilstand med generalstabens efterretningssektion. En af årsagerne var, at efterretnings-tjenesten som en sektion i generalstaben var et instrument for hæren, og som sådan havde tilpasset sine opgaver til den landmilitære planlægning. Det indebar, at den betragtede Tyskland som hovedfjenden, hvilket da også fremgik af de agentnet, den havde opbygget. Det prøvede det radikale ministerium at sætte en stopper for ved allerede i efteråret 1913 at afbryde samarbejdet mellem udenrigsministeriet og kaptajn Withs tjeneste.

Hermed havde ministeriet fået en uforsonlig og ikke helt ufarlig modstander. Withs samarbejde med Niels Neergaard i 1915 var hovedhjørnestenen i de angreb på ministeriets sikkerhedspolitik, som bragte det i politiske vanskeligheder.

Under hele krigen modarbejdede With og hans organisation desuden ministeriets tyskorienterede sikkerhedspolitik. Det gjorde han dels ved et omfattende samarbejde med Ententens militærattachéer og dels ved med stor dygtighed og til Scavenius' åbenlyse vrede at afsløre Abwehrs herværende agenter til trods for, at den danske udenrigsminister i en mundtlig aftale med den tyske gesandt havde givet dem diplomatisk immunitet og officiel status på et kontor i Holbergsgade under betegnelsen »Passprüfungsstelle«. I længden kunne aftalen ikke holdes hemmelig for justitsministeriet, der blev involveret i samme takt, som det lykkedes for With at opspore de tyske agenter og kræve dem arresteret²⁹).

I dette opgør kom P. Munch, under hvis ressort efterretningstjenesten sorterede, kun ind i billedet ved to lejligheder. Første gang var i 1915, da han i samarbejde med viceadmiralen og til den største fortørnelse for samtlige generaler, fik overført det for den sømilitære efterretningstjeneste meget betydningsfulde kystudkigsvæsen fra hærens til marinens myndighedsområde³⁰).

Anden gang var i foråret 1918, da With blev fjernet fra efterretningstjenesten, gjort til oberstløjtnant og forsat til Holbæk. Baggrunden var oprulningen af krigstidens største spionsag. Herved kom det frem, at With – som det hed – havde haft et vist agentfællesskab med Ententens herværende militærattachéer. Det faktiske forhold var, at With i samarbejde med de sønderjyske foreninger, med nordslesvigske desertører og med disses forbindelser syd for grænsen havde forsynet Ententen med en jævn strøm af efterretninger om den tyske flådes forhold. Når sagen kom frem, skyldtes det, at det var lykkedes Abwehr at anbringe en af sine egne folk som desertør, og det faldt With på.

Forsættelsen af With kostede en sej kamp med overkommandoen. Vi ved ikke, hvilken betydning de radikale ministre tillagde dette personskifte for efterretningstjenestens og for Withs personlige virkemuligheder i fremtiden, men den har formentlig været overdreven. Størstedelen af Withs agenter var nemlig organiseret af ham personligt og helt uden om den officielle efterretningssektion i Generalstaben. With kunne derfor ufortrødent fortsætte sin aktivitet, og som vi ved, var han hovedmanden bag den sammensværgelse, der i marts 1920 førte til ministeriets fald³¹).

Den sikkerhedspolitiske koordinering i forsvarsrådet

Omkring krigsudbruddet mødtes forsvarsrådet undertiden flere gange dagligt. Frekvensen tog dog hurtigt af. Udenrigsministeren deltog kun et par gange, hans direktør lidt oftere. Men snart var kun forsvarsministeren, hans direktører og de to værnschefer med stedfortrædere til stede.

Der var bestemt heller ikke meget for udenrigsministeren at komme efter. Drøftelserne drejede sig som regel om værnsinterne forhold, og det meste var fra småtingsafdelingen.

Kun to gange var der tilløb til en principiel sikkerhedspolitisk diskussion. Begge gange drejede det sig om samarbejdet mellem de to værn, og begge gange hørte meningsudvekslingen op, da den blev væsentlig, hvilket vil sige, da der viste sig afgørende uoverensstemmelse mellem hærens og flådens planlægning af deres dispositioner i tilfælde af, at en kritisk situation skulle opstå.

Set i forhold til det grundlæggende sikkerhedspolitiske problem var forhandlingerne i forsvarsrådet et typisk eksempel på *non-decision*. I det stykke lignede de den parlamentariske debat om neutraliteten. I begge tilfælde hørte drøftelserne op, når de blev farlige, fordi det blev klart, at »ligelig neutralitet« ville være en illusion, hvis en tilsigtet krænkelse forestod.

I så fald skulle der nemlig enten vælges side eller kapituleres overfor den magt, der måtte komme først³²).

Den administrative rutine

Opretholdelsen af sikringsstyrken var ikke gratis. Forsvarsudgifterne havde i 1913/14 været på ialt 24 mio. kr. For hele sikringsperioden var de samlede udgifter på 354 mio. I 1917/18 – det dyreste år – var de på godt 85 mio. fordelt med 80 pct. på hæren og resten til flåden.

Af mange grunde var hæren langt den dyreste i drift. Dens mandskabsstyrke var større, dens administration var tung, og med hensyn til materielanskaffelser havde den et efterslæb. I 1917/18 var dens største poster: materielanskaffelser, 15 mio., lønninger 12 mio., uniformer 9 mio., kostforplejning 7 mio., hestehold 6 mio. og anlægs- og byggearbejder 3 mio.³³⁾

Det betød, at der i sikringsperioden indtraf et stort antal uforudsete ekstraudgifter, og at der jævnligt opstod strid mellem ministeren og overkommandoen om reduktion af sikringsstyrken. Sejt og vedholdende lykkedes det langsomt for P. Munch at få nedbragt styrken fra 64.000 i februar 1915 til 34.000 i februar 1918³⁴⁾.

Forhandlinger herom fandt sted i forsvarsrådet. Det havde efterhånden udviklet sig – om man vil degenereret – til det organ, hvor kun rene forvaltningsmæssige afgørelser blev truffet. Brydninger mellem minister og generaler var der nok af; Trærydninger i Dyrehaven og i rigmandsvillaerne i området for at skaffe frit skudfelt. Gentagne diskussioner om hvorvidt betonarmerede stillinger nu også kunne defineres som feltfæstninger. Spørgsmålet var politisk, for cementen havde hæren allerede fra en privat donation. Fra 1915 kom endelig en lind strøm af ansøgninger om materiel til Tunestillingen: projektører, telefoner, panoramakikkerter, kabler samt pigtråd, pigtråd og atter pigtråd.

Symptomatisk i hvert fald for overgeneralens opfattelse af forhandlingsklimaet var en bemærkning i et brev til chefen for jyske division om pigtråd til nogle feltstillinger ved Limfjorden: »...Imidlertid tror jeg dog, at det gaar, men jeg er ikke klar over, om »Pigtraadshegn« blot betyder Pigtraad eller ogsaa indbefatter Pælene«³⁵⁾.

Hvordan det ville være gået overgeneralen i en krig, blev landet forskånet for at erfare, men ved forhandlingsbordet tabte han regelmæssigt hvert eneste slag til en modpart, der var ham taktisk aldeles overlegen.

Med viceadmiralen havde P. Munch ikke kontroverser. Dennes bidrag til dagsordenen var optimistiske rapporter om den udmærkede tilstand ved de to eskadrer, beroligende vurderinger af den almene sikkerhedspolitiske situation og undertiden mægling i de idelige stridigheder om sikringsstyrken.

Kun når P. Munch – hvad han undertiden prøvede – ville gribe ind i verserende disciplinære sager, eller i almindelighed søgte at bedre mandskabets forhold, stod viceadmiral og overgeneral ubrydeligt sammen. På det område gik en fæstningslinie – mere modstandsdygtig for angreb end Vestencienten – som den

humant indstillede P. Munch ikke formåede at trænge igennem.

5. Efter våbenstilstanden

Det forsvarspolitiske opgør i kommissionen af 1919

Våbenstilstanden var kun 11 dage gammel da konseilspræsident Zahle i Folketinget fremsatte et forslag konciperet af P. Munch om nedsættelse af en kommission til drøftelse af hærens og flådens fremtidige ordning³⁶).

Hermed var der givet grønt lys for det forsvarspolitiske opgør, som mange så længe havde tragtet efter, men afstået fra af sikkerhedshensyn, mens krigen varede. Oppositionen tilsluttede sig ideen på betingelse af, at der blev gjort en tilføjelse om, at kommissionen skulle skaffe oplysning om »hvorledes det nuværende Militærsystem er anvendt under Krigen«³⁷). Det betød – hvad P. Munch da også var helt på det rene med – at det nu blev en parlamentarisk kommission med kulegravningsopgaver, der lige så meget var bagud- som fremadrettede.

Kommissionen blev derfor en arena for den fortsatte ideologiske kamp om forsvar og sikkerhed. De borgerlige ville sandsynliggøre forsvarets betydning for neutralitetens opretholdelse samt det angribelige i ministeriets forvaltning. Ministeriet ville bevise sin loyalitet overfor forsvarslovene, gennemtrumfe en nedskæring af forsvaret med henvisning til Folkeforbundstraktatens bestemmelser om kollektiv sikkerhed, samt fremlægge dokumenter vedrørende venstreministeriernes sikkerhedspolitiske initiativer. Ikke mindst offentliggørelsen af Lützens forhandlinger i Berlin havde ministeriet betragtet som et trumfkort, der måtte få al tale om den såkaldte tyskerkurs til at forstumme.

Sådan gik det nu slet ikke. På grund af grænsespørgsmålet var der pisket en stærkt nationalistisk stemning op mod ministeriet. For ministeriets modstandere var I.C. Christensen det politiske alternativ. I opinionen klarede han derfor frisag, trods de for ham stærkt kompromiterende dokumenter³⁸).

Resultatet af kommissionsarbejdet blev – foruden offentliggørelsen af en lang række fortrolige dokumenter – forsvarsordningen af 1922. I betragtning af den rolige internationale situation, kunne denne ordning ikke kaldes en sejr for P. Munchs anskuelser³⁹).

Den syndikalistiske uro

Samtidig med krigsophøret udviklede der sig en voldsom syndikalistisk uro mange steder i Europa. Om tilstanden her i landet skrev P. Munch: »Der herskede i de Dage en uhyggelig Følelse af, at det kunde udvikle sig til stigende Uro i

Tyskland; man kunde frygte, at der rundt om i Landene under Indflydelse af den russiske Revolution Aaret før... skulde opstaa omfattende social Opløsningstilstand. Det var ikke til at bedømme, hvor stærke de Kræfter var, som Begivenhederne havde sluppet løs«⁴⁰).

Her i landet kulminerede urolighederne med de såkaldte »Grønttorvsspektakler«. I anledning af uroen havde P. Munch adskillige konferencer med den kommanderende general⁴¹). Det ser ud til, at forsvarsministeren har været ikke så lidt ængstelig. Han frygtede både hvad bolschevistisk inspirerede arbejdere og det gamle mandskab i sikringsstyrken kunne finde på. Han godkendte øget bevogtning af våbendepoterne og foreslog statspolitiet forstærket med reserveofficerer.

For generalen har P. Munchs reaktion været en stor om end også noget sen triumf: »Atter Konference hos Munch... Ejendommeligt... at se den Forandring, der er foregaaet i Munchs Anskuelse. Det er ikke mange Uger siden, at han, da jeg berørte Militærets Anvendelse under Uroligheder, svarede med ikke ringe Irritation, at han ville anse det for ganske misforstaaet. I dag gik han Kommandantens Bestemmelser for Bredskab og Kaserne igennem, havde intet at indvende, spurgte tværtimod, om det var nok til at beskytte Depoter, og at det vel var besindige Folk...og at det jo kom an paa at skyde saa sent som muligt...Angaaende Grænsevagten: Munch har faaet Regeringens Bemyndigelse til at indkalde Forstærkninger i 3 Tilfælde: 1. Hvis den sydjyske Befolkning ytrede megen Ængstelse. 2. Hvis Kommandanten paa Stedet anser Styrken for utilstrækkelig. 3. Hvis der viser sig Tegn paa større Tilstrømning Syd fra«⁴²).

Tre dage senere var uroen taget til. »Flere Gange til Konference hos Munch... Jeg havde Indtryk af stærk Uro baade hos Munch og i Regeringskredse... Munch udtalte, at vore Socialistførere absolut ikke ønskede nogle radikale Forandringer herhjemme i Øjeblikket, men de ville have meget vanskeligt ved at afholde Folk, fordi de tyske Socialister... anbefalede den socialistiske Republik«⁴³).

Ministeriet må virkelig have frygtet det værste. Under krigen havde hæren ordre til ved grænsekrænkelser først at skyde efter nærmere instruks. Under syndikalisturoen blev forholdsordren til en spagfærdig påmindelse om at skyde så sent som muligt.

Urolighederne her i landet døde hen, uden at det blev nødvendigt at skyde på demonstranter. For P. Munch kan situationen imidlertid have taget sig særlig farlig ud ikke kun på grund af den sociale uro i den civile befolkning, men også som følge af krigsårenes oprustning, der ifølge hans opfattelse bogstaveligt talt havde gjort landet til en krudttønde og titusinder af unge mænd fortrolige med våbenbrug.

6. Konklusion

P. Munchs grundlæggende opfattelse af, at Danmark ikke lod sig forsvare med militære midler, som han havde erhvervet længe før 1913, kan kun være blevet bestyrket af den indsigt han som minister fik i den landmilitære planlægning.

I modsætning til hvad mange af hans modstandere hævdede om ham, havde P. Munch nemlig en velfunderet forståelse af Danmarks sikkerhedsproblemer. Han konkluderede, som han gjorde, med den som udgangspunkt og efter rationelle overvejelser uden emotionelle mellemregninger, hvilket hans modvilje mod Tyskland og alt prøjseri ellers nok kunne have forledt ham til.

I godt fire år havde han nu været vidne til overkommandoens efter danske forhold ganske kostbare, men også temmelig nyttesløse foranstaltninger. Med sine spørgsmål i forsvarsrådet kunne han sætte fingeren på det ømme punkt, som var hærens koncentration af de landmilitære ressourcer med henblik på et brohovedforsvar på Sjælland, mens de invasionsegne havne i Jylland nærmest lå udekkede hen. Alligevel lod han generalerne arbejde på Tunestillingen, – ikke fordi han troede på dens militære nytte –, men fordi han ikke anså den for at være direkte skadelig for landets sikkerhed.

Om P. Munchs syn på flådens sikkerhedspolitiske betydning har vi kun det indirekte vidnesbyrd, der ligger i, at han ikke blandede sig i ledelsens dispositioner. Han kan dog ikke have været blind for, at minespæringerne, bevogtningen af dem og den øvrige overvågning af danske farvande, gav Tyskland en vis garanti mod et engelsk overraskelsesangreb.

For P. Munch var og forblev forsvarspolitikken dog primært et indenrigspolitisk anliggende. Den vinkel var særlig klar under krigen. Da var det en vigtig opgave at hindre strid om spørgsmålet. På grund af kongens indgriben kunne det have ført til ministeriets fald og dermed have banet vejen for folk med anderledes dristige sikkerhedspolitiske syn end hans egne.

Fra Hørup havde P. Munch overtaget det synspunkt, at militarismen var demokratiets modsætning. Det må han have set bekræftet, da han læste og afskrev de under Klaus Berntsen udarbejdede bestemmelser, for belejringstilstand. Han kan derfor meget vel have ment, at beslutningsprocesserne op til og i løbet af den 5. august ikke kun drejede sig om den ydre sikkerhed, men også var en magtkamp mellem parlamentarisk demokrati, kongeligt understøttet militarisme og dermed om den fremtidige kontrol med den politiske udvikling i landet.

Kun under syndikalisturoen så det ud til, at P. Munch praktiserede et egentligt samarbejde med hærledelsen. Det ser imidlertid også ud til, at han hurtigt formåede at fortrænge denne episode. Under forhandlingerne på Rigsdagen om forsvarsordningen af 1922 udtalte han nemlig, at drivkraften bag forslaget var

»de velhavende Klassers Ønske om at bevare Overmagten i Landet«⁴⁴). – P. Munch var et besindigt menneske, der tog skarp afstand fra alle yderliggående tendenser. I 1918 har han derfor nok ment, at grænsen var overskredet for de midler, som de undertrykte klasser burde tage i brug i kampen for at kaste åget af sig.

Som tidligere nævnt handler denne artikel ikke alene om P. Munchs opfattelse af et givet politisk spørgsmål. Generelt drejer det sig også om, i hvilket omfang en sådan opfattelse lader sig omsætte til praksis under de vilkår, som en foreliggende bureaukratisk og politisk struktur udgør.

Her synes politisk tæft, faglig indsigt og forhandlingsmæssig smidighed at spille en betydelig rolle. I hvert fald har jeg i det foregående villet antyde, at det var sådanne faktorer, der satte P. Munch i stand til at nå langt i den retning, han utvivlsomt sigtede mod: at neutralisere hærledelsens muligheder for at disponere på en måde, som han fandt sikkerhedspolitisk uheldig.

Et sidste spørgsmål – som udmærket kunne gøres til genstand for en selvstændig undersøgelse – drejer sig om, i hvilket omfang de under Første Verdenskrig indhøstede erfaringer påvirkede P. Munchs situationsopfattelse og politik, i det halve år der gik fra Anden Verdenskrig brød ud til Danmark blev besat.

Noter og henvisninger

- 1) Viggo Sjøqvist: Peter Munch. Manden, Politikerne, Historikeren. København 1976, s. 22-23 og s. 36-41. Se desuden Carsten Staur: Den unge P. Munch. En studie i Radikalismens idegrundlag ca. 1895-1910. I Historisk Tidsskrift Bd. 80, hæfte 1. Og samme: P. Munch og forsvarsspørgsmålet ca. 1900-1910. I Historisk Tidsskrift, Bd. 81, hæfte 1.
- 2) Rigsarkivet. Hjalmar Reznitzers arkiv, pakke 2 »Maritime og politiske Erindringer«, s. 58 ff.
- 3) Harald Nielsen: Forsvar og Demokrati. København 1908.
- 4) Med »omstændighederne« tænker jeg på det forhold, at tilhængerne af et stærkt forsvar kunne henvise til den på papiret ret stærke forsvarsordning af 1909, mens modstanderne kunne hævde, dels at det faktisk var den scavenianske udenrigspolitik, der sikrede neutraliteten, og dels, at det på papiret stærke forsvar, for hærens vedkommende ikke reelt bidrog særligt effektivt til sikkerheden på grund af hærledelsens i forhold til situationen ikke særligt hensigtsmæssige dispositioner og planlægning.
- 5) Ole Karup Pedersen: Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik. København 1970. Særligt siderne 425 til 500.
- 6) Karup Pedersen nævner flere steder – således s. 441 og 444 – at P. Munch selv udtrykkeligt henviste til erfaringerne fra Første Verdenskrig.
- 7) Denne koncentrerede analyse bygger på et omfattende udtrykt kildemateriale og på en række værker, hvoraf skal nævnes: Hans Branner: Småstat mellem stormagter. Beslutningen om minudlægning august 1914. København 1972. Viggo Sjøqvist: Erik Scavenius. En biografi, bd. 1. København 1973. Tage Kaarsted: Storbritannien og Danmark 1914-1920. Odense 1974. Tage Kaarsted (udg.): Flåden under 1. Verdenskrig, Odense 1974.

- 8) Her ser jeg bort fra den »næved-og-næsten-situation«, der opstod i slutningen af marts 1920.
- 9) Om de statsretlige forhold se H. Matzen: Den danske Statsforfatningsret. Anden Del. Fjerde gennemsete Udgave. København 1908: S. 86 om ophøret af ministerastilinger, og s. 102-105 om forhandlingerne i Statsrådet. Om Ministerens syn på kongens hjemlede ret til at afskedige dem. Se P. Munchs erindringer bd. III, København 1961, s. 27.
- 10) Jeg er opmærksom på I.C. Christensens tvetydige stilling. Da han havde ansvaret havde hans sikkerhedspolitik været klart tyskerorienteret. Det foranledigede ham dog ikke til på noget tidspunkt at støtte ministeriet, når det blev udsat for kritik af »tyskerkursen«. Om den herskende splittelse på det sikkerhedspolitiske område se iøvrigt Wilhelm Ernst Winterhager: Mission für den Frieden. Europäische Mächtepolitik und Dänischen Friedensvermittlung im ersten Weltkrieg von August 1914 bis zum italienischen Kriegseintritt Mai 1915. Stuttgart 1984, s. 92 ff.
- 11) Om forsvarslovens tilblivelse se Troels Fink: Spillet om dansk neutralitet 1905-1909. Århus 1970.
- 12) Munchs optegnelser herom findes i hans arkiv pk. 9 »Optegnelser 6/10 1913 til 7/11 1917« De originale papirer findes i Krigsministeriets arkiv, 5. kt. Indkomne sager 1912-27 07 A160. Endelig er de til overflod trykt som bilag til »Beretning afgiven af Kommissionen til Undersøgelse og Overvejelse af Hærens og Flaadens fremtidige Ordning til Regering og Rigsdag, Bind II, København 1922. Efterretningstjenestens rapporter er dog ikke offentliggjort.
Det er forholdsvis uforståeligt, at disse let tilgængelige papirer aldrig har påkaldt sig så megen opmærksomhed fra forskerside, at de er blevet inddraget i fremstillingerne af periodens sikkerhedspolitiske historie.
- 13) Den udførligste redegørelse for disse forhold findes i Krigsministeriets arkiv, 5. kt. fortrolig skrivelse fra generalstaben af 27/9-1913.
- 14) Hærens arkiv, generalstabens kommandoarkiv. Pk K 4 skrivelse af 27/11-1918 fra sektion C til taktisk afd. »Sektion C« var den navneforandring efterretningssektionen antog efter forsættelsen af With i maj 1919.
- 15) Hærens arkiv. Generalstaben, kommandoarkivet. Kopibog 1/1-1910 til 9/9-1911. Til krigsministeriet 19/5 1911. »Beretning om generalstabsøvelse 1910«.
- 16) Hærens arkiv. Overordnede stabe 1808-1973. Krigsføringsdepotet. Generalstabsøvelse nr. 50, 1912.
- 17) Se det i note 7 anførte værk »Flåden under første verdenskrig«. Se desuden Munchs arkiv, Pk. 39, militære sager 1909-1940. Rapport fra Koføed-Hansen »Om en engelsk Aktion i Østersøen« dateret juni 1916. Se samme steds brev af 6/11-1916 fra Koføed-Hansen.
- 18) Se herom Sjøqvists Biografi om Scavenius, Kap. XII. Se desuden Rechnitzers arkiv Pk. 1 Dagbog 3/11 1917.
- 19) Krigsministeriets arkiv. Direktørens referatsprotokoller nr. 1.
- 20) Munchs erindringer bd. II s. 196.
- 21) Akterne desangående er udgivet: Aktstykker vedrørende Kaptajn L.C.F. Lützens Ophold i Berlin 1902-03 og Departementschef, Kaptajn Lützens Sendelser til Berlin 1906-07. København 1919. Se også Munchs erindringer Bd. IV s. 132.
- 22) Se Munchs erindringer bd. II, s. 208.
- 23) Se Munchs erindringer bd. III, s. 86 ff.
- 24) Se Munchs erindringer bd. II, s. 186.
- 25) Munchs erindringer Bd. II, s. 224 ff og bd. IV s. 126-27.
- 26) Se Munchs erindringer bd. II, særligt s. 219.
- 27) Foruden P. Munchs og de øvrige ministres optegnelser findes kilderne til den politiske uro i 1915 i en lang række privatarkiver, f.eks. Niels Neergaards, Aage Kiddes, Bent Holsteins, Jonas Collins og Jens Sørensen Vanggaards.

- 28) Anlægget af Tunestillingen og dens politiske baggrund er omtalt flere steder. Den langvarige bygning af Tunestillingen er udførligt omtalt i Klaus Becker-Larsen: Tunestillingen.
- 29) De talrige kilder til denne »spionkrig« kan ikke alle omtales her. Nævnes skal blot Auswärtiges Amt Pk. 95, 183, 364, 375 og 376 samt bilag XXXIV til kommissionsberetningen s. 595-98, brev fra Erik Scavenius af 24/5-1921. Viggo Sjøqvist har lige netop strejft - men heller ikke mere - dette i hans øjne noget kompromiterende samarbejde, som hans »helt« praktiserede i sin kamp for at bevare neutraliteten. Se bind I, kap. XII.
- 30) Sagen er omtalt i generalmajor Palle Berthelsens arkiv, i brevvekslingen mellem generalerne Gørtz og Tuxen, samt i referaterne fra forsvarsrådets møder.
- 31) Se herom Tage Kaarsted: Påskekrigen 1920. Århus 1968.
- 32) Referat af drøftelserne i forsvarsrådet findes i Krigsministeriets arkiv. Direktørens referatsprotokoller. De to her nævnte drøftelser fandt sted den 12/10-1914 og den 10/5-1916.
- 33) Se kommissionsberetningen s. 95-98.
- 34) Kommissionsberetningen, bilag XVII, s. 332-34.
- 35) August Tuxens arkiv. KB, Ny kgl. Samling 5082 4, brev fra Gørtz af 20/9-1916.
- 36) Munchs erindringer Bd. IV, s. 11.
- 37) Sammesteds.
- 38) Anførte værk s. 126-37.
- 39) Den fremadrettede del af kommissionsarbejdet er udførligt behandlet i Knud Larsen: Forsvar og Folkeforbund. En studie i Venstres og Det konservative Folkepartis forsvarspolitiske meningsdannelse 1918-1922. Århus 1976.
- 40) Munchs erindringer Bd. IV s. 9.
- 41) General Gørtz var i 1917 efter ansøgning blevet afskediget og afløst af generalløjtnant Ellis Wolff.
- 42) Hærens arkiver, Wolffs arkiv, dagbøger, optegnelser 9/11-1918.
- 43) Samme sted. Optegnelser for 12/11-1918.
- 44) Her citeret efter Ole Karup Pedersens førnævnte værk s. 443.

PÅSKEKRISEN 1948

af Nikolaj Petersen

1. Indledning

I påsken 1948 indførte den socialdemokratiske regering Hans Hedtoft en række militære og politimæssige beredskabsforanstaltninger, der sidenhen har været omgærdet med en del mystik og givet anledning til mange spekulationer. Der knytter sig således nogen usikkerhed til, hvad der egentlig skete, og hvor omfattende beredskabet var. Var der tale om begrænsede sikkerhedsforanstaltninger, som regeringen hævdede¹⁾, eller var det »(i) virkeligheden ... en mobilisering, fordi beredskabet var så ringe, at alt måtte tages i brug«, som Ole Bjørn Kraft skriver i sine erindringer?²⁾

Et andet uafklaret spørgsmål gælder baggrunden for »påskekrisen«, som den hurtigt blev døbt. Var der tale om en generel reaktion på en usikker verdenssituation, sådan som regeringen søgte at give indtryk af udadtil, eller havde krisen en mere specifik baggrund? Størst opmærksomhed har der været om den hypotese, at beredskabet var fremkaldt af oplysninger fra amerikansk side, formidlet af ambassaderåd ved den danske Washington-ambassade, Povl Bang-Jensen, under et besøg i København fra den 15. marts, ca. en uge før beredskabets iværksættelse. Denne hypotese har bl.a. fået legitimitet ved, at den officielle redegørelse fra 1968 *Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966* forholdsvis udførligt behandler Bang-Jensens og hans kollega, marineattaché Frits Hammer Kjølens rolle i begivenhedsforløbet³⁾.

Disse spørgsmål skal her søges besvaret på grundlag af et efterhånden ganske omfattende dansk og udenlandsk kildemateriale. Det udenlandske omfatter først og fremmest det amerikanske State Department's akter⁴⁾, hvortil kan føjes materiale i det britiske Foreign Office og det norske udenrigsdepartement. Sammen med akter i det danske Udenrigsministeriums arkiv giver dette materiale et rimeligt dækkende billede af den danske regerings eksterne kontakter i

foråret 1948. Til belysning af den interne udvikling omkring beredskabsbeslutningerne er der – udover det åbne materiale – benyttet akter fra Udenrigsministeriet, det daværende Krigsministerium⁵⁾ samt referater fra Det udenrigspolitiske Nævns møder⁶⁾.

2. Beslutningsprocessen omkring påskeberedskabet (5.-30. marts 1948)

Påskeberedskabet havde, da det blev iværksat, været under forberedelse i knap 3 uger, fra 5. marts. Men det har en vigtig baggrund i Hedtoft-regeringens forsøg i de første måneder af 1948 på at løse det vanskelige forsvarsspørgsmål, som den havde arvet fra sin forgænger. Under et møde i Det udenrigspolitiske Nævn gav forsvarsminister Rasmus Hansen den 21. januar 1948 en stærkt pessimistisk vurdering af landets forsvarsmuligheder⁷⁾. Hedtoft erkendte i rigsdagsgruppen de vælgermæssige vanskeligheder, som spørgsmålets løsning kunne berede partiet, men »den udenrigspolitiske situation nødvendiggør at tage ansvaret op. Enhver mulighed for neutralitet er knyttet til, at vi har et forsvar«⁸⁾. Den 1. marts 1948 fik værnsscheferne følgende direktiv om at udarbejde forslag til en ny forsvarsordning, der bl.a. skulle tilstræbe, at værnene »med meget kort varsel (højst 24 timer)« kunne imødegå neutralitetskrænkelser⁹⁾. Dagen efter, den 2. marts, genoptog Forsvarskommissionen af 1946 sit arbejde efter en afbrydelse siden maj 1947 med en diskussion, der i høj grad beskæftigede sig med den øjeblikkelige beredskabssituation. Især Ole Bjørn Kraft (kons.) talte for en forøgelse af kupberedskabet hurtigst muligt og for, at der hurtigt gennemførtes sådanne forbedringer, som ikke ville støde mod en kommende forsvarsordning. Dette forslag støttedes af Poul Hansen (soc.dem.)¹⁰⁾.

Den konkrete beredskabsplanlægning indledtes lørdag den 5. marts, hvor forsvarsministeren på et møde med værnsscheferne og krigsministeriets direktør udbad sig disses »overvejelser tilsigtende bedring af beredskabet under hensyntagen til den vanskelige udenrigspolitiske situation«; disse skulle forelægges mandag den 8. marts¹¹⁾. Allerede om søndagen forelå Generalkommandoens overvejelser, der pr. kurér blev sendt til forsvarsministeren i Rågeleje. Forslaget omtalte tre typer foranstaltninger¹²⁾:

- 1) Forholdsregler, der kunne træffes øjeblikkeligt uden at tiltrække sig offentlighedens opmærksomhed såsom aktivering af regiments- og afdelingschefer, udlægning af ammunition fra HTK's depoter (Hærens Tekniske Korps), indførelse af meldepligt for visse tjenestemænd, recognoscering til søs og i luften, telefonaflytning samt etablering af samarbejde mellem politi og

militær.

- 2) Forholdsregler, der kunne effektueres inden for 24-48 timer, såsom indkaldelse af reservister (»i det omfang bevæbning kan gennemføres«), forlægning af styrker til vigtige punkter, bevogtning af militært betydningsfulde mål, opstilling af luftværnsartilleri på flyvepladserne samt begrænsninger af lørdag/søndags- og påskeorlov.
- 3) Forholdsregler på længere sigt, såsom hjemtagelse af Tysklands-brigaden eller udsættelse af dens afløsning, forlængelse af tjenestetiden samt anskaffelsen af våben og udrustning til hjemsendte årgange.

Endvidere påpegede Generalkommandoen behovet for en bemanning af kystdefensionens faste værker og en klargøring af Københavns og Kastrups forsvar fra søsiden.

Det blev i det store og hele de nævnte foranstaltninger, der indgik i de videre overvejelser, og som i varierende omfang blev iværksat over de næste par uger. Allerede torsdag den 11. marts skrev krigsministeriet efter ministerens ordre til Generalkommandoen og beordrede den til at aktivere regiments- og afdelingschefer samt udlægge ammunition fra HTK til regimenterne. Tilslutningen af fjerntelefonerne til omstillingsborde i garnisonerne (dvs. telefonafløstning) ville blive fremmet mest muligt, og spørgsmålet om samarbejde mellem militær og politi var under forhandling mod justitsministeren. Derimod skulle der indtil videre ikke iværksættes daglige recognosceringsflyvninger eller søværts patruljering¹³).

Samme dag fremsendte krigsministeriet et tidligere forslag (dateret 11. febr. 1948) fra Generalkommandoen til bestemmelser for militære afdelingers samarbejde med politiet under indre uroligheder og henstillede om forhandlinger herom snarest muligt¹⁴). Dette emne turde også have stået på dagsordenen for et tophemmeligt møde i justitsminister Busch-Jensens kontor i Sagførerrådet, også den 11. marts, hvori stort set alle med ansvar for landets sikkerhed deltog: Fra regeringen statsminister Hans Hedtoft, udenrigsminister Gustav Rasmussen, forsvarsminister Rasmus Hansen og justitsminister Busch-Jensen; fra forsvaret cheferne for General- og Søværnskommandoen, henholdsvis gen. Gørtz og viceadm. Vedel, direktør Thygesen, Krigsministeriet, samt Nordentoft og Winkel fra de militære efterretningstjenester; fra politiet departementschef Eivind Larsen, Justitsministeriet, rigspolitichefen samt chefen for rigspolitiets efterretningsafdeling, statsadvokat Hoff. Direktør Thygesens notat indeholder kun følgende stikord: »Hjernetrust. Sikkerhedsbestemmelser«, men dette sammen med mødets deltagerkreds og det forhold, at det blev holdt diskret ude i byen, er tilstrækkeligt til at belyse den alvor, hvormed regeringen anskuede situationen, og dens opfattelse af krisen som sammensat af både ydre og indre fare-

momenter¹⁵). Mødet blev fulgt op af et møde mellem de øverste militære og politichefer lørdag den 13., hvor der nedsattes forskellige udvalg til at varetage samarbejdet mellem de to instanser¹⁶).

Regeringens bekymringer over situationen havde allerede den 11. fået endnu et bemærkelsesværdigt udslag, da udenrigsminister Gustav Rasmussen om aftenen henvendte sig til den amerikanske ambassadør J. Marvel med en »urgent request« om levering af en række våben fra amerikanske overskudslagre, som den danske hær havde øjeblikkeligt behov for, nemlig 60.000 håndvåben (Garandgeværer) med 20 mio stk. ammunition, 1150 12.7 mm. luftværnsgeværer med ammunition, 120 40 mm. og 90 90 mm. luftværnskanoner med ammunition, samt 400 2½ tons lastbiler. Henvendelsen begrundes med, at situationen var »most threatening«, og at danskerne mente det alvorligt, når de erklærede at ville forsvare deres land i tilfælde af et russisk angreb. Han håbede derfor, at der ville foreligge et svar, når han den 18. marts vendte tilbage fra Paris. Rasmussen sagde i øvrigt, at det var »within possibilities Denmark would be forced to seek military alliance with US«, og at det eneste, der kunne stoppe sovjetisk aggression, ville være en entydig erklæring fra amerikansk side om, at grænsen var nået, og at fremtidige aggressionshandlinger ville blive besvaret med magt¹⁷). Regeringens henvendelse var vildt urealistisk, både med hensyn til de ønskede mængder, USA's evne og vilje til at levere og den nævnte tidsfrist¹⁸), men illustrerer udmærket perspektivskiftet hos en regering, hvis leder blot halvanden måned i forvejen (30. jan.) i radioen havde erklæret, at »(v)i skal overhovedet ikke placere vort land i nogen blok«¹⁹). Få dage senere, den 16., sagde Hedtoft selv til ambassadør Marvel, at »there is possibility Denmark with Norway may join west even though Sweden insists on strict neutrality«²⁰).

Torsdag den 18. tog Generalkommandoen skridt til en stramning af de allerede indførte beredskabsforanstaltninger, idet den foreslog iværksættelse af varselgivende foranstaltninger, f.eks. luft- og søpatruljering samt bemanning af kystdefensionens værker²¹). Den følgende dag udbad forsvarsministeren sig på et møde med direktør Thygesen forslag til nye foranstaltninger »i anledning af den truende situation«, forslag, som for en dels vedkommende allerede fik grønt lys under ministermødet lørdag eftermiddag (den 20. marts). I henhold til beslutningen oprettedes samme dag en midlertidig forsvarsstab, der fik direktiv om inden otte dage at udfærdige en forsvarsplan for det tilfælde, at »Danmark angribes af fremmede styrker, eller et kup skulle blive forsøgt«²²). Der skulle samtidig indføres udvidet bevogtning af depoter, arsenaler og militære installationer (bl.a. Holmen), ligesom minemateriellet, søværnets bevogtningsskibe og forternes skyts skulle gøres klar (så sidstnævnte kunne »bruges til enhver tid«!). Der blev endvidere givet ordre til daglige luftpatruljer over søterritoriet, ligesom der skulle recognosceres med henblik på anbringelse af luftværnsskyts på de

større flyvepladser. Endelig skulle der ikke hjemsendes mandskab uden særlig bestemmelse²³).

Også den interne situation kom op til fornyet overvejelse. Straks ved sin hjemkomst fra Stockholm søndag morgen den 21. marts holdt statsministeren et nyt »hjernetrust«-møde med omtrent samme personkreds som ved mødet den 13. Udenrigsministeren deltog ikke, men repræsenteredes af direktør Hvass; desuden var finansminister H.C. Hansen og indenrigsminister Smørum med. På dette møde blev der bl.a. givet politiledelsen og værnscheferne bemyndigelse til at fjerne personer, mistænkt for kommunistiske sympatier, fra nøglepositioner, de måtte indtage, og sætte dem til andet arbejde²⁴).

På ministermødet den 20. var der blevet nedsat et udvalg til fortsat drøftelse af beredskabet, herunder specielt det politisk vanskelige spørgsmål om indgreb i påskeorloven. Forsvarets oplæg af 20. marts havde foreslået at inddrage al orlov indtil videre for alle kategorier, men som gen. Gørtz (til forsvarsministerens store fortrydelse) skrev til kommandomyndighederne: »(M)an er fra politisk side ikke gået ind herfor«²⁵). For at finde en løsning undersøgte man, hvorledes den norske regering håndterede situationen, men fik kun uklare tilbagemeldinger: Militærattaché'en sagde ét (at praktisk taget al orlov var inddraget), ambassaden tilsyneladende noget andet²⁶). Efter hektiske konsultationer med Oslo blev det så på ministermødet mandag den 22. bestemt, at orloven skulle udsættes indtil videre for ugifte befalingsmands- og officerselever, mens der ikke skulle ske begrænsninger for de menige. Mødet gav endvidere tilslutning til yderligere beredskabsforanstaltninger såsom bemanning af forterne, klargøring af bevogtningsskibe til afsejling og udlægning af to skibe i den nordlige og to i den sydlige del af farvandene²⁷).

Hermed var beslutningsprocessen vedrørende påskeberedskabet på det nærmeste afsluttet, men der kom dog endnu et par krøller på sagen. Ministermødet den 23. bestemte, at spørgsmålet om udsendelse af cirkulære om tjenestemænds pligt til årvågenhed over for udsædvanlige begivenheder skulle løses ved, at justitsministeren over radioen henvendte sig til hele offentligheden. Dette skete i Pressens Radioavis den følgende dag, hvor han opfordrede alle landets borgere til at være opmærksomme over for og uopholdeligt indberette alle »handlinger, som kan være rettet mod den danske stats eller det danske folks sikkerhed«²⁸).

Samme dag, onsdag før påske (24. marts), trådte Det udenrigspolitiske Nævn sammen for første gang under krisen. Hedtoft og Gustav Rasmussen orienterede her om de mange kontakter, som de i de sidste par uger havde haft med udenlandske politikere, samt for de gennemførte beredskabsforanstaltninger. Der var i henhold til Hedtoft ikke indicier, der havde gjort foranstaltningerne aktuelle, men det ville have været letsindigt at undlade dem; alle gode kræfter måtte sættes ind på at hindre en gentagelse af 9. april, hvis »det uventede og

uindicerede« skulle ske. Der syntes ikke at være fare for en almindelig sovjetisk aktion mod Danmark, men der forelå altid en mulighed for en aktion mod bestemte punkter, f.eks. Anholt²⁹). Baggrunden for at fremdrage dette problem var sandsynligvis en samtale med ambassadør Marvel umiddelbart før mødet, hvorunder denne havde henledt Hedtofts opmærksomhed på det ønskelige i, at Anholt, Læsø og evt. Samsø forsvarede i tilfælde af et sovjetisk kup. Efter nævnsmødet besluttedes det så på et møde mellem Hedtoft, Rasmus Hansen, direktør Thygesen og viceadm. Vedel at lægge et bevogtningsskib ved hver ø uanset, at de på grund af orloven kun kunne være delvist bemandede³⁰).

Mens statsministeren derefter holdt påskeferie på Gjorslev³¹), var forsvarsministeren og de militære chefer i tjeneste hele perioden, forsvarsministeren bl.a. ved inspektion af forskellige militære anlæg (Værløse, Aunø og Arresødallejren). Imens iværksattes beredskabet ude omkring, ofte i en opstrammet form i forhold til de givne ordrer, specielt hvad angår bevogtning og konsignering af mandskabet til kaserne. Særlig drastiske var forholdsreglerne ved Høvelte Kaserne, hvor der blev opstillet fodfolkskanoner på tre steder, placeret spanske ryttere ved indgangen samt gravet skyttehuller med henblik på at imødegå en overrumpling³²). Men intet skete, og tirsdag den 30. marts kunne forsvarsministeren på et møde med de militære chefer drøfte »overgangen fra påskeberedskabet til mere normale forhold«³³). Påskekrisen var ovre. Hvad havde egentlig fremkaldt den?

3. Hvorfor påskeberedskabet? Eksterne trusselsopfattelser

Påskeberedskabet må ses som en funktion af beslutningstagernes opfattelse af Danmarks sikkerhedsmæssige situation i foråret 1948 og af de interesser, som denne aktualiserede. Det trusselsbillede, som motiverede regeringen, kan kun delvis rekonstrueres; det er kun ufuldstændigt dokumenteret og varierede formentlig både med hensyn til indhold og konkretiseringsgrad hos krisens tre hovedaktører, Hedtoft, Gustav Rasmussen og Rasmus Hansen. Generelt kan man sige, at deres trusselsbillede havde såvel et eksternt som et internt aspekt, og at disse to aspekter var snævert forbundne. Eksternt domineredes billedet af den potentielle militære og politiske trussel mod dansk sikkerhed fra Sovjetunionens side, internt af frygten for anslag mod den indre sikkerhed fra DKP.

Generelle trusselsopfattelser

Det eksterne trusselsbillede havde igen to elementer. For det første det danske forsvars ekstreme svaghed i foråret 1948 og et næsten ikke-eksisterende kupbe-

redskab. Som Hedtoft udtalte i nævnet den 24. marts: »(S)kulle ulykken ske, var vi næsten hjælpeløse«. For det andet et stærkt stigende internationalt spændingsniveau i kølvandet af den kolde krig, som netop i foråret 1948 undergik en yderligere skærpelse med regeringsomvæltningen i Tjekkoslovakiet, den sovjetiske henvendelse til Finland om en militærpagt og forspillet til Berlin-krisen. I sin tale ved den udenrigspolitiske debat i Folketinget den 10. marts konkluderede udenrigsministeren på denne baggrund, at »(i)ngen er ... i stand til at garantere, at der ikke kan komme krig. Den kan bryde ud på steder, vi ikke venter, og under forhold, vi ikke kender«³⁴). Ikke mindst på baggrund af krigstidens erfaringer om muligheden af overraskende militære aktioner måtte denne udvikling gøre Danmarks militære svaghed til et problem. Som vi har set, besluttede Hedtoft-regeringen da også i februar 1948 at sætte fart i forsvarsforhandlingerne. Og som det også er nævnt, blev beredskabssituationen fra begyndelsen et vigtigt led i diskussionen om forswarets ordning på længere sigt.

Krisens nordiske aspekt

Denne generelle situation og dens afspejling i beslutningstagernes overvejelser behøver næppe yderligere dokumentation. Spørgsmålet er, om der derudover indgik mere specifikke trusselsopfattelser i regeringens situationsvurdering, f.eks. specifikke trusler mod det nordiske område eller mod Danmark selv. Hvad det nordiske aspekt angår, er det sovjetiske initiativ over for Finland nævnt, som udenrigsminister Gustav Rasmussen den 10. marts i Folketinget tolkede som et forsøg på at knytte Finland til »Østblokken«³⁵). Men også Norge kom ved denne tid ind i det internationale søgelys. Den norske regering modtog i dagene 5.-8. marts diplomatiske meldinger fra henholdsvis Helsinki, Warszawa og Moskva, der med varierende indhold gik på, at der nu kunne ventes et sovjetisk diplomatisk initiativ over for Norge, f.eks. i form af forslag om en ikke-angrebspagt³⁶). Meldingerne fremkaldte en drastisk reaktion, idet udenrigsminister Halvard Lange allerede den 8. marts rettede en forespørgsel til den amerikanske og britiske ambassadør i Oslo om, hvorledes de to lande vurderede Norges strategiske position, og om hvilken hjælp Norge kunne vente fra dem i tilfælde af en sovjetisk aggression³⁷). Ifølge den norske historiker Magne Skodvin fik Sverige og Danmark straks orientering om den norske henvendelse, og i øvrigt var kontakterne mellem de nordiske lande meget tætte i denne tid. Den 12. marts afholdtes således nordisk udenrigsministermøde i København, inden de tre udenrigsministre sammen rejste til Paris for at deltage i OEEC's stiftende ministerkonference den 15.-16. marts. Få dage senere, den 18. marts, samledes de nordiske statsministre til møde i Stockholm, således at også de fik lejlighed til at udveksle synspunkter og information. Herunder fik Hans Hedtoft bl.a.

en orientering om udviklingen i Norge af statsminister Gerhardsen, som han den 24. refererede i Det udenrigspolitiske Nævn under pålæggelse af den strengeste tavshedspligt; et brud på denne »betød livsfare for et andet nordisk land og for hele Norden«³⁸). Selv om man må gå ud fra, at den svenske regerings skepsis over for den norske reaktion³⁹) også blev fremført over for de danske ministre, er det på denne baggrund højst sandsynligt, at den norske perception af en akut trussel mod Norden og Norge indgik som et væsentligt element i den danske regerings virkelighedsbillede.

Inspireret af de norske oplysninger gjorde man sig således overvejelser over, hvorledes man skulle reagere, hvis Sovjet skulle foreslå Danmark en ikke-angrebspagt. Den 11. marts fortalte udenrigsminister Rasmussen den amerikanske ambassadør Marvel, at det danske svar på en sovjetisk henvendelse à la Finland sandsynligvis ville blive »a flat no«⁴⁰), ligesom han den 16. fortalte den britiske udenrigsminister Bevin, at Danmark »would certainly refuse to consider (a non-aggression pact) even if it related not so much to a Treaty as to a simple non-aggression undertaking given by a Great Power to a small country«⁴¹).

Trusler mod Danmarks sikkerhed

Adskillige af regeringens beredskabsforanstaltninger synes derudover at have været motiveret af en specifik frygt for en militær trussel mod Danmark selv. Bortset fra rygter og formodninger af ubestemmelig proveniens, der florerede i opinionen, og beslutningstagernes behov for også at overveje »worst-case«-scenarier kan der i situationen spores tre kilder til en sådan opfattelse: østeuropæiske oppositionskredse, den danske ambassade i Washington og den amerikanske ambassade i København.

Derimod synes der ikke under det beskrevne forløb eller umiddelbart forud herfor at være indløbet foruroligende meldinger med sovjetisk kilde. Dette er bemærkelsesværdigt, for så vidt som der fra sovjetisk side i januar og februar 1948 blev vist stor interesse for Danmark, ikke mindst for de »talrige og bekvemme flyvepladser, anlagt af tyskerne og udbygget af englænderne«, og rettet kraftige angreb på dansk udenrigspolitik⁴²). Når politikerne derfor omkring påsken havde deres opmærksomhed særlig rettet mod flyvepladserne, var baggrunden denne interesse, som imidlertid ikke synes at have været manifesteret direkte i tilknytning til »påskekrisen«.

Telegrammet fra Prag

Den 3. marts indløb et opsigtsvækkende telegram fra ambassadør Treschow i

Prag. Telegrammet er ikke fundet, men budskabet blev gentaget – formentlig i en mere udførlig form – i en depeche af 5. marts⁴³). En oppositionskilde, som ambassadøren kendte og havde tillid til, havde fortalt ham, at der på et Kominform-møde i Milano i januar var blevet berammet et kup i Tjekkosllovakiet til den 1. marts, og »at Danmark stod på programmet lige efter Tjekkosllovakiet og at først derpå tilsvarende fremstød skulle ske i Østrig og Italien«. Kilden havde ikke tidligere troet på meddelelsen, men da den nu havde vist sig at passe for Tjekkoslavakiets vedkommende, ville han ikke undlade at viderebringe den til ambassadøren. Oplysningens troværdighed kunne da også forekomme tvivlsom: den skulle stamme fra en deltager i mødet og være formidlet fra en italiensk bekendt af kilden via besøgende til Prag, dvs., der var mindst tre led mellem primærkilden og ambassadør Treschow, der da også karakteriserede meddelelsen som »lidet troværdig«. Det afgørende i denne sammenhæng er dog ikke oplysningens objektive troværdighed, men den tiltro, den faktisk blev tildelt i det danske beslutningsmiljø. Gustav Rasmussen nævnte meddelelsen for sin britiske kollega den 16. marts med den bemærkning, at han ikke havde taget den »too seriously since in all circumstances Italy or France seemed more likely«⁴⁴), ligesom han omtalte den i Det udenrigspolitiske Nævn den 24. marts med tilføjelsen, at ministeriet ikke havde ment at kunne tillægge den »afgørende betydning«. Altså en hel del skepsis, men ikke nogen afvisning.

Budskabet fra Washington: Povl Bang-Jensen

De mest direkte indikationer af muligheden for en sovjetisk aktion kom dog fra den danske ambassade i Washington, nærmere bestemt ambassaderåd Povl Bang-Jensen og marineattachéen, kommandør Frits Hammer Kjølens. Så tidligt som den 4. marts havde Bang-Jensen en samtale med H. Francis Cunningham i State Department's Nordeuropa-afdeling, for hvem han udviklede sin analyse af Danmarks sikkerhedspolitiske situation. Han havde diskuteret denne med Kjølens, og de var enedes om at rapportere deres konklusioner til København, idet de regnede med, at den bortrejste ambassadør Kauffmann ville gå med på synspunkterne. Derimod frygtede de, at rapporten hjemme ville blive misbilliget (»deprecated«) som et forsøg fra ambassadens side på at presse Danmark ind i det af Bevin foreslåede vesteuropæiske forsvarssamarbejde⁴⁵). Samtalen med Cunningham fandt tilsyneladende sted på baggrund af et analysepapir, som Bang-Jensen efter samtaler med Kjølens havde udarbejdet i begyndelsen af marts, og som var tænkt som den omtalte politiske indberetning, der imidlertid aldrig blev afsendt. Papiret blev desuden benyttet som baggrund for Kjølens samtale den 15. marts med chefen for Naval Intelligence, kontraadmiral Thomas B. Inglis⁴⁶). Da der er god overensstemmelse mellem den ikke-af-

sendte indberetning og de synspunkter, som Bang-Jensen og Kjølse gav udtryk for over for henholdsvis Cunningham og Inglis, kan analysen refereres under ét. Hovedtanken i den var, at Sovjetunionen var ekspansiv, men at den – for ikke at provokere USA til krig – først og fremmest ville søge at nå sine mål ad indirekte vej (kup o.l.) eller gennem begrænsede militære aktioner, der kunne gennemføres hurtigt og stille USA over for et *fait accompli*. Risikoen var specielt stor herfor under den forestående præsidentvalgkampagne i USA, der ville svække USA's handlekraft. Efter analysen ville Danmark være det sandsynligste mål for en sovjetisk aktion: I Tyrkiet, Grækenland, Østrig og Tyskland ville risikoen for en direkte militær konfrontation med USA være for stor, mens Norge og Sverige var for store og modstandsvillige til at blive øjeblikkeligt overmandede. Hvis man gik ud fra, at kommunisterne ville tabe i de forestående italienske valg (en hypotese, som ellers på denne tid var det primære bud på Sovjetunionens næste fremstød), var der kun Danmark tilbage. Hertil kom, at Danmark militært set var yderst svagt, og at Sovjetunionen havde væsentlige interesser i Østersøudløbene til sikring af adgangen til verdenshavene for deres ubådsflåde. Sovjetunionen behøvede dog ikke at besætte hele Danmark, men kunne ved uden varsel at besætte strategiske punkter i Østersøudløbene, f.eks. omkring Bælterne, i Frederiksnavn og på Anholt, tilføje USA et voldsomt prestigetab. Sandsynligheden for en sådan aktion blev over for Cunningham vurderet til mellem 25 og 40 pct.. Hvis der ikke fra dansk side blev ydet militær modstand, eller det kun kom til mindre skærmydsler, var der ringe chance for, at den amerikanske kongres ville erklære krig, når de sovjetiske baser først var etableret. Hvis der derimod blev ydet alvorlig og energisk modstand, ville en amerikansk krigserklæring være overvejende sandsynlig. Bang-Jensens anbefaling ville derfor være, at der blev foretaget øjeblikkelige beredskabsforanstaltninger i Danmark, der ville gøre det klart for russerne, at der i givet fald ville blive ydet modstand.

Det har ikke været muligt at efterspore kilder til denne analyse. Den stammer næppe fra State Department eller det amerikanske efterretningsvæsen. I State Department havde Cunningham indvendinger mod ideen om, at Danmark skulle være et særlig udsat »soft spot«, selv om han indrømmede, at Bang-Jensens analyse »sounded only too logical«. Og hverken han, eller chefen for den europæiske afdeling, John Hickerson, som ambassadør Kauffmann talte med den 9. marts⁴⁷⁾, udtalte noget, der kunne bestyrke hypotesen om en snarlig sovjetisk aktion mod Danmark. Det samme gjaldt kontreadmiral Inglis, da Kjølse talte med ham den 15. marts. Admiralen udtalte her, »at han ingen militære oplysninger havde om, at Rusland stod umiddelbart foran en aggression el. lign. mod Danmark eller noget skandinavisk land«, og anførte i øvrigt nok så kritiske indvendinger mod analysen; efter hans opfattelse stod Italien næst

for⁴⁸). Det er på denne baggrund mest sandsynligt, at analysen blev til i den danske USA-ambassade på grundlag af en almindelig vurdering af den internationale situation og med specifik baggrund i en sammenligning af denne med situationen forud for 9. april 1940⁴⁹).

På den anden side svarede analysens Sovjet-opfattelse til den herskende i USA, og dens konklusioner var klart i amerikansk interesse. Både Cunningham, Hickerson og Inglis understregede betydningen af at stå fast over for Sovjetunionen og gøre modstand over for et eventuelt angreb. »If a country showed the will to resist, this would be a determining factor in the amount of assistance we could give«, som Hickerson fortalte Kauffmann. I den forstand havde analysen en god forståelse af den amerikanske holdning. Og selv om State Department, efter at Bang-Jensen den 15. marts var ankommet til København, ved flere lejligheder måtte distancere sig fra hans udtalelser, påskønnede man effekten af dem. Således hed det i et telegram til ambassaden i København den 19. marts: »Whatever concrete measures for action by Denmark Bang-Jensen and others see fit to read into situation have not been inspired by DEPT... However, DEPT has no desire throw cold water on Danish awakening to realities or Danish attempts to think out own plans to resist aggression«⁵⁰).

Omkring den 10. marts var det nemlig besluttet i Washington-ambassaden at sende Bang-Jensen hjem snarere end en indberetning. Dette skridt blev over for ministeriet begrundet med den alvorlige storpolitiske situation og behovet for, at regeringen var nøje underrettet om opfattelser og stemninger i USA, samt at ambassaden var helt underrettet om regeringens syn⁵¹). Udenrigsministeriets »gråbog« noterer lakonisk, at »(o)m Bang-Jensens færd og udtalelser i dagene op til skærtorsdag den 25. marts findes ingen tilgængelige oplysninger«⁵²), men visse detaljer kan dog fremdrages. I Gustav Rasmussens fravær talte han allerede den 16. marts med Hedtoft, der gav ham tilladelse til at informere andre politikere⁵³), en tilladelse, som Bang-Jensen efterfølgende gjorde udstrakt brug af under en række private »dagligstuemøder« med politikere, journalister o.a.⁵⁴) og på en måde, der fik udenrigsministeren til at bemærke i nævnet den 24., at han ikke var sikker på, at opgaven var løst på den mest diplomatiske måde. Bang-Jensen fik ikke udenrigsministeren i tale før 22. eller 23. marts⁵⁵).

Bang-Jensens budskab i København lå i forlængelse af den analyse, han havde forelagt Cunningham, men tilsyneladende tilsat en del ekstraeffekter. Allerede 16. marts forhørte Hedtoft sig således bekymret hos ambassadør Marvel, »if US is annoyed at Denmark's lack of initiative in joining Western Europe as reported by Councillor Paul Bang-Jensen«, og samme aften kunne Steensen-Leth fra Udenrigsministeriet referere ham for en udtalelse om, at »US Air Forces need Denmark as place from which Moscow could be attacked«⁵⁶). Over for

ambassadør Marvel beskrev han formålet med besøget som værende »to impress on Danes seriousness of world situation and possible dangers to Denmark... He has painted gloomy picture and emphasized necessity Denmark's putting into action plans to resist aggression. He has told them that (udviklingen i Italien) may force Soviet action on Denmark and possibly Norway in immediate future, observing five-day Easter holiday may be opportune time...«⁵⁷).

Budskabet fra Washington: Ambassadør Marvel

Endelig kom der tilsyneladende også en advarsel om en direkte militær trussel fra den amerikanske ambassade. Umiddelbart før nævnsmødet den 24. marts talte Hedtoft som nævnt med ambassadør Marvel, der nævnte det ønskelige i, at Kattegat-øerne Læsø, Anholt og Samsø forsvarede i tilfælde af et sovjetisk kup⁵⁸). Dette var dog næppe en meddelelse, der gik tilbage til State Department; det er mere sandsynligt, at ambassadør Marvel her var påvirket af Bang-Jensen, hvis analyse netop pegede på risiko for aktioner i Kattegatsområdet. Set ud fra regeringens synspunkt måtte hypotesen imidlertid få øget vægt ved at komme direkte fra den amerikanske ambassadørs mund, og som vi har set, reagerede den da også øjeblikkeligt med den militært tvivlsomme beslutning om at sende et skib til hver af de tre øer.

Regeringens trusselsbillede

Tilbage står spørgsmålet om, i hvor høj grad regeringens adfærd var påvirket af Bang-Jensens analyse og den alarmisme, der prægede den. I sig selv må det have gjort indtryk, at ambassadør Kauffmann (uanset at han næppe helt delte Bang-Jensens vurderinger) havde valgt at sende Bang-Jensen hjem i stedet for at nøjes med en indberetning, og regeringen måtte som udgangspunkt gå ud fra, at Bang-Jensen repræsenterede denne og i videre forstand udbredte synspunkter i det amerikanske politiske miljø. Hedtofts henvendelse til Marvel den 16. tyder da også på, at han var blevet forskrækket i den tro, at Bang-Jensen formidlede et budskab direkte fra amerikanske regeringskilder; også Hedtofts reaktion under påskeopholdet på Gjorslev⁵⁹) tyder på en alarmistisk grundstemning. Ambassadør Marvel kunne den 24. rapportere hjem, at udenrigsministeren afthen forinden åbent havde afsløret regeringens »acute nervousness« for ham⁶⁰). Der er således ingen grund til ikke at tro, at ledende regeringsmedlemmer, og måske især Hedtoft, var alvorligt bekymrede over situationen.

Den bedste kilde til regeringens opfattelse af denne er statsministerens og udenrigsministerens udtalelser i Det udenrigspolitiske Nævn den 24. marts. I forbindelse med omtalen af de foretagne beredskabsforanstaltninger under-

stregede Hedtoft som allerede nævnt, at der ikke forelå »noget som helst indicium for, at der kunne indtræde en akut situation, der gjorde disse foranstaltninger aktuelle, men ... at det på den anden side ville være letsindigt at undlade at træffe (sådanne) med henblik på, at man i tilfælde af, at noget skulle ske, kunne anvende de forhåndenværende midler på hensigtsmæssig og betimelig måde«. Og i en skjult reference til Bang-Jensen udtalte han, »at regeringen ikke havde informationer om, at noget umiddelbart var forestående, men han ønskede at understrege betydningen af, at alle gode kræfter blev sat ind på at forhindre en gentagelse af den 9. april, hvis det uventede og ikke-indicerede skulle indtræde«. Og udenrigsministeren sekunderede ved at beklage, hvis Bang-Jensens besøg havde bidraget til at skabe panik.

Mens ministrene således lagde nogen luft til Bang-Jensen, synes de dog ikke at have været upåvirkede af hans synspunkter. Mest talende er her Hedtofts henvisning til »bedømmelsen de fleste steder«, at der ikke var fare for en almindelig militær aktion, men at der altid var mulighed for aktioner mod bestemte punkter, som f.eks. Anholt. Ganske vist kan denne bemærkning primært være stimuleret af ambassadør Marvels forudgående bemærkninger, men overensstemmelsen med Bang-Jensens analyse er klar. Af udenrigsministerens indlæg fremgår det endvidere, at han opfattede Bang-Jensens analyse som dækkende de amerikanske synspunkter: Hvis det italienske valg gav et nyt prestigetab for Sovjetunionen, kunne det virke »som et yderligere incitament til aktivitet fra Ruslands side, men hvorhen skulle Sovjetunionen vende sin aktivitet? Tyrkiet var for stærkt, i Persien havde Sovjetunionen een gang forsøgt sig, men uden held, Grækenland var for risikabelt, tilbage stod Østrig, Tyskland (Berlin) eller muligvis Norge eller Danmark. Det var disse betragtninger, der var kilden til den amerikanske uro...«

På et par punkter skilte statsministerens og udenrigsministerens vurdering sig fra Bang-Jensens. De opfattede det som usandsynligt, at Sovjetunionen ville foretage sig militære skridt mod Skandinavien, så længe der førtes forhandlinger med Finland (disse forhandlinger afsluttedes den 4. april). Det var heller ikke venteligt, at der ville ske noget før de italienske valg (den 18. april). Derimod kunne der efter disse – og specielt hvis de gik Sovjetunionen imod – råde »en verdenspolitisk krisetilstand lige indtil engang i juli måned, da den amerikanske flyvemaskineproduktion havde nået et vist stadium. Denne tilstand skønnedes særlig at ville indebære fare for Norge og også for Danmark«. Udenrigsministeren mente også, at USA uanset præsidentvalget ville optræde mod en sovjetisk aggression. Analysen var således ikke så forskellig fra Bang-Jensens, mens tidsperspektivet og opfattelsen af USA's vilje til at gribe ind var forskellig. Dette kan forklare, dels at det iværksatte beredskab trods alt var begrænset – hvis man havde ventet en aktion i påsken, ville det menige mandskab næppe

være sendt på orlov – dels at politikerne flere gange under krisen udviste stor interesse for evt. ensidige garantier fra amerikansk side. Både Gustav Rasmussen og Hedtoft nævnte muligheden for ambassadør Marvel, og Gustav Rasmussen var stærkt positiv, da Bevin nævnte en sådan mulighed for ham: »He thought that a statement of this kind would deter the Soviet Union more than anything else«⁽⁶¹⁾. I Det udenrigspolitiske Nævn nævnte statsministeren betydningen af – uden at gå ind i en gensidigt forpligtende alliance – »at manøvrere således, at den eneste stormagt, der var i stand til at hjælpe Danmark, også ville være interesseret heri.«

Konklusion

Den eksterne trusselopfattelse, som tilskyndede regeringen til påskeberedskabet, var yderst sammensat og påvirket fra mange sider. I en vis forstand kan man sige, at beslutningen er overdetermineret, for så vidt som der kan fremføres en lang række, hver for sig plausible og tilstrækkelige forklaringer på den. Processens start den 5. marts må ses på baggrund af forsvarsspørgsmålets efterhånden presserende karakter, herunder diskussionen i forsvarskommissionen den 2. marts, den voksende internationale spænding efter Tjekkoslaviet og Finland samt formentlig telegrammet fra Prag, der – hvor begrænset dets troværdighed isoleret set måtte være – ikke kunne negligeres i sammenhængen. Det forhold, at planlægningen indledes i en weekend (5.-6. marts) tyder stærkt på, at krisestemningen allerede da havde nået et betydeligt niveau. Oplevelsen af overhængende krise blev fra den 8. forstærket af informationer fra Norge, og allerede den 11. fremkom den opsigtsvækkende anmodning om amerikanske våbenleverancer og antydningen af mulige ændringer i dansk sikkerhedspolitik. Retrospektivt må anmodningen ses som et væsentligt mere markant udslag af krisestemningen end de militære beredskabsforanstaltninger.

På dette tidspunkt var i øvrigt næsten alle elementer i påskeberedskabet allerede på bordet. Også under den følgende udvikling var kontakterne med Norge intense og påvirkningen deraf af en vis betydning; f.eks. var den endelige beslutning om kun at indføre et begrænset beredskab i påsken influeret af, at heller ikke Norge opretholdt fuldt beredskab. I denne sammenhæng kan Bang-Jensens rolle måske sammenlignes med den at skubbe på og accelerere en vogn, der allerede er sat i gang, uden at det er muligt at sige præcist, hvor meget dens fart og retning påvirkedes. Den alarmisme, som prægede hans informationer, smittede dog formentlig af på beslutningstagerne, fordi de antog, at han her repræsenterede amerikanske vurderinger, ligesom de overtog nogle af elementerne i hans analyse. Men Bang-Jensens budskab kan næppe betragtes som en helt nødvendig, endsige tilstrækkelig forudsætning for påskeberedskabet.

4. Hvorfor påskeberedskabet? Interne trusselopfattelser

Selv om de eksterne trusselopfattelser dominerede krisebevidstheden i påsken 1948 med udgangspunkt i usikkerhed om Sovjetunionens intensioner, havde krisen også et vigtigt internt islæt i form af usikkerheden om DKP's rolle i forbindelse med en eventuelt sovjetisk aktion mod landet. Mistilliden til partiet var på dette tidspunkt ekstrem i de øvrige partier, ikke mindst i Socialdemokratiet. I en tale i Skive den 6. marts omtalte Hedtoft kommunisternes »undergravende virksomhed« og opfordrede til politisk isolation af partiet og til udrensninger i arbejderbevægelsens organisationer⁶²). Alsing Andersen udtrykte sig endnu stærkere i Folketinget den 10. marts: »Vi socialdemokrater har aldrig tvivlet på, at kommunisterne i længden ikke kunne holde ud at gå med den nationale og demokratiske maske, som de anlagde for nogle år siden; naturen ville en dag gå over optugtelsen. Nu er det sket...« Partiet havde afsløret sig som en »diktaturkolonne, der er rede til, hvis de skulle få en chance, på samme måde (som i Tjekkosllovakiet) at udrudere det danske folks frihed«⁶³).

Frygten for DKP's loyalitet i en sikkerhedspolitisk krisesituation forstærkedes af opfattelsen af, at partiets medlemmer og sympatisører sad på vigtige nøglepunkter i samfundet og havde uafhængige magtressourcer, der i en given situation kunne udgøre en trussel mod den indre sikkerhed. Der var stadig et meget stort antal våben i private hænder trods forsøg på at inddrage dem; på Det udenrigspolitiske Nævns møde den 24. anslog Hedtoft, at der i København var op mod 4000 bevæbnede kommunister. Hertil kom kommunister i positioner inden for militæret, hjemmeværnsforeningerne og politiet. Der blev gjort overvejelser over, hvorledes der kunne etableres kontrol med hjemmeværnsforeningerne og deres våben⁶⁴), og foreningernes hovedbestyrelse lagde op til udelukkelse af kommunistiske medlemmer på grund af deres holdning til begivenhederne i Tjekkosllovakiet⁶⁵). Inden for forsvaret skete der efter en del avisomtale af kommunistisk infiltration i dets virksomheder en del forflyttelse i forståelse med ledende folk i fagbevægelsen⁶⁶). Politiet opfattedes som et specielt problem. På nævnsmødet den 24. rejste flere medlemmer spørgsmålet, om politiet, og specielt det københavnske, var til at stole på i en krisesituation. Herom oplyste Hedtoft, at politidirektøren på »hjernetrust«-mødet den 13. havde ment, at 25-30% af de københavnske betjente havde kommunistiske sympatier, men at han en uge senere, den 21., havde sat tallet betydeligt lavere efter omfattende udmeldelser i kølvandet på Tjekkosllovakiet. Også politiledelsen fik som nævnt fuldmagt på mødet den 21. til at forflytte mistænkte medlemmer af korpset. Foranstaltningerne til imødegåelse af et internt kup fik i øvrigt udslag i øget politiberedskab, bevogtning af offentlige bygninger og overvågning af kendte kommunister⁶⁷)

Som med den eksterne trussel er spørgsmålet her ikke, om mistanken mod kommunisterne var berettiget eller ej, men hvorvidt beslutningstagerne troede, at de udgjorde et sikkerhedspolitisk problem. Der er ikke indikation af, at man skulle have troet på et uafhængigt kommunistisk kup; muligheden diskuteredes udelukkende i sammenhæng med en ekstern krisesituation. Omvendt er der ikke tvivl om, at tilliden til det kommunistiske partis loyalitet i en sådan kunne være på et meget lille sted. Regeringen mente således at have et reelt internt sikkerhedsproblem i det øjeblik, hvor man blev stillet over for et ydre pres, selv om udtalelserne på nævnsrådet den 24. også tyder på en fornemmelse af, at problemet var toppet og ville blive mindre i fremtiden. Men reaktionen over for DKP havde givetvis også et indenrigspolitisk element. Ved sin nære identifikation med sovjetisk udenrigspolitik og forsvar for udviklingen i Tjekkosllovakiet havde partiet stillet sig uden for den bedre opinion og åbnet mulighed for, at en isolations- og udstødningspolitik fra de øvrige partiers side kunne lykkes. Ikke mindst Socialdemokratiet så chancen og handlede derefter både på politisk og fagligt plan.

5. Afslutning

Vi er hermed inde på den afsluttende vurdering af baggrunden for regeringens politik i påsken 1948. Beredskabet var først og fremmest en reaktion på det eksterne og interne trusselsbillede, som de vigtigste beslutningstagere dannede sig, og hvis hovedvægt lå på den omfattede ydre trussel. Selv om påskeberedskabet nok var af begrænset omfang, først og fremmest ved at der ikke skete indgreb i de meniges orlov, og ved at de tilbageholdte befalingsmandselever ikke konsigneredes til kasernerne, så var det alligevel omfattende nok til at afsløre en dybtgående krisestemning hos de ledende politikere. Som Hedtoft sagde i Det udenrigspolitiske Nævn, måtte alle gode kræfter sættes ind for at forhindre en gentagelse af den 9. april.

Men påskekrisen aktualiserede andre interesser end den overordnede at undgå en ny 9. april. Som nævnt legitimerede den en kraftig skærpelse af de andre partiers opgør med DKP, og man kan heller ikke udelukke en bevidst påvirkning af opinionen med henblik på den kommende løsning af forsvars- og alliancespørgsmålet. Men påskeberedskabet skal også ses i en bredere udenrigspolitisk sammenhæng – som en reaktion på udenrigspolitiske interesser på længere sigt end den øjeblikkelige krisesituation. Psykologisk set betød påskekrisen det endelige farvel til den neutralitetstankegang, der indtil kort forinden havde behersket den officielle politik. Fra nu af var dansk udenrigspolitik sigte rettet mod at skaffe sig venner i en farlig verden, ikke at isolere sig i forhold til den.

Foreløbig valgte regeringen at satse på to optioner og afvise to andre⁶⁸). De afviste optioner bestod i deltagelse i den netop undertegnede Bruxelles-pagt af 17. marts 1948 mellem Storbritannien, Frankrig og Benelux-landene samt overvejelser over deltagelse i en bredere alliance med Vestmagterne og specielt USA. Efter Hedtofts opfattelse var der – efter regeringens bekendelse til det nordiske og vesteuropæiske samarbejde og dens afstandtagen fra kommunismen – kun én ting tilbage i retning af »vestlig tilhørsbekendelse, nemlig en alliance med vestmagterne«, men noget sådant måtte han fraråde som letsindigt, bl.a. af hensyn til muligheder for senere samarbejde med Østeuropa⁶⁹). Regeringen ønskede heller ikke at gå så langt, som Norge havde gjort med sin direkte forespørgsel til vestmagterne. På den anden side var det én ting at gå ind i en gensidigt forpligtende alliance, noget andet var »at manøvrere således, at den eneste stormagt, der var i stand til at hjælpe Danmark, også var interesseret heri«⁷⁰).

Som vi har set, kom ønsket om en amerikansk garanti flere gange op til overfladen under påskekrisen, bl.a. fordi Storbritannien opfattedes som meget svagt. Samtidig var signalerne fra Washington entydige på i hvert fald dette punkt: Det gik igen i alle tilkendegivelser, at en væsentlig forudsætning for amerikansk hjælp ville være, at det pågældende land selv havde gjort en indsats for at forsvare sig. Interessen i at markere over for USA, at Danmark havde forstået dette signal og ville indrette sig efter det, må på denne baggrund ses som en vigtig motivation for påskeberedskabet, der således blev et centralt element i etableringen af en troværdig garanti-option.

Påskeberedskabet havde også andre vigtige adressater: Norge og Sverige. Som bekendt blev et nordisk forsvarssamarbejde den primære sikkerhedspolitiske option for regeringen Hedtoft frem til foråret 1949. Men allerede forud for påskekrisen spillede hensynet til et sådant muligt samarbejde og ikke mindst til de øvrige landes interesse i at inddrage Danmark i det, en væsentlig rolle for regeringen. Når den i januar-februar tog forsvarsspørgsmålet op, var det under eksplicit henvisning til Norge og Sverige og deres frygt for, at Danmark skulle få lov til at henligge som et militært tomrum⁷¹). Lidt senere på foråret blev henvisningen til Danmarks nordiske position et vigtigt argument for lovfæstelsen af Hjemmeværnet. Uden at der foreligger direkte indikationer heraf, må man derfor gå ud fra, at påskeberedskabet også indebar et signal fra Norge og Sverige om, at Danmark nu var interesseret i at gøre noget for sit forsvar og dermed gøre sig til en troværdig partner i et eventuelt kommende nordisk forsvarssamarbejde.

Påskekrigen 1948 er et komplekst politisk fænomen, som det i dag – 40 år efter og ved den mulige afslutning af den kolde krig – kan være vanskeligt helt at forstå baggrunden for. Især kan det være vanskeligt at sætte sig ind i den psykologiske baggrund. Som den norske historiker Magne Skodvin har gjort op-

mærksom på, er en vigtig forklaringsfaktor den tidsmæssige og ikke mindst psykologiske nærhed til 1940 og besættelsesårene⁷²⁾. 9. april-traumet, der bl.a. gennem opinionens fortsatte interesse for hændelsesforløbet var en levende realitet for beslutningstagerne, satte snævre grænser for, hvor store risici det var muligt at tage ved ikke at reagere på selv usikre og i og for sig lidet troværdige trusselsindikatorer: derfor hellere overreagere end slet ikke reagere. Også forløbet af Anden Verdenskrig havde gjort det psykologisk overbevisende, at omtrent hvad som helst kunne ske når og hvor som helst. Det er måske i dette psykologiske efterslæb fra 9. april og besættelsestiden, at den egentlige forklaring på påskekrisen 1948 skal findes.

Noter og henvisninger

(Anvendte forkortelser):

DS: Department of State, Decimal File. National Archives, Washington D.C.

FO: Foreign Office Papers. Central Record Office, Kew.

FRUS: *Foreign Relations of the United States* (amerikansk aktudgivelse).

RT: Rigsdagstidende.

UD: Det norske udenrigsdepartement arkiv. Utenriksdepartementet, Oslo.

UM: Det danske udenrigsministeriums arkiv. Udenrigsministeriet, København.

- 1) Hans Hedtoft afviste således i Folketinget Aksel Larsens påstand om, at der havde været tale om »omfattende beredskabsforanstaltninger«. Der havde (blot) været »taget visse forholdsregler, som kunne sikre, at vi ikke i påsken på grund af orlov o.s.v. skulle blive praktisk set blottet for den sikringstjeneste, som vist enhver kunne forstå man ikke kan undvære for tiden«. *RT 1947-48*, Folketingets Forhandlinger, sp. 3564 (7. april 1948). I den socialdemokratiske rigsdagsgruppe udtalte forsvarsminister Rasmus Hansen den 31. marts, at »(d)er forelå intet konkret grundlag for at nære frygt for noget særligt, men under hensyntagen til den almindelige situation fandt man det rigtigst at gennemføre de i øvrigt ikke særlig omfattende foranstaltninger«. *Protokol for den socialdemokratiske rigsdagsgruppe 8/3 1946 - 11/9 1951*, Folketingets Bibliotek. Alle citater er normaliserede efter den i 1948 gennemførte retskrivningsreform.
- 2) Ole Bjørn Kraft, *Danmark skifter kurs. En konservativ politikers erindringer 1947-1950*, København: Gyldendal, 1975, s. 34.
- 3) Se Udenrigsministeriet, *Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966*, bind I: Fremstilling, København 1968, s. 23-24.
- 4) Det væsentligste af det amerikanske materiale vedrørende påskekrisen er gengivet i Jørgen Elklit m.fl. red., *Tekster til historisk forskningsteknik*, 2. ændr. udg., Århus: Forlaget Politica, 1977, s. 4.31-4.46. Tekstsamlingen gengiver endvidere væsentlige dele af det åbne danske materiale om påskekrisen 1948.
- 5) Materialet omfatter primært en mappe mærket »Påskekrisen 1948« (str. ftr.), der beror i Forsvarsministeriets 1. kontor, samt dele af Krigsministeriets daværende direktør, generalmajor

Thygesens arkivsager, Hærens arkiv, RA. Blandt sidstnævnte har især været anvendt en udate- ret udførlig kronologi over perioden 5.-30. marts, der formentlig er udarbejdet umiddelbart ef- ter begivenhederne og højst sandsynligt af direktør Thygesen selv. Den refereres her som »Thy- gesen-kronologien«.

- 6) Referaterne beror i Udenrigsministeriets arkiv. UM 3 E 92.
- 7) Smst.
- 8) Udtalelse i den socialdemokratiske rigsdagsgruppe 20. febr. 1948. *Protokol for den socialde- mokratiske rigsdagsgruppe 1946-51*.
- 9) *1. betænkning afgiven af Kommissionen til undersøgelse og overvejelse af forsvarets fremtidige ordning til regering og rigsdag*, København 1950, s. 19.
- 10) Forsvarskommissionen af 1946, 8. møde, 2. marts 1948. UM 13 Dan 1 a.
- 11) »Thygesen-kronologien«.
- 12) Se notat (str. ftr.) af 19. marts 1948: »Ad Generalkommandoens skr. str. ftr. GO 865 af 7/3 1948« samt »Redegørelse for de af ministeren truffne foranstaltninger m.v. i perioden 5/3-22/3 48«, Krigsministeriets 5. kt. 23. marts 1948 (herefter »Redegørelse ... 5/3-22/3 48«). Begge no- tater ligger i mappen »Påskekrise 1948«, FM 1. kt. Søværnskommandoens tilsvarende over- vejelser kendes ikke.
- 13) »Redegørelse... 5/3-22/3 48«. Det fremgår af materialet, at spørgsmålet om telefonaflytning blev rejst over for ministeren for offentlige arbejder, men ikke om der faktisk blev etableret en sådan.
- 14) Krigsministeriets skr. (str. ftr.) 2837 og 2838 af 11. marts 1948 til hhv. Generalkommandoen og Marineministeriet. »Påskekrise 1948«, anf. sted.
- 15) »Thygesen-kronologien«. Et nyt møde afholdtes den 16. i Justitsministeriet.
- 16) »Thygesen-kronologien« og »Redegørelse... 5/3-22/3 48«.
- 17) Tel. 229 og 230 fra ambassadør Marvel til udenrigsminister Marshall, 12. marts 1948. DS 859. 24/3-1248 og FRUS 1948, vol. III, s. 51; Elklit, anf. værk, s. 4.36 f.
- 18) Om henvendelsens skæbne se Nikolaj Petersen, »Optionsproblematikken i dansk sikkerheds- politik 1948-49«, i Niels Amstrup & Ib Faurby, red., *Studier i dansk udenrigspolitik tilegnet Erling Bjøl*, Århus: Forlaget Politica, 1978, s. 205-09.
- 19) Udenrigsministeriet, anf. værk, bd. 1, s. 22.
- 20) Tel. 243 fra ambassadør Marvel til udenrigsminister Marshall, 17. marts 1948. DS 711.59/3-1748; Elklit, anf. værk, s. 4.40.
- 21) »Redegørelse ...5/3 - 22/3 48«.
- 22) Forsvarsministerens skr. 3137 af 20. marts 1948 til hærens og søværnets flyverledelse. »Påske- krise 1948«.
- 23) »Redegørelse... 5/3 - 22/3 48«; »Thygesen-kronologien«.
- 24) »Thygesen-kronologien«; Hedtoft i Det udenrigspolitiske Nævn 24. marts. Referat i UM 3 E 92.
- 25) Dette punkt er overstreget i koncept af 20. marts til skr. fra Forsvarsministeren til de militære chefer. »Påskekrise 1948«. Se i øvrigt Gørtz' skr. K.A. 2379-94 af 22. marts, smst., samt »Thygesen-kronologien«.
- 26) Se to breve fra militærattaché Rolsted til direktør Thygesen af 22. marts samt notat af 5. april 1948: »Gen. Rolsteds indberetninger om norske militære foranstaltninger«. »Påskekrise 1948«.
- 27) Referat af ministermødet 22. marts 1948. »*Minister-Møderne 13/11-28/10 50*«, Arbejderbevæg- gelsens Bibliotek og Arkiv, København. »Redegørelse... 5/3 - 22/3 48«
- 28) Referat af ministermødet 23. marts 1948, smst. *Social-Demokraten* 25. marts 1948, i Elklit, anf. værk, s. 4.19-20.

- 29) Det udenrigspolitiske Nævns mødereferater, 24. marts 1948. UM 3 E 92.
- 30) »Thygesen-kronologien«. Den militære vurdering af dette skridt fremgår af skr. fra Generalkommandoen til Krigsministeriet 8. okt. 1948 (Ftr. G.O. 3897): De tre øer »ses ikke at frembyde en interesse hos en eventuel angriber, der berettiger til at tro, at de vil være blandt de første angrebsmål«. Generalmajor Thygesens arkivsager, Hærens Arkiv, RA.
- 31) I øvrigt sammen med efterretningsofficeren oberst M. Lunding, der i sine erindringer fortæller, hvorledes han en morgen kort før daggry blev vækket af en oprevet Hedtoft, der havde forvekslet påbegyndelsen af forårsmarkarbejdet med en russisk luftlandsætning på Stevns. Cit. i Tage Kaarsted, *De danske ministerier 1929-1953*, København: Pensionsforsikringsanstalten, 1977, s. 420.
- 32) »Thygesen-kronologien«. »Redegørelse vedrørende de beredskabsforanstaltninger, der udover de af Generalkommandoen givne bestemmelser har været indført«, skr. ftr. K.A. 2976 af 6. april fra Generalkommandoen til Krigsministeriet. »Påskekrisen 1948«.
- 33) »Thygesen-kronologien«.
- 34) *RT 1947/48*. Folketingets forhandlinger, sp. 2739 (10. marts 1948).
- 35) Smst., sp. 2737 (10. marts 1948).
- 36) Se Magne Skodvin, *Norden eller NATO? Utenriksdepartementet og alliansespørmålet 1947-1049*, Oslo: Universitetsforlaget, 1971, s. 93-96.
- 37) Smst., s. 96-98, jf. referater i UD, dossier 25.2/63. Som resultat af denne henvendelse sendte den britiske regering 11. marts et memorandum til den amerikanske, hvori man tog den norske nervøsitæt særdeles alvorligt og foreslog »to take very early steps, before Norway goes under, to conclude ... a regional Atlantic Approaches Pact of Mutual Assistance...« - i realiteten det første specifikke forslag til oprettelse af Atlantpagten. *FRUS 1948*, vol. III (Western Europe), s. 46-48.
- 38) Referat af Det udenrigspolitiske Nævns møde 24. marts 1948.
- 39) Forsvarsminister Per Edwin Sköld skrev således i sin dagbog 12. marts, »att det hela var et misstag... Man kan fråga sig, om Lange rusat i väg i panik - eller är det politik?« Se Gustav Jonasson, *Per Edwin Sköld 1946-1951*, Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1976, s. 156-57.
- 40) Tel. 230 fra ambassadør Marvel til udenrigsminister Marshall, 12. marts 1948. *FRUS 1948*, vol. III, s. 51.
- 41) Bevins referat af samtalen, 16. marts 1948. FO 371, piece no. 71371. Jf. Rasmussens referat af samtalen i Det udenrigspolitiske Nævn 24. marts 1948.
- 42) Mary Dau, *Danmark og Sovjetunionen 1944-49*, Dansk Udenrigspolitisk Instituts skrifter nr. 2, København: Munksgaard, 1969, s. 179.
- 43) Depeche nr. X af 5. marts 1948 fra ambassadør Treschow, Prag. UM, depechearkivet.
- 44) Bevins referat. FO 371, piece no. 71371.
- 45) Cunninghams referat, 4. marts 1948. DS 759.61/3-448; Elklit, anf. sted., s. 4.31-33.
- 46) Udenrigsministeriet, anf. værk, bd. 1, s. 23-24, hvor hovedtrækkene i Bang-Jensens analyse er gengivet.
- 47) Hickerson's referat i DS 759.00/3-948; Elklit, anf. værk, s. 4.35-36.
- 48) Kjølens referat (udat.). Udenrigsministeriet, anf. værk., bd. 2: Bilag, s. 33-34.
- 49) Denne tolkning hviler bl.a. på Bang-Jensens bemærkning til Cunningham om, at han før havde forudsagt tragiske hændelser. »In particular, he had foreseen the German occupation of Denmark and had called on the leaders of the Danish political parties in order to warn them. Only one had believed it«. Bang-Jensen pyntede sig dog her med lånte fjer fra sin kollega Kjølens; i virkeligheden havde han natten mellem 8. og 9. april opfattet *New York Times'* meddelelse om den tyske besættelse som »så utrolig, at jeg næppe kunne tro, at det var sandt«, som han skrev i

- et notat den følgende morgen. Finn Løkkegaard, *Det danske gesandtskab i Washington 1940-1942*, København: Gyldendal, 1968, s. 17-18.
- 50) Tel. 174 fra State Department til ambassaden i København, 19. marts 1948. DS 711.59/3-1748; Elklit, anf. værk., s. 4.42.
 - 51) Se telegram af 10. marts og underhåndsbrev fra Kauffmann til Gustav Rasmussen 13. marts 1948. Udenrigsministeriet, anf. værk, bd. 1, s. 24; bd. 2, s. 35.
 - 52) Smst. bd. 1, s. 24.
 - 53) Hedtoft i Det udenrigspolitiske Nævn, 24. marts 1948.
 - 54) *Information*, 18. april 1949.
 - 55) Tel. 264 fra ambassadør Marvel til udenrigsminister Marshall. DS-759.00/3-2248; Elklit, anf. værk., s. 4.43.
 - 56) Tel. 243 og 244 fra ambassadør Marvel til udenrigsminister Marshall, 17. marts 1948. DS 711.59/3-1748; Elklit, anf. værk, s. 4.40-41.
 - 57) Tel. 264 fra ambassadør Marvel til udenrigsminister Marshall, 22. marts 1948. DS 759.00/3-2248; Elklit, anf. værk, s. 4.43.
 - 58) »Thygesen-kronologien«.
 - 59) Se note 31.
 - 60) Tel. 275 fra ambassadør Marvel til State Department, 24. marts 1948. *FRUS 1948*, vol. III, s. 67-68; Elklit, anf. værk, s. 4.44.
 - 61) Bevin's referat, 16. marts 1948. FO 371, piece no. 71371.
 - 62) Manuskript i Hans Hedtofts arkiv, ks. 2, Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv, København.
 - 63) *RT 1947/48*. Folketingets forhandlinger, sp. 2727-28.
 - 64) Se koncept »Forøget kontrol med hjemmeværnet«, KM 5. kt. 16. marts 1948. »Påskekrisen 1948«; jf. Michael H. Clemmensen, »Udviklingen i Danmarks forsvarsdoktrin fra 1945 til 1969«, *Militärhistorisk Tidsskrift*, 1987, s. 12-13.
 - 65) *Information*, 24. marts 1948.
 - 66) Hedtoft i Det udenrigspolitiske Nævn 24. marts 1948, jf. Mary Dau, anf. værk, s. 193.
 - 67) Se f.eks. interview med Aksel Larsen i *Information* 30. marts 1948.
 - 68) Jf. Nikolaj Petersen, anf. art.
 - 69) Udtalelse i Det udenrigspolitiske Nævn 24. marts 1948.
 - 70) Smst.
 - 71) Udtalelser af Rasmus Hansen og Hedtoft i den socialdemokratiske rigsdagsgruppe 20. og 24. februar 1948. Protokol for den socialdemokratiske rigsdagsgruppe 1946-1951.
 - 72) Magne Skodin, anf. værk, s. 102-03.

DANIDAS HANDLINGSPLAN

Et essay om administrationens rolle i formuleringen af dansk bistandspolitik

af John Martinussen

1. Indledning

DANIDAS handlingsplan for bistandssamarbejde med u-landene rejser flere interessante spørgsmål vedrørende både tilblivelsesprocessen, den indeholdte politikformulering og de bagvedliggende teoretiske antagelser.

Planens tilblivelsesmåde rejser således spørgsmålet, om der hermed er lagt op til ændrede procedurer i forbindelse med formuleringen af dansk bistandspolitik. Specielt må der spørges, om der er lagt op til en ændret fordeling af indflydelse mellem de hidtidige hovedaktører.

Hvad angår den i planen indeholdte politikformulering, er det centrale spørgsmål, om denne indebærer brud eller blot mindre justeringer i forhold til den hidtidige politik på området.

Endelig hvad angår de bagvedliggende teoretiske antagelser, er spørgsmålet et tilsvarende: Er der tale om nævneværdige ændringer?

I denne artikel vil jeg forsøge at give et foreløbigt svar på de rejste spørgsmål. Det foreløbige skal understreges. Det er selvsagt forbundet med store risici at analysere hændelser og dokumenter fra en så nær fortid. Handlingsplanen blev først publiceret i juni 1988, og den er i skrivende stund (juli 1988) hverken endosseret af udenrigsministeren eller behandlet i folketinget.

På den anden side er det netop disse aspekter ved handlingsplanens status, der gør den egnet til en belysning af DANIDA-administrationens særlige rolle i politikformuleringsprocessen.

Det skal tilføjes, at når forsøget på en nøjere vurdering af handlingsplanen og dens tilblivelse kan gøres på et så tidligt tidspunkt, hænger det også sammen med den forholdsvis store åbenhed og offentlighed, der har kendetegnet de sidste faser af beslutningsprocessen¹⁾.

2. Handlingsplanens tilblivelse

Handlingsplanen er et konkret udtryk for den overordnede strategiske planlægning, som DANIDAS administrative ledelse i begyndelsen af 1987 besluttede at introducere i departementet.

Igangsætning af strategisk planlægning var tidligere blevet foreslået af konsulentfirmaer T. Bak Jensen A/S i den såkaldte DANIDA-undersøgelse (1: Delrapport 3)²⁾. Forslaget blev stærkt fremhævet i Administrationsdepartementets sammenfatning af denne undersøgelse (1: Sammenfatning, s. 32 ff).

Hensigten med etablering af en overordnet strategisk planlægning var blandt andet at tilvejebringe forudsætningerne for en reel decentralisering inden for bistandssamarbejdet. Desuden skulle en sådan planlægning, med Administrationsdepartementets ord, »skabe en bedre sammenhæng mellem den overordnede bistandspolitik og de konkrete projektaktiviteter« samt »give et bedre grundlag for styring og prioritering af DANIDAS ressource- og personaleanvendelse.«

Den måde, hvorpå DANIDAS ledelse omsatte disse anbefalinger til eget brug, er kort beskrevet i handlingsplanen (4: s. 25 ff). Mest interessant i nærværende sammenhæng er understregningen af to hovedhensyn. Det ene er hensynet »til at sikre det bedste udbytte af selve processen«, herunder bibeholdelsen af planlægningserfaringerne i selve departementet. Det andet er hensynet til »at sikre det bedst mulige resultat af processens enkelte faser i form af rapporter med en praktisk og umiddelbar anvendelighed.«

Med henvisning til disse to hovedhensyn blev det besluttet, at den strategiske planlægningsproces skulle gennemføres som en intern departemental proces.

Til formålet blev der etableret en styringsgruppe under departementschefens ledelse. Desuden blev der dannet 8 arbejdsgrupper, som hver inden for sit område skulle udarbejde perspektivanalyser og delstrategier. Forud herfor skulle en særlig gruppe udarbejde en situationsrapport om de aktuelle forhold i u-landene og i det danske bistandspolitiske og bistandsfaglige miljø.

En sammenligning af DANIDA-undersøgelsens anbefalinger og den i handlingsplanen omtalte fremgangsmåde viser en forholdsvis omfattende overensstemmelse. Det er dog bemærkelsesværdigt, at situationsanalysen endnu ikke er afsluttet. Derfor må det formodes, at denne analyse ikke har spillet helt den rolle som udgangspunkt for de øvrige led i planlægningen, den var tiltænkt i det oprindelige forslag (se 1: Delrapport 3, s. 39).

Den omstændighed, at udfærdigelsen af de strategiske planer, herunder handlingsplanen, blev henlagt til intra-departementale organer, falder måske ikke umiddelbart i øjnene som en afvigelse fra hidtil gældende procedurer og rutiner. DANIDA har i mange år udøvet betydelig selvstændig indflydelse, ikke

blot med hensyn til den konkrete tillem্পning af de bistanbspolitiske principper, men tillige hvad angår policy-formuleringen. DANIDAS administrative ledelse har reelt afgjort, hvorvidt en sag eller afgørelse henhørte under den udførende funktion eller under den policyformulerende (1: Delrapport 3, s. 13).

I handlingsplanen henvises der til denne betydelige indflydelse fra administrationens side med en bemærkning om DANIDAS »mulighed for selv at yde et bidrag til den generelle bistanbspolitiske debat i lyset af udviklingslandenes skiftende behov og prioriteringer« (4: s. 1).

Spørgsmålet er imidlertid, om arbejdet med handlingsplanen har begrænset sig hertil. Spørgsmålet er også, om fremgangsmåden i sin helhed fuldt ud har respekteret traditionerne på det bistanbspolitiske område.

Det har i mange år – til forskel fra forholdene i den normale udenrigspolitiske beslutningsproces – været kendetegnende for dansk bistanbspolitik, at den er blevet til i et snævert samvirke mellem administrationen, det politiske system og en række fremtrædende interesseorganisationer. Bistanbspolitikken har også skilt sig ud ved en forholdsvis stor offentlighed og åbenhed i såvel beslutningsproces som forvaltning (se 9: kap. VI).

Både interesseorganisationernes institutionaliserede deltagelse og offentligheden omkring beslutningsprocessen forekommer i forbindelse med handlingsplanen at have været mere beskedene, end traditionerne foreskriver. Påstanden er vanskelig at eftervise på eksakt og indiskutabel måde. Men det kan gøres i vagere og mere diskutabile vendinger.

Lad mig først og fremmest pege på, at Styrelsen for Internationalt udviklingssamarbejde (herefter: Styrelsen) først kom ind i planlægningsprocessen på et meget sent tidspunkt. Planlægningen blev sat i værk fra februar 1987, men første gang Styrelsen fik forelagt noget skriftligt med substans om sagen var på et møde godt et år senere, den 3. marts 1988. Ved denne lejlighed blev Styrelsens medlemmer bedt om at kommentere de 8 perspektivanalyser og delstrategier, i alt over 1000 sider tekst, på omkring 3 timer. Handlingsplanen blev i en foreløbig udgave forelagt styrelsen den 18. maj. Samme udgave blev den 30. maj forelagt Rådet for Internationalt Udviklingssamarbejde (herefter: Rådet).

Fremgangsmåden er bemærkelsesværdig, fordi den indebærer en væsentlig begrænsning af især Styrelsens indflydelse – og dermed den indflydelse, som de store interesseorganisationer herigennem har kunnet udøve. Det betyder ikke nødvendigvis, at disse organisationer så også har været afskåret fra indflydelse ad andre kanaler, kun at den lovnormerede kanal for samordnet rådgivning af udenrigsministeren har været nedtonet, så længe den strategiske planlægningsproces foregik i DANIDA-administrationen.

Det er ikke offentligt kendt, hvorledes Styrelsens medlemmer opfattede fremgangsmåden i forhold til egen rolle i beslutningsprocessen. Men det kan noteres,

at Styrelsens formand under forelæggelsen af handlingsplanen understregede, at det var DANIDAS og ikke Styrelsens (5: s. 1). Det kan videre konstateres, at denne bemærkning ikke alene vedrørte formen, men også indholdet, idet Styrelsens formand på det efterfølgende Rådsmøde kritiserede handlingsplanen på flere afgørende punkter (6: s. 20-22 og bilag 2).

Det offentliggjorte referat fra Styrelsens møde den 18. maj lader ydermere forstå, at mindst ét styrelsesmedlem var af den opfattelse, at Styrelsen havde en mere fremtrædende rolle før i tiden (5: s. 11). Synspunktet blev på mødet tilbagevist med reference til, at heller ikke udenrigsministerens tidligere redegørelser havde været drøftet i Styrelsen, før disse blev afgivet i Folketinget (ibid.).

Dette sidstnævnte synspunkt er i sig selv korrekt. Men spørgsmålet er, om hele den overordnede strategiske planlægning og den deraf resulterende handlingsplan uden videre kan sidestilles med udenrigsministerens bistandspolitiske redegørelser. Det forekommer ikke helt indlysende, når der henses til, hvor meget mere detaljeret og hvor meget mere omfattende handlingsplanen og de tilhørende delstrategier er. Faktisk forekommer planen og delstrategierne at udstikke retningslinjer på så mange områder og med en sådan detaljeringsgrad, at disse dokumenter efter den politiske godkendelse uværgeligt vil afstedkomme en markant indsnævring af det råderum for rådgivning og beslutning, som hidtil har eksisteret for Styrelsen.

Det betyder ikke nødvendigvis, at kvaliteten og effektiviteten i bistandssamarbejdet vil blive forringet. Tværtimod er der god grund til at forvente, at det dygtigt og professionelt gennemførte planlægningsarbejde, som DANIDA-administrationen har gennemført, vil påvirke disse størrelser i en positiv retning. Til gengæld forekommer det mig, at fremgangsmåden kan true opretholdelsen af de procedurer, der hidtil har sikret den meget udbredte konsensus omkring bistandspolitikken.

Under alle omstændigheder tyder de anførte forhold på, at administrationen under handlingsplanens tilblivelse har spillet en væsentlig mere indflydelsesrig og selvstændig rolle end i forbindelse med den hidtidige politikformuleringsproces. Det er på det foreliggende grundlag uvist, hvor stor en del af indflydelsen og selvstændigheden, der i sidste ende må tilskrives udenrigsministeren. Derimod står det nogenlunde klart, at Styrelsen som rådgivningsorgan har spillet en minimal rolle. Dette blev iøvrigt yderligere understreget, da DANIDA – på baggrund af handlingerne i Styrelsen og Rådet – gennemførte en revision af den foreløbige handlingsplan. Den endelige handlingsplan er kun revideret på ét centralt punkt, nemlig vedrørende bindingsprincippet og her endda mere med hensyn til form end til indhold.

Styrelsens udelukkelse fra den strategiske planlægningsproces behøvede, som nævnt, ikke samtidig at afskære de deri repræsenterede interesseorganisa-

tioner fra indflydelse. Det var da heller ikke tilfældet, som det ses af henvisninger til disse organisationers synspunkter i de 8 delrapporter, især i de to rapporter, der behandler henholdsvis det multilaterale område og *øvrige lande*. Men det er ikke desto mindre bemærkelsesværdigt, at f.eks. Landbrugsrådet først meget sent i beslutningsprocessen fik mulighed for at rejse kritik af de foreslåede omprioriteringer til ugunst for danske leverancer af fødevarerbistand. Det er desuden værd at notere, at Industrirådets traditionelle modvilje imod en geografisk koncentration af bistandssamarbejde fik DANIDA til i løbet af planlægningsprocessen at rette forespørgsel til 22 danske virksomheder for at høre deres syn på spørgsmålet. Resultatet heraf viste en væsentlig mere differentieret og mere udbredt imødekommenhed over for DANIDA-administrationens ønsker om en geografisk koncentration. Dette er i den strategiske planlægning blevet brugt til støtte for administrationens forslag (4: s. 5, 6: s. 17).

Der ligger sandsynligvis ikke i fremgangsmåden over for Industrirådet nogen bestræbelse på fra administrationens side at reducere denne hovedaktørs indflydelse på dansk bistandspolitik. Men indenfor det konkret angivne område må det opfattes som en nyskabelse, at administrationen mere egenhændigt søger at danne sig et indtryk af erhvervslivets interesser, frem for udelukkende at forhøre sig hos dens mest fremtrædende organiserede repræsentanter.

Der er mange andre aspekter ved handlingsplanens tilblivelse, som kunne påkalde sig opmærksomhed. For nærværende skal det imidlertid blive ved de fremførte overvejelser. Til gengæld skal det som afslutning herpå understreges, at det forhold, at handlingsplanen blev til igennem en helt overvejende intradepartemental beslutningsproces, ikke betyder, at de hidtil dominerende erhvervsinteresser har været af mindre betydning for dens indhold. De anstillede betragtninger peger kun på, at administrationen i lidt større omfang end tidligere har foretaget sin egen tolkning, afvejning, og prioritering – og dermed i lidt mindre omfang benyttet sig af de sædvanlige mekanismer til krav-aggregering og sikring af størst mulig konsensus.

Resultaterne heraf skal vi se lidt nøjere på i det følgende i sammenhæng med en vurdering af, i hvilket omfang den nye politik markerer ændringer med hensyn til afvejningen af danske erhvervsinteresser over for u-landenes udviklingsinteresser.

Bistandspolitikken i handlingsplanen

For perspektivets skyld kan det være hensigtsmæssigt først at placere de grundlæggende principper for dansk bistandspolitik i forhold til fremherskende tendenser i OECD-landenes tilsvarende politik.

Forskellene falder i denne forbindelse mest i øjnene. Når der ses bort fra de

såkaldt *ligesindede lande* inden for OECD³⁾, fremtræder dansk politik til forskel fra de øvrige landes som klart mere fattigdomsorienteret og som i væsentlig højere grad baseret på multilaterale bistandssamarbejde. Den danske politik adskiller sig videre ved en fortsat både absolut og relativ vækst i bistandens omfang, mens tendensen er nedgang for de fleste øvrige. Ydermere er dansk bistandspolitik såvel som hele u-landspolitikken i usædvanlig grad præget af en samarbejdslinie, der lægger stor vægt på universelt internationalt samarbejde og forholdsvis ringe vægt på forsvars- og sikkerhedspolitiske overvejelser. Endelig er det værd at bemærke, at den ellers så udbredte *aid fatigue* i hovedparten af de øvrige OECD-lande stort set ikke genfindes i den danske kontekst.

Der er imidlertid også bemærkelsesværdige ligheder. Den vigtigste daterer sig helt tilbage fra de første formuleringer af dansk bistandspolitik. Den vedrører den stærke betoning af udviklingsprocessens og bistandsindsatsens økonomiske aspekter, under samtidig nedtoning af især politiske og kulturelle aspekter. Andre ligheder er af nyere dato. Det drejer sig først og fremmest om større krav til effektiviteten i bistandsarbejdet og om større og mere udtrykkelige krav til modtagerlandenes myndigheder.

Efter denne kortfattede og punktvis synkrone komparation med de øvrige OECD-lande skal vi vende tilbage til dette essays hovedproblematik, den dia-krone sammenligning af handlingsplanen med hidtidig dansk bistandspolitik.

De netop nævnte ligheder af nyere dato er ikke introduceret med handlingsplanen, omend denne nok markerer en accentuering af kravene om effektivitet og kravene til modtagerlandene i forhold til de seneste års policy-formuleringer. Men ellers må ændringerne og justeringerne identificeres på andre områder.

Ifølge DANIDA er der specielt tale om tre væsentlige justeringer: en geografisk koncentration af bistandsindsatsen, et nyt princip for binding af bistanden til danske leverancer, og afvikling af lånebistanden.

Det nye bindingsprincip skal jeg komme tilbage til senere. Her skal kun de to øvrige justeringer kort omtales.

I årene 1984-86 var den bilaterale danske bistand fordelt på ikke mindre end 66 lande, dog således at omkring 95 pct. gik til i alt 27 lande. De resterende 5 pct. var spredt ud over 39 lande. Denne spredning er ved flere lejligheder blevet kritiseret fra politisk hold og af Styrelsen. Derfor kan handlingsplanens opgør med spredningen også i et vist omfang opfattes som DANIDA-administrationens konkretisering af modtagne politiske signaler. Argumentationen er dog en anden. Den henviser først og fremmest til bistandsadministrative overvejelser. Det hedder således: »Det er afgørende for at kunne identificere og udvikle attraktive projektmuligheder og for at kunne sikre en hensigtsmæssig gennemførelse under de stadigt ændrede lokale forhold, at DANIDA besidder en solid forståelse af modtagerlandenes økonomiske, politiske, administrative, sociale og kultu-

relle forhold.« (4: s. 5). I forlængelse heraf konkluderes det, at en vis geografisk koncentration vil være hensigtsmæssig ud fra »et bistandsadministrativt effektivitetssynspunkt« (ibid.).

Der refereres i sammenhængen også til erhvervslivets interesser og mere almen udenrigspolitiske overvejelser. Ingen af disse forhold taler, ifølge handlingsplanen, imod en geografisk koncentration.

På denne baggrund foreslår DANIDA-administrationen en model med 20-24 samarbejdslande samt særlige regionale bevillinger til SADCC-landene, Sahel og Centralamerika.

En nøjere gennemgang af de konkret udvalgte samarbejdslande og regioner rejser en del tvivl om koncentrationens beskaffenhed. Som fremhævet under Rådets behandling af planen er der i hvert fald ikke tale om en koncentration til færre mennesker, idet flere af de nye samarbejdslande er meget folkerige⁴). Dertil kommer, at en samlet vurdering af de nye samarbejdsområders geografiske udstrækning og mangfoldighed i de af DANIDA selv omtalte henseender (økonomiske, politiske, etc., forhold) heller ikke reelt giver indtryk af en koncentration, når man tager interne forskelle i samarbejdslandene i betragtning. Det væsentligt nye forekommer derfor fortrinsvis at være de konkrete forslag til fremtidige samarbejdslande og -regioner. Det skal jeg komme tilbage til.

Hvad angår afviklingen af lånebistanden som bistandsform og overgangen til gavebistand for alle fremtidige samarbejdslande inden for det bilaterale område, er der her i begrundelserne tale om en kombination af udviklingshensyn og bistandsadministrative overvejelser. Hvorvidt ændringsforslaget kan siges at være en reaktion på politiske signaler er noget uklart. Der har nok fra flere sider været talt for anvendelsen af gavebistandsformen til flere lande, men det er tvivlsomt, om sådanne tilkendegivelser kan tolkes som støtte til gavebistand også til mellemindkomstlande som Egypten og Thailand. Derfor er det centrale også her kombinationen af de nye principper med det konkrete valg af samarbejdslande.

Netop denne kombination udspringer i vid udstrækning af DANIDAS intra-departementale planlægnings- og beslutningsproces. Resultaterne kan ikke i særligt omfang henføres til signaler hverken fra Styrelsen eller det politiske system, dog med det forbehold, at udenrigsministerens rolle i beslutningsprocessen ikke kendes.

Noget tilsvarende gælder i og for sig også handlingsplanens lande-specifikke strategier. Men her er forholdet ikke så påfaldende, i og med at disse strategier er udarbejdet under udtrykkelig hensyntagen til de politisk fastlagte principper for bistandsindsatsen. Det drejer sig om den stærke betoning af fattigdomsorienteringen, kvindeaspekterne, økologisk bæredygtighed og respekt for menneskerettighederne.

Principperne er ikke omsat til operationelle handlingsanvisninger, og de ind-

går med noget varierende styrke i de forskellige lande-specifikke strategier. Kvindeaspekter er f.eks. en hel del svagere i bistandsstrategien for Bangladesh end i strategien vedrørende Indien. Men der er dog essentielt tale om anvendelse af de politisk besluttede principper.

DANIDAS eget bidrag er derfor i denne forstand koncentreret omkring de gennemførte perspektivanalyser og den konkrete tillem্পning af bistandspolitikens hovedprincipper på de særlige forhold i de enkelte samarbejdslande. Heraf følger en tydeligere differentiering end tidligere og samtidig en differentiering, der i mindre grad er baseret på administrative kutymer og traditioner i de forskellige kontorer og bistandsmissioner. Udgangspunktet er først og fremmest de identificerede forskelle i henseende til udviklingsprocessernes beskafenhed og udviklingens determinanter i de undersøgte lande.

Danske interesser og forestillinger om, inden for hvilke sektorer Danmark har komparative fordele, har spillet en forholdsvis underordnet rolle i forbindelse med udformningen af de landespecifikke strategier, dog med Kina som markant undtagelse. Samtidig har danske interesser til gengæld været af stor betydning ved udformningen af tværgående retningslinier, foruden på flere særlige områder. Dermed er der i handlingsplanen indbygget indbyrdes ikke-afvejende anvisninger med forskelligt sigte.

Meget iøjnefaldende er afstanden mellem, på den ene side, udviklingshensynene i landestrategierne, og på den anden side, hensynene til danske erhvervsinteresser.

Som anført indeholder planen ingen gensidig afvejning eller prioritering. Derfor er det heller ikke muligt at afgøre omfanget og betydningen af forskellene. Men det forekommer mig, at den energi, hvormed der henvises til danske erhvervsinteresser, er det element i handlingsplanen, der bringer den længst ud imod grænserne for den hidtidige konsensus om bistandspolitikken. Derfor skal der gøres lidt mere ud af denne problematik.

Hensynet til danske erhvervsinteresser

Det udtrykkeligt formulerede hensyn til danske erhvervsinteresser findes allerede i handlingsplanens almene overvejelser om behovet for justeringer af bistandspolitikken. Men ellers optræder hensynet – eksplicit eller implicit – i en række mere specifikke sammenhænge.

For det første gælder det i forbindelse med fremlæggelsen af det nye bindingsprincip. Ifølge den hidtil gældende ordning har DANIDA skullet tilstræbe, at ca. 25 pct. af den samlede bistand – svarende til omkring halvdelen af den bilaterale bistand – blev ydet som lån eller gaver, der var bundet til indkøb i Danmark.

Dette overordnede princip, der er fastsat ved folketingsbeslutning, har administrationen indtil nu efterlevet ved en opdeling af bistanden i bunden og ubunden bistand. Opdelingen er imidlertid nu fundet uhensigtsmæssig og i strid med ønskerne om størst mulig fleksibilitet og tilpasning til u-landenes udviklingsbehov. Derfor foreslås en afskaffelse af sondringen mellem bunden og ubunden bistand. Samtidig fastholdes det overordnede princip i form af en vagere hensigtserklæring. Det er i denne forbindelse bemærkelsesværdigt, at den foreløbige udgave af handlingsplanen indeholdt en hensigtserklæring om, at gennemsnitligt mindst 60 pct. af den årlige, bilaterale bistand skulle vende tilbage til køb i Danmark, heri medregnet personelbistanden (3: s. 13). Det er uklart, hvordan tilføjelsen 'mindst' kom ind i planen. Det er også uklart, hvorfor personelbistanden, modsat hidtidig praksis, blev medregnet. Men begge dele synes at antyde en vilje til fra administrationens side at imødekomme – og så udtrykkeligt som muligt – erhvervslivets mangeårige krav om en højere grad af binding.

Den foreløbige handlingsplan blev på dette punkt imidlertid mødt med en så massiv kritik, blandt andet på Rådsmødet den 30. maj, at administrationen fandt det rigtigst at foretage en revision. I den reviderede plan hedder det, at det skal tilstræbes, at ca. 50 pct. af den bilaterale bistand anvendes til indkøb i Danmark. Heri er ikke medregnet personelbistanden, af hvilken grund ændringen begrænser sig til fjernelsen af ordet *mindst*.

I forhold til den nugældende praksis og på indeværende tidspunkt, hvor der ikke er udformet administrative retningslinier for iværksættelsen af den formulerede politik, fjerner denne retræte fra DANIDA-administrationens side ikke helt formodningen om en stærkere betoning af danske erhvervsinteresser. Det hænger sammen med, at der ikke på andre områder er foretaget tilsvarende nedtoninger i den færdige plan.

Det andet centrale område, hvor hensynet til danske erhvervsinteresser træder frem, er i forslagene til fremtidige samarbejdslande. Her er det bemærkelsesværdigt, at den endelige liste fra administrationens side adskiller sig markant fra forslagene i delrapporten (2: Delrapport 8, s. 15). Sidstnævnte henviste til følgende lande, som nu er udeladt i handlingsplanens liste: Bolivia, Guinea Bissau, Etiopien, Lesotho, Mali, Mauretanien og Sierra Leone. Disse 7 lande er erstattet af Thailand, Egypten, Ghana, Filippinerne, Indonesien, Somalia, Togo og Costa Rica. Det er påfaldende, at 5 af de i handlingsplanen inkluderede *nye* forslag hører til mellemindkomstlandene, mens kun to (Bolivia og Mauretanien) af de udeladte lande hører til denne kategori⁵⁾. Det er i denne forbindelse ikke så afgørende, at kun Thailand og Egypten er med i kortlistningen af samarbejdslande, mens de øvrige optræder under mulige samarbejdslande (4: s. 11 f.).

Det samlede indtryk af listen over umiddelbart foreslåede og mulige sam-

arbejdslande er ikke blot en påfaldende ændring i sammenligning med delrapporten, mens også en tydelig afsvækkelse af princippet om at satse på de fattigste udviklingslande. I denne afsvækkelse ligger en imødekommelse af erhvervslivets traditionelle og ofte formulerede ønske om udvidet samarbejde med mellemindkomstlande, hvor perspektiverne for afledt kommercielt samarbejde er bedre. Handlingsplanen lægger ikke skjul på, at sådanne overvejelser er indgået i landevalget (4: s. 11), men det er kun i de konkrete forslag, dette hensyns betydelige vægt fremtræder.

Et tredje felt, hvor erhvervsinteresserne viser sig, er i bistandsstrategien for Kina og i bemærkningerne om Egypten. Formuleringerne vedrørende Kina er ganske vidtgående. Således tales der om, at danske erhvervsvirksomheder bør deltage aktivt i projektudvælgelsen (4: s. 50), og det fastslås som et generelt princip, at bistanden til Kina bør finansieres ved hjælp af blandede kreditter, hvoraf normalt 60 pct. skal være eksportkreditter⁶⁾. Bemærkningerne om Egypten er ikke helt så udtrykkelige, men efterlader dog ikke tvivl om den betydelige vægt, der tillægges erhvervslivets deltagelse i udviklingssamarbejdet med dette land (se 4: 97).

Et fjerde område vedrører etableringen af en såkaldt flekspulje til støtte for mindre, udviklingsrelevante projekter, leverancer, kurser, konsulentbistand m.v. Puljen vil ifølge forslaget kunne anvendes såvel inden for som uden for gruppen af fremtidige samarbejdslande.

Det er ikke overraskende, at Styrelsens formand har betegnet dette forslag som »ren erhvervsstøtte eller erhvervsfremme« og i øvrigt sat spørgsmålstejn ved, om en sådan ordning kan etableres med hjemmel i Lov om Internationalt Udviklingssamarbejde (6: Bilag 2, s. 8).

Der kunne nævnes flere områder, hvor handlingsplanen i særlig grad tilgoder dansk erhvervslivs interesser. Det gælder således også i prioriteringen af de multilaterale organisationer (4: s. 74 ff og 89), og vedrørende stipendiebistanden, som fremhævet i Styrelsen (5: s. 4). Men de anførte forhold anses for at være et tilstrækkeligt grundlag for påstanden om den høje – og efter alt at dømme tillige højere – prioritering af dansk erhvervslivs interesser.

Det er ikke alle dele af dansk erhvervsliv, der på denne måde nyder bevågenhed i handlingsplanen. Tværtimod er der i flere sammenhænge klare tilkendegivelser vedrørende omlægninger til ugunst for bestemte sektorer og brancher, og til fordel for andre. Ifølge DANIDA-administrationen er alle sådanne omprioriteringer et resultat af de udarbejdede landestrategier og afspejler som sådan landespecifikke prioriteringer i bistandssamarbejdet. Dette kan være tilfældet, omend sammenhængen ikke i alle henseender forekommer klar. Men

under alle omstændigheder fjerner det ikke indtrykket af den tidligere fremhævede diskrepans mellem udviklingshensyn og hensyn til danske erhvervsinteresser.

Udviklingsteorier i handlingsplanen

Det sidste spørgsmål, jeg kortfattet skal komme ind på i dette essay, vedrører de teoretiske antagelser, der ligger bag anbefalingerne i handlingsplanen.

Det er ikke tanken her at tilstræbe en afdækning af de udviklingsteoretiske forestillinger, der mere generelt ligger til grund for udformningen af dansk bistandsstrategi. Det tillader de omfangsmæssige rammer selvsagt ikke. I stedet skal opmærksomheden koncentreres om eventuelle ændringer i de teoretiske antagelser. Selv dette mere beskedne forehavende frembyder vanskeligheder blandt andet fordi hverken handlingsplanen eller tidligere policy-erklæringer rummer eksplicite henvisninger til sådanne antagelser eller andre dele af den teoretiske forståelsesramme.

Selv om handlingsplanen og de forudgående delrapporter indeholder en ganske omfattende bearbejdning af erfaringerne fra det hidtidige bistandssamarbejde, letter heller ikke dette en afdækning af teorierne før og nu. Det hænger sammen med, at hele erfaringsbearbejdningen forbliver centreret omkring sektorprioriteringer, valg af bistandsformer og mere konkrete fremgangsmåder inden for og på tværs af de enkelte sektorer. Endvidere begrænses vurderingerne til identifikationen af henholdsvis problemfyldte og mere fremgangsrigte delstrategier set ud fra bistandsadministrationens synspunkt. Der er kun forholdsvis lidt om effekterne på udviklingsprocesserne generelt, endsiges for de fattige målgrupper mere specielt. Igen må det dog understreges, at der er ganske stor variation i delrapporternes meget omfattende materiale. I flere sammenhænge når forfatterne frem til analyser og konklusioner af høj lødighed også vedrørende bistandsindsatsens effekter.

Med alle de forbehold, der må følge af disse bemærkninger, forekommer det mig desuagtet, at handlingsplanen markerer i det mindste to betydningsfulde justeringer af den hidtidige tænkning.

Den ene justering vedrører den betydning, politisk-institutionelle og administrative forhold antages at have for udviklingsprocessen og dermed for en effektiv implementering af bistandssamarbejdet. Justeringen viser sig ikke i de mere overordnede målformuleringer. Disse er fortsat præget af traditionelle forestillinger om økonomisk determinisme, således som det også gælder for Lovens formålsparagraf⁷⁾. Men planens forfattere dokumenterer samtidig i mere specifikke sammenhænge en klar forståelse for de politiske forholds ofte blokerende eller fordrejende indflydelse på det økonomiske og sociale bistandssamarbejde

(f.eks. 4: s. 34 ff, 38 og 40). I enkelte sammenhænge tages der ligefrem den konsekvens heraf, at der i landestrategierne indarbejdes forslag om styrkelse af målgruppernes deltagelse (4: s. 38) eller udbygning af de lokale institutioner (4: s. 35).

Denne øgede interesse for de politiske forholds betydning kan blive optakten til en mere virkelighedsnær bistandsstrategi, der i højere grad medtænker udviklingsprocessens politisk-institutionelle – og måske siden tillige de kulturelle – aspekter på mere systematisk vis.

Den anden justering af det teoretiske grundlag vedrører en fornyet og forstærket genoplivning af de traditionelle forestillinger om nedsivning – og en tilsvarende implicit bevægelse bort fra antagelserne bag de elementære behovs strategi. Der er kun tale om forholdsvis beskedne skift i betoningerne, og de er ujævnt fordelt på de forskellige dele af handlingsplanen. Men det er ikke desto mindre påfaldende, at der i målsætningen for Indien-strategien kan tales om »en styrkelse af industrisektoren som grundlag for en fortsat økonomisk vækst« (4: s. 39). Det fremgår videre, at der på denne måde kan tilvejebringes vækst med et omfordelingssigt. Disse forestillinger harmonerer dårligt med de sidste mange års forskningsresultater, der tværtimod påviser, at indisk industriel vækst stort set ikke har affødt sprednings- og omfordelingseffekter til gavn for den danske bistands målgrupper. Det er muligt, at der kan dokumenteres en nedsivningseffekt for Kinas vedkommende (som hævdet i 4: s. 50), men det forekommer ikke overbevisende, at målgrupperne selv i dette land er bedst tjent med »bistand til etablering af nye industrier eller mere avancerede teknologier« (4: s. 49).

Hertil kommer en særlig udmøntning af nedsivningstesens i handlingsplanens stadsfæstelse af strukturtilpasningsprogrammer som en integreret del af dansk bistandspolitik. Planen er meget kortfattet på dette punkt, men der er næppe tvivl om, at også DANIDA-administrationen ser store vanskeligheder ved at forlige fattigdomsorienteringen med Valutafondens og Verdensbankens strukturtilpasningspolitik. Det er forholdsvis velkendt, at denne politik sædvanligvis har klart negative effekter – i det mindste på kort og mellemlangt sigt – for fattige og resourcesvage samfundsgrupper. Derfor må argumentationen, hvis fattigdomsorienteringen skal opretholdes, hvile på forestillinger om, at de pågældende samfundsgrupper vil blive stillet endnu ringere uden strukturtilpasningerne end med dem. Det kan naturligvis ikke udelukkes på forhånd. Men det er unægtelig en anden form for teoretisk forståelsesramme, der hermed aftegner sig, end den, der hidtil har anvist højest prioritet til det mere direkte og 'positivt' målsatte bistandssamarbejde med målgrupperne.

Afsluttende bemærkninger

Med de forbehold, som er taget undervejs, kan den foreliggende fremstilling afsluttes med en fremhævelse af følgende hovedpointer:

DANIDAS handlingsplan – i både den foreløbige og den færdige udgave – er blevet til som resultat af en helt overvejende intra-departmental planlægnings- og beslutningsproces. Tilblivelsesprocessen har derfor været kendetegnet ved en for bistandspolitikken lidt usædvanlig rollefordeling mellem hovedaktørerne. Administrationen har spillet en væsentlig mere indflydelsesrig og selvstændig rolle end i forbindelse med den hidtidige politikformuleringsproces. Omvendt har Styrelsen og de heri repræsenterede interesseorganisationer spillet en mere beskedne rolle og først på et forholdsvis sent tidspunkt i processen. Ydermere har der været mindre offentlighed omkring beslutningsprocessen, end der måtte forventes ud fra den hidtidige praksis.

Uagtet at administrationen således har tilskrevet sig udvidet indflydelse på politik- og strategiudformningen, har der ikke været tale om en beslutningsproces baseret alene eller blot fortrinsvis på egne præmisser. Tværtimod antyder gennemgangen af handlingsplanens anbefalinger og overvejelser en betydelig hensyntagen især til danske erhvervsinteresser. Men både disse og andre parametre for den strategiske planlægning er i vid udstrækning blevet inddraget i processen på en selektiv og af administrationen fastsat måde. I denne forstand har de hidtidige aggregerings- og kompromis-skabende mekanismer midlertidigt været sat ud af kraft.

Indholdet i handlingsplanen er for en stor del en tillem্পning af politisk fastsatte grundprincipper for bistandssamarbejdet – en tillem্পning, der mere systematisk end før i tiden er baseret på konkrete og differentierede landestudier, foruden på opsamling af erfaringerne fra samarbejdet med de pågældende lande.

Derudover rummer planen imidlertid også – bl.a. i de konkrete forslag til valg af fremtidige samarbejdslande – oplæg til ændrede principper. Det samlede indtryk er et skred væk fra den hidtidige stærke betoning af fattigdomsorienteringen. Hertil kommer udtrykkelig, hyppigere formuleret og substantielt mere omfattende hensyntagen til danske erhvervsinteresser. En mere endelig vurdering på disse punkter må dog afvente den prioritering af de til dels modgående principper og kriterier, som først kan vise sig i udførelsen af handlingsplanen. Planen i sig selv rummer ingen afvejning eller rangordning af de forskelligartede hensyn, der anføres som væsentlige for udformningen af bistandsindsatsen.

Endelig skal nævnes, at planen synes at åbne op for enkelte justeringer i de udviklingsteoretiske antagelser, der ligger til grund for bistandsstrategierne. Det er især en større forståelse for politisk-institutionelle forholds betydning, der fal-

der i øjnene. Men de ændrede betoning er vedrører også forestillingerne om ned-sivning og spredning af den økonomiske væksts resultater. Disse forestillinger gives i flere sammenhænge en mere prominent placering end i de foregående år i forbindelse med udformningen af bistandsstrategien.

Det skal til afslutning endnu en gang understreges, at de synspunkter, der er fremlagt i denne artikel kun har en meget foreløbig karakter. Nye oplysninger om den strengt taget uafsluttede beslutningsproces vedrørende handlingsplanen kan medføre væsentlige ændringer i vurderingen af tilblivelsesprocessen. Tilsvarende kan udførelsen af handlingsplanen sætte spørgsmålstejn ved de her anstillede betragtninger og tentative fortolkninger. Til gengæld kan den foreliggende artikel måske i sådanne sammenhænge fungere som et sæt hypoteser til nøjere afprøvning.

Litteraturfortegnelse

1. Administrationsdepartementet, *DANIDA undersøgelsen*, Sammenfatning og 5 delrapporter, København 1986.
2. DANIDA, *Strategisk planlægning. Perspektiver og strategier*, bd. 1-8, København 1988. (De 8 delrapporter behandler: 1) det multilaterale område, 2) Bangladesh, 3) Indien, 4) Tanzania, 5) Kenya, 6) SADCC-regionen, 7) Sahel-regionen, og 8) Øvrige lande.
3. DANIDA, *Strategisk planlægning. Handlingsplan. Foreløbig udgave*, København 1988.
4. DANIDA, *Strategisk planlægning. Handlingsplan*. København 1988.
5. DANIDA, Referat, Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde den 18. maj 1988 (Særligt offentligt tilgængeligt referat af drøftelserne vedrørende den foreløbige udgave af handlingsplanen).
6. DANIDA, *Referat af mødet i Rådet for Internationalt Udviklingssamarbejde den 30. maj 1988*. København 1988.
7. DANIDA, *Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde 1987*, København 1988.
8. German Development Institute, *Denmark's Development Cooperation Policy* (by Hans H. Lembke), Berlin 1987.
9. Holm, Hans-Henrik, *Hvad Danmark gør... En analyse af dansk u-landspolitik*, Århus, Politica, 1982.
10. Udvalget vedrørende dansk bistandspolitik (Ole Bang-udvalget), *Betænkning om principperne for den danske bistand til udviklingslandene* (Betænkning nr. 958), København 1982.

Noter og henvisninger

- 1) Det skal for god ordens skyld nævnes, at jeg personligt har haft lejlighed til at følge dele af beslutningsprocessen på relativt tæt hold, først og fremmest som observatør i Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde. Det skal imidlertid samtidig understreges, at jeg ikke direkte har benyttet indsigt erhvervet på denne måde i den foreliggende fremstilling. Denne er alene baseret på

offentlig tilgængelige oplysninger.

- 2) Litteraturhenvisninger anføres ved et tal efterfulgt af en nøjere angivelse, typisk et sidetal. Det førstnævnte tal henviser til litteraturlisten.
- 3) Det drejer sig, foruden de skandinaviske lande, om Holland og Canada.
- 4) Jf. specielt Knud Erik Svendsens indlæg (6: s. 13).
- 5) I modsætning til DANIDAS nye praksis benyttes her Verdensbankens kategorisering, der sætter den nedre grænse for mellemindkomstlande ved 400 dollars pr. capita i 1984. DANIDA sætter den ved 800 dollars i 1986 (7: s. 300).
- 6) Den fremtrædende rolle, der er tiltænkt danske erhvervsvirksomheder i Kina, forekommer i og for sig lidt overraskende i lyset af de mange problemer, DANIDA har konstateret i en evaluering af indsatsen i den kinesiske mejerisektor (jf. 4: s. 49).
- 7) Loven taler om at støtte økonomisk vækst »for derigennem at medvirke til sikring af« social fremgang og politisk uafhængighed. Beslægtede formuleringer findes f.eks. i (4: s. 35 ff og 39).

STAVNSBÅNDSJUBILÆET OG DEN AKTUELLE KRISE

af Georg Sørensen

1. Indledning: det traditionelle perspektiv

Juni 1988 fejrede man i Danmark 200-året for stavnsbåndets ophævelse. Festen kunne dog ikke kaldes fuldstændig vellykket, og årsagen hertil havde ikke kun noget at gøre med nogle legetøjsskydevåben, som på grund af terrorfrygt afkortede den store dag for dronningen og fremmødte ministre. Problemet stikker dybere; 200-års dagen har nemlig givet anledning til at stille det interessante spørgsmål: hvad var det egentlig, der skete dengang?

Landbrugsrådets præsident havde givet et klart svar på, hvad det var, man ville fejre: *nogle fremsynede herremænd og enevoldskongen gennemførte en række reformer, som banede vej for, at bønderne fik ejendomsret og råderet over deres egen jord. Dermed blev grunden lagt til sikring af den danske befolknings personlige frihed¹⁾.*

En lang række historikere har tilbagevist den fortolkning. Kernen i deres kritik er påpegningen af, at husmænd og landarbejdere – dvs. et flertal af landbrugerne – ikke fik »ejendomsret og råderet«, men faktisk blev ringere stillet efter reformerne. Samtidig peger de på, at reformerne blot satte skub i en proces, der allerede var igang, fordi den var til økonomisk fordel for godsejerne. Altså, der er ikke megen grund til at hylde nogle få, »fremsynede og liberale« reformatorer²⁾.

De kritiske historikere har utvivlsomt ret i deres indvendinger. Men det er trist, at stavnsbåndsophævelsen og landboreformerne herved reduceres til et slagsmål om antallet af »vindere« og »tabere«, – og hvis side den enkelte historiker befinder sig på. For selvfølgelig er ensidig fokus på »vinderne« kritisabel; det er ensidig fokus på »taberne« naturligvis også.

2. Et nyt perspektiv: nye spørgsmål

Hvordan kommer vi ud over dette trivielle spørgsmål om vindere og tabere? Det gør vi ved at stille nogle nye spørgsmål til Danmarkshistorien, samtidig med at perspektivet udvides, så de danske erfaringer ses i lyset af, hvordan det gik i andre lande³⁾.

Desværre er det ikke så ofte, at danske forskere forsøger sig med sådanne nye og spændende spørgsmål i et bredere perspektiv. Vi må f.eks. ty til den tyske udviklingsforsker Dieter Senghaas⁴⁾ for at finde følgende indgang til historien om Danmarks udvikling: Der var store lighedspunkter mellem Danmark og Uruguay i den sidste del af 1800-tallet. Begge lande var små eksportøkonomier uden særlige naturressourcer. Begge lande levede af at sælge landbrugsvarer på verdensmarkedet. To landbrugseksportører på et og samme verdensmarked; men i de følgende årtier udviklede de sig helt forskelligt. Danmark blev et typisk i-land, Uruguay et typisk u-land.

Hvorfor delte Danmark ikke skæbne med Uruguay i det videre udviklingsforløb? Vi ser det ofte som noget helt selvfølgeligt, at Danmark udviklede sig, som det gjorde. Men med udgangspunkt i Danmarks status som korneksportør omkring midten af forrige århundrede, er det alt andet end selvfølgeligt, at udviklingen blev, som den blev. Senghaas' spørgsmål omdanner så at sige vores udviklingshistorie fra en selvfølgelighed til et spændende mysterium.

Undersøgelsen af Danmark er et led i et større forskningsprojekt, der tager alle de nuværende i-landes (her forstået som OECD-landenes) udviklingshistorie op til nærmere eftersyn. Et hovedsynspunkt er, at OECD-landenes udviklingssucces først og fremmest har at gøre med sociale og økonomiske forhold i det enkelte land, og altså mindre med relationerne til verdensmarkedet. Ifølge Senghaas er det altså hverken den ene eller den anden type ydre økonomiske forbindelse, der er vigtigst for udviklingsprocessen. Det afgørende er ikke om landet eksporterer landbrugsvarer; det gjorde og gør både Danmark og Uruguay.

Det afgørende er derimod, hvordan denne eksport er knyttet til den økonomiske struktur iøvrigt. I Danmarks tilfælde gav landbrugseksporten impulser til en industrialiseringsproces, som var tæt koblet til en modernisering og omstilling af landbruget fra korneksport til produktion af forædlede animalske produkter.

Det så ellers sort ud for Danmark for godt og vel hundrede år siden. Vores traditionelle landbrugseksport (korn og kød) blev udsat for en tilintetgørende konkurrence fra store, oversøiske producenter (USA, Argentina, Australien). Situationen er velkendt fra masser af små eksportøkonomier både dengang og nu: nye, mere effektive producenter overtager markeder. Det typiske reaktionsmønster for den udkonkurrerede økonomi er stagnation, fattigdom og under-

udvikling. Hverdagskost for mange landbrugsvareeksportører i Den tredje Verden.

Sådan gik det som bekendt ikke i Danmark. Det danske landbrug gik igang med en dynamisk omlægning til de produkter, der havde bedst mulighed for at klare sig i den nye konkurrencesituation. Det drejede sig om animalske, forarbejdede fødevarer: smør og andre mælkeprodukter, bacon, ost, osv. Omlægningen involverede en enestående moderniseringsproces, hvor kodeordene var specialisering, mekanisering, intensiv drift og videnskabelige metoder. De tekniske fornyelser (centrifuge mv.) blev kombineret med institutionelle fornyelser (andelsbevægelsen, den organiserede bondebevægelse); tilsammen lagde de grunden til det, der skulle blive verdens måske mest effektive landbrug.

3. Danmark som udviklingsmodel

Hvordan kunne det nu gå til? Hvad er årsagen til, at Danmark kunne besvare det nye konkurrencetryk med en mesterlig omstilling? Det er her stavnsbåndsophævelsen og de øvrige landbrugsreformer kommer ind i billedet igen. Det er en hovedtese hos Senghaas, at landbrugsreformerne på længere sigt medførte en mere ligelig jordfordeling, og dermed også en svækkelse af storgodsejernes magt. Der var også tabere i denne proces, som de kritiske historikere har påpeget. Men reformerne betød alligevel, at den lille, uproduktive snylteoverklasse, som klart dominerer på landet i mange u-lande, ikke havde nogen parallel i Danmark.

I Uruguays tilfælde gav landbrugseksporten kun få impulser til den omgivende økonomi; en lille elite kontrollerede landbruget og brugte langt hovedparten af indtjeningen til import af luksusvarer fra England. Den mere ligelige fordeling af jorden i Danmark gav mulighed for, at indtægterne fra landbrugseksporten kunne bruges produktivt i stedet for at blive ødslet væk af en lille elite. Smådriften skabte altså grundlag for modernisering og produktivitetsstigninger i landbruget. Indkomststigninger i landbruget kunne så i næste omgang give grobund for et købedygtigt indre marked, der kunne sætte skub i industrialiseringen. Endvidere gik der fra landbruget koblinger bagud til producenter af maskiner og andet produktionsudstyr og fremad til producenter af forædlede landbrugsvarer.

Landboreformerne og den deraf følgende relativt mindre socio-økonomiske ulighed i Danmark i forhold til mange andre lande er for Senghaas den klart vigtigste faktor i forklaringen på den danske succes med håndteringen af krisen i

sidste del af 1800-tallet. Men det var ikke den eneste. Blandt en række andre væsentlige faktorer fremhæver Senghaas især to: *uddannelse og statens rolle*.

Et ganske højt alment uddannelsesniveau var blevet sikret gennem den almindelige skolepligt allerede fra 1814, også selv om vi skal frem til omkring midten af århundredet, inden det store flertal deltager effektivt i undervisningen. På dette tidspunkt var antallet af analfabeter nede på ca. 10-15 pct. af befolkningen. Kun Sverige, Norge, Schweiz og Tyskland kunne opvise noget lignende. I England og Frankrig var 40-45 pct. stadig analfabeter. Samtidig var der et særligt kendetegn ved det danske system, som skulle vise sig at være ganske afgørende: høj- og landbrugsskolerne. Her fik store dele af landbougdommen den ballast, der skulle til for at gennemføre produktivetsforbedringer gennem tekniske og institutionelle forandringer.

Med hensyn til statens rolle finder Senghaas, at de statslige indgreb fra et tidligt tidspunkt var med til at understøtte de økonomiske omlægninger. Det er imidlertid særligt med hensyn til udviklingen i den første del af indeværende århundrede, at statens konstruktive rolle trækkes frem – herunder specielt ved verdenskrisen i 1930'erne, hvor Danmark mestrede en ny udfordring. Landbrugseksporten kom igen i klemme med nedgangstider og protektionisme, og med staten som ledende initiativtager påbegyndtes nu en ny omlægning mod en mere industriel produktion. Baggrunden for at staten kunne spille denne rolle hænger så igen sammen med de forskydninger, der fandt sted på den politiske scene: den politiske magt forblev ikke i hænderne på en lille elite. Der var heller ingen dominerende udenlandsk politisk-økonomisk indflydelse, som kunne forhindre reformerne.

Danmark – en succesrig udviklingsmodel?

Det er disse nyskabende svar på alvorlige økonomiske og samfundsmæssige udfordringer, der har ført frem til, at den amerikanske samfundsforsker Richard Estes nu for tredje gang på femten år har klassificeret Danmark som »verdens bedste land« i sin omfattende undersøgelse af velfærdsudviklingen i mere end hundrede lande. Og selv om vi har masser af problemer at slås med, er der ingen grund til at være blasert. Det er faktisk temmelig vanskeligt at pege på andre lande på denne klode hvor levevilkårene, for det man med et akavet udtryk kalder »den brede befolkning«, er bedre end her hos os!

I den forstand må Danmark siges at være en succesrig udviklingsmodel. Men det er det svært at glæde sig ret længe over i en tid, hvor problemerne på ny tårner sig op med vedvarende høj arbejdsløshed og særdeles ondt i betalingsbalancen, fordi det er vanskeligt at få tilstrækkelig gang i eksporten, mens importen fortsat stiger støt. Resultatet er naturligvis stigende gældsætning. Danmark er

det land i verden, der skylder flest penge til udlandet per indbygger: 51.400 kr. i midten af 1987. Landene på de næste pladser i tabellen er nogen, vi normalt ikke ville sammenligne os med: Israel, Iraq, Venezuela, Argentina, Mexico, Sydkorea, Egypten, Brasilien og Peru⁵⁾.

Det første vi kan konstatere i den situation er, at udvikling og omstilling ikke er noget, man bliver færdig med på én gang. Hverken mennesker eller nationer kan læne sig tilbage i stolen og kalde sig »færdigudviklede«. Udvikling er ikke en tilstand; det er en *proces*, der hele tiden kræver svar på nye udfordringer. For dums storhed er ikke nogen garanti for fremtidig succes, som også England efterhånden har måttet sande.

Dernæst kan følgende spørgsmål rejses: Er de faktorer, der var afgørende for Danmarks succesrige omstilling og udvikling under tidligere alvorlige kriser, relevante for håndteringen af de aktuelle problemer? Kan der med andre ord drages en brugbar lærdom af vores udviklingshistorie?

Udviklingsmodel og den aktuelle krise

Lad os se lidt nærmere på de forhold, der fremhæves i Senghaas' analyse i relation til den aktuelle krise.

Landboreformerne var den vigtigste faktor ifølge Senghaas. Er nye »landboreformer« relevante i den nuværende situation? Det er klart, at landbruget og den tilknyttede forarbejdningsindustri fortsat spiller en central rolle i økonomien og især i eksporten. »Over 60 pct. af de danske eksportvarer, som er internationalt konkurrencedygtige, kommer fra det landbrugs- og fiskeriindustrielle kompleks«⁶⁾.

Samtidig er det trivielt at pege på, at landbruget er i krise i dag. Og bevidstløse EF-støtteordninger, udtænkt med henblik på andre og svagere landbrug i landene syd for Danmark, synes for øjeblikket herhjemme at føre mod afvikling snarere end udvikling, jævnfør det seneste eksempel, hvor dansk landbrug måtte afstå fra at udnytte en mulighed for at eksportere 500 tons ekstra ost til Vesttyskland, fordi der ikke længere fandtes mælk nok til en sådan produktion.

Læren fra landbrugsreformerne og den efterfølgende omstilling i slutningen af 1800-tallet peger da også i en helt anden retning. Måske kan dette historiske forløb ses som en række sociale, institutionelle og produktionsmæssige eksperimenter, der banede vej for en ny ejendomsstruktur, nye samarbejdsformer, nye produkter og nye produktionsmetoder. Anskuet under denne synsvinkel er det i høj grad aktuelt med ny reformer, der endnu engang kan sikre sådanne fornyelser.

Det er måske ikke nogen stor nyhed. Den tidligere landbrugsminister Britta Schall Holberg, har beskrevet, hvordan hun i foråret 1987 uden held forsøgte at

få en drøftelse igang med landbruget om ejerformer, om en ny landsmandsud-dannelse, om finansiering. Hun efterlyste samtidig forgæves et oplæg fra landbruget om den langsigtede udvikling: »Hvad ville landbruget selv med landbruget i 90'erne? Det kan jo ikke nytte noget, at erhvervet hele tiden spørger, hvad politikerne vil med erhvervet, hvis man ikke selv har gjort sig klart, hvad man vil med det«⁷⁾.

Reformbehovet er der, men landbrugsorganisationerne har ikke vist megen lyst til at tage udfordringen op⁸⁾. Desværre afspejler denne holdning vist ganske godt opfattelsen hos de fleste landmænd, selv om man også kan finde nogle økologiske landbrugere og en flok progressive landbrugsskoleelever. I den forstand er situationen værre end for hundrede og for tohundrede år siden; reformbehovet er påtrængende, men hverken landbrugets top eller dets basis synes særlig villig til at tage udfordringen op. Det er baggrunden for Niels Højlands triste konstatering: »Hvor man engang i forrige århundrede kunne tage ud i de danske sogne til foredrag, debat og diskussion og være sikker på, at her stod man overfor mennesker, som var med i forreste linie, hvad angår det fælles samfunds udvikling, der må man i dag indstille sig på, at man skal trænge gennem en mur af ukendskab og uvilje og fordomme for overhovedet at komme til at snakke nutid med mennesker«⁹⁾.

Statens rolle

Det er klart, at de to øvrige faktorer, der fremhæves i Senghaas' analyse, uddannelsesniveaet og en væsentlig rolle til staten, også er vigtige i den aktuelle situation. En ny undersøgelse af danske virksomheders konkurrenceevne fremhæver netop medarbejdernes uddannelsesniveau som en vigtig forudsætning for succes på eksportmarkederne. »Det, der er specielt ved Danmark, og som omdannes til konkurrencefaktorer i virksomhederne, er f.eks. vore uddannelsessystemer fra grundskolen og opefter, som tidligt lægger vægt på den enkeltes selvstændighed og ansvarlighed i højere grad, end man ser det i de fleste andre lande«¹⁰⁾.

Det er således ikke misrøgt på uddannelsessiden, der er skyld i de aktuelle problemer, tværtimod. Uden den styrke, der ligger i et fortrinligt uddannelsessystem, ville problemerne have været endnu værre. Dette gælder uanset, at man samtidig godt kan stille spørgsmålstejn ved, om den måde, der prioriteres på inden for de enkelte dele af uddannelsessystemet, nu også er den mest hensigtsmæssige.

Statens rolle i økonomien er ud fra de fleste synsvinkler udvidet betydeligt siden slutningen af forrige århundrede. Alligevel peger den ovenfor nævnte undersøgelse af konkurrenceevnen på, at staten, overraskende nok »kun i meget få

tilfælde (synes) at have spillet en direkte rolle i skabelsen af konkurrencemæssige styrkepositioner. Men den har spillet – og vil antagelig i stigende grad spille – en meget væsentlig indirekte rolle ved at skabe uddannelsessystemer og ved at etablere institutioner som det teknologiske servicenet, landbrugets konsulent-tjeneste, sundhedssystemet etc.«¹¹⁾.

Spørgsmålet er, om staten ikke kunne spille en mere direkte, konstruktiv rolle i løsningen af den nuværende krise. *For det første* har Danmark verdens største sektor for tjenesteydelser, målt i forhold til produktionens størrelse. Den helt dominerende udbyder af tjenesteydelser er den offentlige sektor. Der satses alt for lidt på en mere systematisk udnyttelse heraf i eksportøjemed, formentlig fordi Danmark er plaget af forældede holdninger (ikke mindst i det private erhvervsliv) til, hvilke opgaver det offentlige kan og bør tage op.

For det andet er det, som om det statslige engagement mangler målretning: støtte til højre og venstre i økonomien, til 'teknologisk udvikling' i al almindelighed i stedet for mere nærgående forsøg på at skille skidt fra kanel og finde den rigtige vej frem. Her kunne det hjælpe at lære noget af japanernes erfaringer med målrettet, og fremadrettet statslig støtte til økonomisk omstilling og udvikling. Men igen skal der kæmpes mod en gammelliberal ideologi for at komme videre ad denne vej.

4. Sammenfatning

Uanset hvad man nu mener, udviklingshistorien kan lære os i forhold til de aktuelle udfordringer, er det værd at fremhæve et par mere metodiske aspekter i forlængelse af diskussionen ovenfor.

For det første er det væsentligt at stille nogle af de *Store Spørgsmål* til den historiske udvikling, som Senghaas for eksempel gør det, når han spørger, hvordan det kunne gå til, at Danmark blev et i-land og ikke et u-land på trods af lighederne med Uruguay¹²⁾. Dermed undgås det, at det historiske forløb får det uafvendelige da-dum da-dum præg, der er så karakteristisk for mange historiebøger. Samtidig skærpes opmærksomheden om de forhold, der var vigtigst for, at den samfundsmæssige udvikling blev som den blev. På den baggrund kan også den nuværende krise bringes i de rette proportioner, og det bliver nemmere at identificere alternativer til den måde, de samfundsmæssige udviklingsproblemer søges løst på.

For det andet kommer det klart frem, at historiske forløb aldrig kan skildres værdifrit, objektivt. Der må nødvendigvis indgå et element af subjektiv vurde-

ring. Der er med andre ord politik i historien, som allerede de ganske forskellige fortolkninger af stavnsbåndsophævelsen, der er omtalt tidligere, vidner om. En klar understregning af dette forhold, kan medvirke til større bevidsthed om de værdier og vurderinger, der ligger til grund for konstruktionen af forskellige versioner af historien. Men det er samtidig fortsat nødvendigt med en stillingtagen, der kan vælge de helt snæversynede versioner af historien fra. Desværre hører de fleste bidrag i anledning af stavnsbåndsjubilæet hjemme i denne kategori.

Noter og henvisninger

- 1) Jf. Jens Engberg: Hurra?? Hurra?? i *Samvirke*, marts 1988, s. 30-35.
- 2) *Ibid.*, se også Benito Scocozza, *Weekendavisens kronik*, 17. juni 1988.
- 3) Noget af det følgende trækker på tidligere artikler, hvor jeg har behandlet samme emne; det gælder: Georg Sørensen: *Danmarks-forskning og u-landsforskning - to sider af samme sag?* Oplæg til seminar på Center for Udviklingsforskning, April 1984. Georg Sørensen: Danmark og Uruguay, *Kontakt* nr. 6, 1984. Georg Sørensen: Danmarks Udviklingshistorie - klarer vi også den næste udfordring? *Magasinet NOTAT*, juni 1987.
- 4) Dieter Senghaas: *Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen*, Frankfurt Main 1982; se også Ulrich Menzel: *Auswege aus der Abhängigkeit. Die Entwicklungspolitische Aktualität Europas*, Frankfurt Main 1986.
- 5) Tal fra Politiken, 4.4.87, her cit. fra *Kontakt* nr. 8, 1986-87, s. 9, hvor der også er skitseret opgørelsesmetoder, som stiller Danmark i et lidt mere forvorbelt lys. Problemet er stort nok endda.
- 6) Kim Møller: Porter-projektet i: *Forskning '88*, Handelshøjskolen i København 1988, s. 9.
- 7) Britt Schall Holberg: Katastrofal mangel på politisk fornemmelse, *Weekendavisen* 3.-9. juni 1988, s. 12.
- 8) Sammesteds konkluderer Schall Holberg: »Det er forskrækkende foruroligende og dybt tragisk, hvis landbruget ikke kommer foran i debatten...«
- 9) Niels Højlund i Bent Jensen og Knud Sørensen (red.): En ny tids bonde - ti artikler om vores landbrug, Samleren 1988, her cit. fra *Information*, 5.7.1988, s. 7.
- 10) Møller, *op.cit.*, s. 10.
- 11) *Loc.cit.*
12. Dette gælder uanset at man kan kritisere elementer i Senghaas' fremgangsmåde, jf. Georg Sørensen: The Twists and Turns of Development Theory - A Comment on 'The European Experience' by Dieter Senghaas, *Journal of Peace Research* vol. 23, no. 1, 1986, s. 77-86.

DEEP STRUCTURES IN INTERNATIONAL POLITICS

Outbreak of international wars (1823-1982) as
stochastic diffusion processes

by Ib Damgaard Petersen

1. Concepts and definitions

International war was a concept embraces several aspects, such as those of time/space, duration, magnitude and intensity. This article deals with time and the »onset« of international war as a process understood as a series of decisions by independent decision-makers acting on behalf on sovereign states in the international system.

In my view it is meaningful to talk of an *international system* of states as a system consisting of elements – the sovereign states qualifying for inclusion according to criteria such as, e.g., those devised by Singer and Small (1972, 1982) – linked to one another in such a way that changes in one part of the system sooner or later will affect all other elements. The number of states qualifying for inclusion may change over time just as the way this system is structured may change over time.

The system of sovereign states, however, are just one subsystem within the world system. *The world system* encompasses both national and international systems and is thus a globalist concept.

International politics are politics which involve several interacting states. International politics are a part of world politics. International politics can for analytical purposes be subdivided into a number of issue areas. Every issue creates its own »subsystem« within the world system consisting of a number of actors taking an interest in the issue area: states, international- and national organizations of various sorts and individuals (Petersen, 1967). These »subsystems« provide the social context for organizational decision-making within the issue area.

In this study *the unit of analysis* is decisions, carried out on behalf of recognized states in the international system, as we deal with decisions on interna-

tional peace and war that are by definition attributed to states.

This, however, should not obscure the fact that such decisions are the product (output) of particular subsystems, in each case embracing a complex network of actors, and the interaction between them, typically organized as what is in organizational theory called *loosely coupled systems* (Scott, 1983).

The international system of states is in its own right »a loosely coupled system« as it is not structured in a well ordered and simple hierarchical way (March and Olsen, 1982, Bull 1976).

Structure and process

Basically we consider that such a thing as a fixed structure does not exist. We believe that all phenomena change in time, but some more slowly than others. A notion like structure, in our view, is then entirely a relative concept. Slow processes of transformation in the system condition faster processes and so on, but fast processes also work on »structure« and may in time end up by changing it.

As is the case with authors like Rosecrance (1963) and Craig and George (1983) we take changes in the patterns of behaviour in the international system as indicators of changes in those parts of the world system that have a bearing on those particular types of behaviour. The factors conditioning the behavior (the more slowly developing parts of the system that could, for analytical purposes, as a static concept be termed »structure«) may gradually change by the very acts of decision making, and the implementation of decisions in a particular area.

Constraints and opportunities

As seen from the point of view of the individual decision-maker, which is in our view the source of all international politics, the structure is a set of constraints and opportunities perceived by the decision-maker in the course of a decision making process. The decision by some actor to start a new international war is conditioned not only by the prevailing structure of the international system as far as this structure is perceived and actualized in the mind of the decision-maker, but also by the prevailing structure of the more encompassing »world system«, i.e. also the domestic political structure. Structure, as seen from this point of view, is whatever happened in the past, and still carries actuality for decision makers acting within the international system. It also includes the prevailing probability distribution of outbreak of international wars making up the »pattern«. The actors at some point in time may discern some changes in parts of the system, which open up new opportunities or constraints, and thus begin

to read this structure in new ways. In this way their decisions may be the first in a series that may change the prevailing probability distribution of outbreaks of international wars. This means that particular acts may over time change the probability distribution of a process and thus the »structure« of the international system as the »pattern« or process of outbreak of war is part of that structure¹⁾. They may also over time change, not only the distribution, but also the character and content of the notion of international war and the context within which that phenomenon may take place²⁾.

Decisions makers in international politics are conditioned, but their decisions are not determined by structure. In the long run, the decision-makers are themselves the architects of the structure of the international system. They are the real source of politics.

The essence of international politics is the compromises, the power contests and the bargains struck between the individual members of the international system.

The creation of social structure through political bargaining

Agreements negotiated on the international sea bed or border issues are the outcomes of contests of power, negotiating abilities, alliances among actors and outside pressures. Precisely because the parties have recognized that existing power relations and abilities after negotiations can not be used to further improve the situation of either part, and because a bargain is more highly valued than no bargain at all, a bargain is struck at this particular point in time, and with this particular content. Such deals, treaties, agreements, compromises then condition transactions within that particular issue area in the future, until the underlying power structure changes and a new deal is required (Deutsch, 1957, Morgenthau 1949, Pen 1959, Burns and Flam, 1987). The existence of agreements which regulate processes within issue areas would be part of the constraints and the incentives in other ongoing processes of negotiation and conflict, and thus be part of the structure conditioning new agreements or conflicts within other issue areas.

This pattern would emerge at all levels of the international system.

This general view should be supplemented with a more elaborate understanding of how social structure is created.

One aspect is »drift-processes«, such as those discerned in the development of national and international transactions, which prompt the creation of new social structures to facilitate the flow of transactions (Deutsch, 1957). Another, is the creation of social structure through political acts from »above«.

In the first instance politics is a reaction to the emergence of new social

forces. In the other case, politics are directed toward the creation of a social structure or toward halting or redirecting existing flows of transactions.

In the first instance the initiative comes from below and power is exerted from the outside. In the second case the initiative and the power rest with the political actor.

This means that we have discontinuities in ongoing processes brought about by the actors in the international system that would redirect, or even create, new processes of transactions. On the other hand we also have discontinuities, brought about by drift-processes, that reach a certain step level, prompt new behaviour and cause actors to create a new political framework to facilitate these particular flows of transactions.

We shall in this article make this distinction between changes brought about by drift-processes, such as rising liberalism and nationalism, and political acts based on the use of power, into a dialectic of the greatest importance for the explanation of different kinds of processes of onset of international war.

As was stated earlier, every decision within the international system takes place in a certain environment and in a specific organizational setting. The particular type of decision refers normally to a particular issue area within which normally a typical set of actors take an interest, making up a network and a complex decision making structure.

Participants in such a network may be national and international organizations, state-actors and individuals. These networks may rest on rules and norms, constituting some kind of regime, or they may simply be ad hoc networks without a particular order.

Dimensionally

Some of these international networks have a clear cut dimension such as the international postage association, which is manifestly territorial.

Others could hardly be given a dimension. What would be the dimension of international religious and ideological networks such as the Second International Workers Association or the Catholic Church?

They are not territorial and they could not be accorded any clear cut dimension of hierarchy within the numerous human associations of the world, even if they may themselves represent hierarchies. This question of dimension is seldom adressed by authors within the field of international relations. Duus (1988) has called attention to the horizontal dimension of territoriality and the vertical dimension of hierarchy in the international system. However, in a multipolar or even a bipolar world the authority structure far from represents a clear-out hierarchical dimension. In a transnational world, territoriality is equally far

from representing a category within which human organizations could be ordered in any clear and unambiguous way.

Specific issues define subsystems, including actors at various levels and representing various parts of the international system and/or the world system. This means that the dimensionality of these networks is usually rather uncertain. This question, which is neither normally addressed, nor considered of interest in the study of international politics, is a question to which we shall return later³).

Wherever we have loosely coupled systems the basic conditions for the existence of *stochastic patterns of decision-making* are present (Cohen, March, Olsen, 1971; Scott, 1981).

A number of empirical studies carried out by the author has proven the existence of stochastic processes in time series of decisions in national and international systems (Petersen, 1980, 87).

A stochastic variable is an ordinary variable associated with a probability distribution. If x is a stochastic variable, first of all there must be a definitional field, and on this a probability distribution must be defined.

In the sixties a comprehensive theory for time dependent probability distributions was developed. This theory was called *The theory of stochastic processes*⁴).

One of the problems that we will address in this article is *whether the outbreak of war is a stochastic phenomenon*, and if so, whether it is a phenomenon dependent on time or not.

Theories of spatial and temporal diffusion and international politics

So far, very little research on international political phenomena and diffusion has been carried out⁵).

The general treatment of diffusion as a space-time process will mainly concentrate on geographic diffusion processes referring to the seminal theory of spatial diffusion set forth by Torsten Hägerstrand in his 1953 dissertation (Hägerstrand, 1953).

Hägerstrand created several models to operationalize the theory of spatial diffusion.

Model I assumes that all persons are aware of an innovation and that acceptance occurs independently, in random order. Consequently the pattern of adoption over space is random.

Model II introduce the »mean information field«; acceptance occurs immediately upon contact from an earlier adopter.

Model III incorporates resistance barriers.

These three models closely parallel the three basic geographic diffusion processes described by Morrill et al. (1988):

1. Purely contagious processes where distance or adjacency is the absolute controlling factor.
2. Purely hierarchical processes where size or urban position in the central place hierarchy is the absolute controlling factor.
3. Processes where the location of change is purely random.

These are the pure or ideal forms of the diffusion process; all real diffusion processes are the result of a combination of these extremes⁶⁾.

The temporal aspect of diffusion models is conceived of in terms of diffusion waves. Within epidemiology the so-called logistic curve is the most common description of the time aspect⁷⁾.

In this article we are concerned with diffusion in time and with random models of diffusion.

Mathematical models of diffusion

The main inspiration for our treatment of the outbreak of war as a stochastic diffusion process comes from physics. Most of the physical sciences have at one time made great effort to develop theories concerning particular applications of the general diffusion process. It is largely as a result from these efforts that the mathematical models of diffusion have been developed, which have also proved useful in human-environment studies⁸⁾.

Two such mathematical models of stochastic diffusion processes in physics are the exponential distribution and the Weibull distribution. The Weibull distribution is the more general one as it contains, as a special case, the exponential distribution.

Elsewhere we have discussed the use of the Weibull-distribution as a model of stochastic political processes and processes of conflict and negotiation⁹⁾. The exponential distribution describes a stochastic time-process (the Poisson) where the occurrence of the phenomenon in question is unrelated to the time passed since the last event (of this particular kind). On the contrary, the Weibull distribution models two types of time-dependent processes: one type of process where the probability of the occurrence of the phenomenon declines as a function of time passed since the last event, and another type of process where the probability of the occurrence of the phenomenon grows as a function of the time passed since the last event took place.

Voetmann Christiansen (1986) has demonstrated that for processes of diffusion in time, the so-called »stress-relaxation processes«, in amorphous matter the proper model of description is the Weibull-distribution with a shape-parameter, $0 < \alpha < 1$. He also demonstrates that for another type of diffusion in time in amorphous matter, the so-called »impulse-diffusion«, the proper model is a Weibull-distribution described by Weibull-distributions within these limits, represent two equal classes of waiting-time models that are invariant to the scale. This means that they can be directly compared. Voetmann Christiansen also demonstrates that invariance to the scale presupposes fractal dimensions in the matter. (This analogy from physics is utilized in the discussion above of the dimensionality of social action space)¹⁰.

This distinction between stress-relaxation processes in time and impulse-diffusion processes in time has inspired the alternative hypotheses of changing international systems that are presented by the author below in the section on changing international- and world systems.

In this study of outbreak of international war as a process we have used Singer and Small's revised war data set (Small and Singer, 1982)¹¹.

We have treated their war data as events data, in that we have constituted a series in real time from their data on decisions on war. By computing the intervals between a decision to go to war and the following decision, we obtain a number of observations of the variable time, which is a continuous variable. By starting the process at some zero point in time (April 7th 1823), we get access to a ratio scale, which again allows us to use the most sophisticated statistical tools, e.g. stochastic waitingtime models, where the underlying process is assumed to be a renewal process (Cox, 1962). A renewal process means that each time an event takes place the process restarts at zero point¹². Such a stochastic model is the Weibull-distribution.

2. The empirical study

In the following we shall empirically demonstrate the existence of changing stochastic processes of outbreak of international war in the period 1823-1982 using methods already demonstrated in our former study of outbreak of international war, but revising these former conclusions while improving our understanding of the deep structures of the international system.

Outbreak of international war as a stochastic diffusion process Richardson (1944) analysed data on war and peace that had been collected by Wright. He found that outbreaks of war between the years 1500-1931 closely followed the exponential distribution. When Singer and Small analysed the COW series (Sin-

ger and Small, 1972, Small and Singer, 1982) they came to the same result.

When we reviewed the COW series of international war in 1979 we expected to find a phenomenon that we had already discovered before in series on national decision making. If a series fitted a distribution such as the exponential or the Weibull distribution, a sequential analysis of the various parts of the series, representing different time-periods, might show significant changes in parameters for particular periods, meaning that the first hypothesis of one stable distribution should be refuted. A test of this hypothesis was carried out by testing a sequential series of intervals of uniform length, representing a sequence of periods in real time, against one another.

This test revealed that the distribution was not consistently stable. A division of the series according to hypotheses about significant changes in the international system was carried out. We ended up with a series of 9 exponential distributions, which taken in their sequence, all differed significantly from the preceding, and the following distributions in terms of average waiting time (Petersen, 1980, 172)¹³).

This result was an important first step in the description of outbreak of war as a process, indicating that outbreak of war was independent of time within distinct historical periods, but dependent on time for its intensity, as seen from the perspective of the discontinuities, revealed at a higher level of analysis. Addressing ourselves to the sequence of events, instead of just looking at the timeless, overall distribution of events, it was eventually revealed that much more information about the dynamics of the system was present than would superficially have been inferred from the overall distribution alone. The methods used have been accounted for in Petersen (1980)¹⁴).

As mentioned above, our basic contention was that significant changes in the process of outbreak of international wars over time signified a sequence of significant changes in the structure of the international system, i.e.a. sequence of »international systems« each one bounded in time and space.

It is always a matter of judgement whether you consider something as changed, or not. What we suggest here is, that those parts of the world system conditioning the process of outbreak of international wars undergo significant changes.

Other processes may not be affected at all by these changes, but most likely some of them will be over time.

The process of outbreak of international war may in itself be a vehicle for change in the system¹⁵).

Most studies of international war have been concerned with the factors conditioning international war. The question has been: which particular factors do in fact influence the outbreak of international war? – Not a particular war, but war in general!

The right answer to the wrong question

Our first study made it clear that the question was wrongly stated. No particular factor or number of factors were responsible for the outbreak of war. Instead the answer should be found in holistic phenomena: A sequence of »world systems«. The answer lay hidden in »world systems structures« – and the way these systems changed over time.

We will never come to grips with the complexity of holistic phenomena, but that does not mean that we cannot describe some of their macro-characteristics. We may also be able to measure the combined impact of potentially millions of interacting variables on a process, if we can find ways to describe it, as is the case here. If we isolate homogeneous periods and ascertain significant discontinuities in the overall process, we are also pointing to possible homogeneities and discontinuities in the systems that produce these phenomena. We may formulate a hypothesis that this particular international system would produce a certain process of international war and test this against the data. We may also, by observing the statistical characteristics of the processes, say that these homogeneities and discontinuities might indicate the existence of underlying structures, in the form of particular international – or world-systems, and test this against available historical evidence.

The publishing of an extended and revised data set by Small and Singer in 1982 necessitated *a revision of our former study* of processes of outbreak of war since 1823¹⁶).

A test of the total series of time periods between outbreak of international wars 1823-1982 unambiguously showed that this series was not a Poisson but a very fine Weibull with a shape-parameter of 0.67¹⁷).

We went on *to test the stability* of this distribution, subdividing it arbitrarily into segments of 10 subsequent numbers and testing them against one another.

The Q-test overwhelmingly refuted the hypothesis of a stable distribution over the whole series¹⁸).

The task was then to subdivide the total series (1823-1982) using plausible hypotheses about changes in the structure of the world system in general and the international system in particular – and to test these hypotheses against the data, while at the same time scanning the time-series in order to formulate hypotheses about changing systems that could be tested against available historical evidence.

System-transformation

Processes work on »structure« which means that the process of war gradually change the international system. This means that a given structure conditioning

a stochastic process at a certain point (a step level) may change its state so that the new structure conditions a new stochastic process. This change from one bounded system to another is not easy to ascertain. Many variables may be seen as crucial for an international system and they may not all change at the same time. Depending on one's outlook changes in the structure of the international system may be dated differently (cf. Rosencrance, 1963, Craig and George, 1983). Here we shall use the variable international war as the decisive dependent variable indicating changes in the state of the international system and/or the world system.

R.N. Rosencrance used a whole range of variables in his book « Action and Reaction in World Politics» (1963) in order to characterize an international system. A comparison on these terms will not necessarily refute the way he defined changing international systems. On the other hand the variable international war is important in his characterization of international systems as stable or not stable¹⁹⁾.

International systems 1740-1960 (Rosecrance 1963)		
1740-89		
1789-1814		
1814-22	(1740-1823, outside the scope of this data-set)	
1822-48	Quasi-Bipolarity	acceptable
1848-71	Multipolarity	unstable
1871-90	Unipolarity	acceptable
1890-1918	Bipolarity	unstable
1918-45	Bipolarity	unstable
1945-60	Tripolarity	unstable

More recently a renowned historian and a political scientist has ventured the delimitation of international systems since 1815, in many respects inspired by the preceding work of Richard Rosecrance. In their book »Force and Statecraft« Craig and George talk about decentralized and selfregulating systems of balance of power, followed by a system characterized by a process of »systembuilding« (contrasting with the the decentralized and selfregulating character of the balance of power systems).

After the period of systembuilding follow a system of cold war and a system of détente.

International systems (1815-79 (Craig and George, 1983))		
1815-54	balance of power (1823-1854)	unstable
1854-1907	- . -	unstable
1907-14	- . -	acceptable
1919-39	systembuilding	unstable
1948(?) -69	Cold war	unstable
1969-79	Detente.	acceptable

A third set of datings are taken from Houwelink's and Siccama's paper on time-space interaction of warfare. They make three delimitations of systems:

International systems 1816-1980 (Houwelink and Siccama, 1984)		
1816-1853	(1823-1853)	unstable
1854-1913		unstable
1914-1980		unstable

The most recent datings are from the impressive study of international crisis edited by Wilkenfeld et al., »Crisis in the Twentieth Century« (1988).

International systems (Polarity) 1929-79 (Wilkenfeld et al., 1988)		
1929-39	Multipolarity	acceptable
1939-45	World War	acceptable
1945-62	Bipolarity	unstable
1963-79	Polycentrism	acceptable

Finally my own datings from 1980 were tested according to the same criteria:

International systems 1823-1965 (Petersen 1980)	
1823-1848	acceptable
1848-1849	acceptable
1849-1866	unstable
1866-1911	unstable
1911-1919	unstable
1919-1939	unstable
1939-1950	unstable
1950-1951	acceptable
1951-1965	acceptable

Discussion

Testing these hypotheses against the data on outbreak of war 1823-1982 only partially solves the problem of a delimitation of international and world systems

conditioning periods of uniform probabilities for the outbreak of international war. Relatively, the most recent study (Wilkenfeld et al., 1988) has fared best. Unfortunately a similar close analysis of the period before 1929 has not been carried out.

The periods 1823-48, 1871-90, 1907-14, 1929-39, 1939-45, 1950-51, 1951-65 and 1963-79 have generally been confirmed. (Which does not imply that these delimitations may not be extended or narrowed somewhat as we generate more knowledge of the changing world system. What is said here is, that these delimitations do represent seemingly stable and acceptable distributions, designating periods of uniform probabilities for international war).

Our task then, is *to formulate plausible hypotheses* of changing international - and world systems for the total periode, which condition the process of outbreak of war. Then we must test these against the data set, thus determining whether there is a significant change in parameters between a distribution presenting a historical period and the preceding, and the following distributions representing preceding and following historical periods in a sequence throughout time.

We will base our analysis on the postulate that we have three types of stochastic diffusion processes of international war, namely:

1. **Processes of stress relaxation**, where the transformation of the system is such that the probability of a new war declines as a function of the time passed since the last war.
2. **Processes of impulse diffusion**, where the transformation of the system is such that the probability of the outbreak of a new war grows as a function of the time passed since the last war.
3. **Processes of diffusion**, where the transformation of the system is such that the probability of the outbreak of a new war is unrelated to the time passed since the last war started.

The first type of process is related to processes of outbreak of war where in one sense or another, existing conflict potentials are relaxed or removed. As an example one could think of the process of wars in the 19th century international system that resulted in the creation of two new nation states, Italy and Germany. Driftprocesses of nationalism and liberalism gradually changed the orientation of European states and caused a rift in the international system between a liberal West and a conservative East that facilitated the creation of new nation-states. This type of process is dependent on opportunities seen by the decisionmakers to relax existing tensions²⁰⁾ generated by national-liberal movements all over Europe in the 19th century. This type of process is integrative.

Economic drift-processes may be integrative within a regime of free trade re-

moving economic – and political conflict – potentials or disintegrative as within a regime of economic nationalism and disintegrative as within a regime of economic nationalism and protectionism. In this way economic drift-processes may reinforce other processes such as the integrative process in Europe after the Second World War, leading to the EEC, or nationalistic – and imperialistic expansion such as was the case in the thirties regarding Italy, Nazi-Germany and Japan.

The second type of process is related to processes where conflict potentials are created by wars of conquest, imperialism etc. This type of process also entails a kind of relaxation, but a very different kind.

The passive response of those states exposed to aggression is crucial for the process. States may choose not to fight, in which case there would be no international war and a relaxation of the conflict created by the aggression. Denmark, Luxembourg and the Baltic countries chose not to fight when they were exposed to German and Soviet aggression during the Second World War.

Czechoslovakia was in 1938 and 1968 exposed to, respectively, German and Soviet aggression, but chose not to fight²¹). In other cases, states resisted aggression, as did Poland, Norway, Holland, Belgium, and other states during the Second World War, as they were exposed to aggression from Nazi-Germany. The »stimulus« (i.e. open aggression) from Nazi-Germany thus created a new conflict-potential, where little was present before (except between Poland and Germany).

Competition in the international system as we find it in the 19th century imperialistic period in European history, is also to be considered as a process, creating conflict potentials. Colonial wars were fought and imperialistic powers clashed or fought wars over spheres of influence and dominion in a fierce competition for power, wealth and position in the international system.

Besides the immediate conflicts caused by colonial wars, the suppression of colonial peoples created the potential for later war. Old structures were broken up and lands overseas incorporated in empires, thus creating the basis for wars of liberation, like the wars in Indochina (although this type of war is not counted as international war, except, when sovereign states become involved, as was the case with the United States and North-Vietnam in 1965).

The first process of outbreak of international war has an integrative aspect, whereas the second process has a disintegrative aspect.

In the integrative type of process the power structure facilitates drift-processes, while in the disintegrative type of process the power structure is cutting across drift-processes.

This late statement should be qualified in two ways:

1. If dominance is nearly absolute, wars may be a vehicle of integration of an imposed regime. The French-Spanish War in 1823 was a war to restore the Bourbon monarch to his throne after a liberal revolution. The European Concert aimed at conservative restoration and this war was instrumental in achieving that goal. Also at the »breaking points« of the series of wars that constituted the two World Wars we observe a change from a disintegrative to an integrative process. (The point where one process may come to outweigh another is in itself an interesting topic).
2. A strong consolidated hierarchical power-structure in the international system may be conducive to a process of declining-probability of outbreak of war, as wars would be seen as a vehicle for change, when stability was the desired goal.

Finally there would be a third process of *dynamic equilibrium* where conflict potentials are neither removed nor created or removed and created in equal proportion, so that changes in one direction outweigh changes in the other direction.

A delimitation of international systems 1823-1982			
Period	Structure	Mode	Type
1823-1848	Concerted power structure	Integrative	restoration national/lib
1848-1849	Multipolarity	Integrative	national/lib
1849-1856	Bipolarity	Disintegrative	power contest
1856-1866	Multipolarity	Integrative	national/lib
1866-1894	Unipolarity	Integrative	consolidation
1894-1912	Bipolarity	Disintegrative	competition
1912-1914	Bipolarity	Integrative	national/lib
1914-1917	World War	Disintegrative	power contest
1917-1929	Semi-hegemony	Integrative	consolidation
1929-1939	Multipolarity	Disintegrative	competition
1939-1941	World War	Disintegrative	power contest
1941-1950	Condominium	Integrative	consolidation
1950-1951	Korean War	Disintegrative	power contest
1951-1965	Hegemony	Integrative	consolidation
1965-1982	Polycentrism	Disintegrative	competition

Comments

It is not possible here to give a detailed account of each war and a lengthy characterization of each period. This must be reserved for a later publication. This is also the case regarding the statistical documentation. All the periods here satisfy our test-criteria²²).

A short characterization of each period follows:

International systems 1823-1982

1823-48

It is argued here, that the period of the European Concert 1823-48 was a period where wars were either restorative or favouring national liberation. The strong concerted leadership was conducive to a slow process of transformation.

1848-49

In the following period the strong concerted leadership broke down and a fast process of change, characterized by national liberal wars started.

1849-56

This evolution led to a sharp division between a conservative East and a liberal West, ending up in a bipolar power contest, the Crimean War.

1856-66

Bipolarity gave way to multipolarity in the following period and a relatively fast process of wars of national liberation took place.

1866-94

The following period has been characterized by Rosecrance as »unipolarity«, as a period of consolidation under a Bismarckian Concert. It was a period where international war was kept at a minimum in order not to disturb the existing international order.

1894-1912

Was a period characterized by sharp bipolarity and fast changing capabilities among the powers as a function of economic growth in a period of economic nationalism. The existing international regime was challenged by an emerging new power structure. A slow but very tense process of transformation took place through a series of imperialistic wars.

1912-14

Once more a process of national liberation started, as the wave of national-liberalism moved from West to East. The process of wars of national liberation characterized a subsystem of the international system. This process eventually became mixed up with the fierce power competition at the level of the international system and thus acted as a fuse to the First World War.

1914-17

The First World War represented a fast process of transformation in the international system, eventually creating a new power structure, characterized by the emergence of a number of new national states and a new and enlarged Concert embodied in the League of Nations.

1917-29

As The United States withdrew from the League, a semi-hegemony in Europe was exercised by France, conditioning a slow process of transformation through a small number of wars, consolidating the new national states.

1929-39

The reemergence of the Soviet Union and Germany as powers and the Great Depression changed the foundation of the existing international regime. The strong controls broke down and a period of multipolarity followed, characterized by a series of imperialistic wars and rampant economic nationalism.

1939-41

Uneven growth in capabilities among the great powers resulted in a pressure on the existing international regime and eventually resulted in a fast process of transformation in the international system through a series of wars, the first phase of the Second World War.

1941-50

This process of transformation eventually destroyed the eminent position of Europe in world politics and gave place to a new international regime based on cooperation between the two largest industrial powers in the world, the United States and the Soviet Union. This regime was consolidated through a series of wars (the second phase of the Second World War). Cooperation gradually broke down in the late forties.

1950-51

Due to the American depression in the thirties and the tremendous growth in industrial capacity in the Soviet Union in the same period both super-powers were to some extent equals in the early forties. Before the end of the war, however, it was clear that there were two classes of super-powers. This exerted a pressure on the existing international regime.

An indirect contest of power took place during the Korean war, which was (like the First and Second World Wars) really a series of international wars. The end of the war finally established the United States as a hegemonial power.

1951-65

This hegemonial structure conditioned a slow process of transformation in the

international system. (A typical example of the stabilizing influence of American hegemony is the Sinai-war 1956, where the United States firmly forced England and France to withdraw, as the United States had earlier forced China to end the war in Korea and the Soviet Union to agree to a truce in Vietnam).

1965-82

Just as the Korean war was an indirect power contest between the Soviet Union and the United States, the Vietnam war represented an indirect power contest between United States and re-emerging national forces, backed by the Soviet Union and (to a certain extent) China. The loss in Vietnam symbolized the end of American hegemony. The resulting limited cooperation between the superpowers (détente) did not signify a return to the power structure of the forties, although there are some similarities. A growing multipolarity represented by Japan, China, India, Brazil and Europe is a new feature. This peculiar power-structure has aptly been characterized by Brecher et al. as »polycentrism«. The period 1965-82 was a period of protracted and complicated change in the international power structure through a number of wars, mainly in the Asian and African subsystems. The first series of wars during that period was to a large extent national wars, whereas the later wars in that period typically were wars of conquest or imperialism. This may indicate that further analysis is needed in order to better understand the dynamics of this peculiar period.

1982-88

The period 1965-82 has been followed by a virtually complete absence²³⁾ of international wars for a long sustained period 1982-1988, indicating a new basic change in the international system.

3. Comparison of patterns

It is possible to compare the various processes, as they are all described by Weibull-distributions with shape-parameters $0 < \alpha < 1$; $1 < \alpha < 2$, which means that they are invariant to the scale and represent processes of »stress-relaxation« and »impulse-diffusion«.

One of the features that catches the eye is the pattern leading up to and including both World Wars. (With one minor difference). This pattern consists of three different phases.

Phase 1

We find first a period of consolidation of a newly centralized power structure (1866-94, 1917-29).

Phase 2

Then follows a period of imperialism, economic nationalism and of pressure for a change in the existing international regime mainly as a result of uneven growth in capabilities. (1894-1912, 1929-39).

Phase 3

Finally comes a fast transformation of the international system through a series of wars involving all the great powers, the initial phases of the World Wars (1914-1917, 1939-1941). (The minor difference is the short period of national liberation wars in 1912-14, that functioned as the fuse to the First World War).

The process of war is obviously a random diffusion process in time. The world war pattern is a time-pattern superimposed on this random diffusion process. It is interesting to see that it has some resemblance to a logistic curve in terms of the intensity of the sequence of periods. That is, this world war pattern may indicate an epidemic diffusion pattern, repeating itself twice over a period of 75 years, at a level higher than the basic diffusion process. It leads from a slow integrative process over a faster disintegrative process to a very fast process transforming the system, and a continuation in a new slow integrative process.

At least one of the periods observed has a distinct subsystem character, the series of Balkan wars, 1912-14.

On the other hand the deviant patterns described below are not as closely related to a logistic curve-pattern as are the world war patterns, and one would also have expected a phase four from a logistic pattern, interspaced between the high intensity period and the new plateau²⁴).

If we continue to search for a »world war pattern« after the 75 year period, we must imagine the consolidation period with the centralized power structure and the disintegrative imperialistic period as having collapsed into one single period, 1941-1950. It could be said that the relationship between the United States and the Soviet Union indeed went through a stage of cooperation and a stage of non-cooperation and cold war, before the Korean War broke out. However, the disintegrative period is too short to show up in the time series of outbreak of wars. (It would probably be reflected in a series of international crisis, such as the one devised by Wilkenfeld et al. (1988). We have not attempted such a study here).

The Korean War also differed from the World Wars in that the Soviet Union only acted by proxy, and was not directly involved herself.

Taking the idea further we have the start of a »world war pattern«, 1951-65. It is a period of centralized power and consolidation.

Then comes a period of disintegration, 1965-82. This polycentric period, however, is not exactly an imperialistic period as was the case in the world war

pattern. It involves what may be termed »national liberation wars« as in the case of the Vietnam-wars, but also wars like the Sino-Vietnamese, the Russo-Afghan, the Irani-Iraqi and the Falkland wars (incidentally wars taking place at the end of this period!) However, this process of wars definitely pointed to a disintegration of the existing international regime. If the »world war pattern« was followed, we would have expected a Third World War or at least a great power war to occur after 1982. It is interesting to speculate that an arms race between the United States and the Soviet Union in the period 1980-85 may have been a substitute for such a power contest. The United States has re-emerged as the leading military power in the world and thus a transformation of the central power-structure may have taken place. This power structure on the other hand is in the long run likely to be challenged by growing multipolarity that will in the long run undermine not only American supremacy, but also an eventual American-Soviet condominium.

Finally, if we go back to 1823, we have a period of centralized control, characterized by consolidation and integration, 1823-1848.

Then follows a short integrative period of fast transformation in the form of a series of national liberation wars, as the controls of European Concert broke down, 1848-49.

Finally comes a period of imperialistic war and great power war, 1849-56.

A resumption of the integrative process of national liberation wars takes place, 1856-66, before a new period of centralized power and consolidation under the Bismarckian Concert occurs²⁵).

4. Conclusion

The existence of stochastic diffusion processes of outbreak of international wars in the period 1823-1982, have been demonstrated. The question of a possible super-imposed »world war pattern« on the basic stochastic process, has been raised.

It has been indicated that various international systems as »holistic« phenomena rather than single factors determine the intensity and character of processes of outbreak of international war.

Taken together with the authors previous work on other types of international and national decision making, this study should point to the importance of considering processes of national and international decision making in loosely coupled systems as cases of random diffusion in time.

The article raises the question of the relationship between these patterns of outbreak of international war in time and the possible nature of related dif-

fusion patterns in space.

It is also obvious that other related series such as series of international crisis should be studied in order to understand better the processes of outbreak of international war described here.

Notes

- 1) It goes without saying that »false« readings will be sanctioned one way or another. If not, constraints would not be constraints at all.
- 2) It goes without saying that a series of wars may also change other things such as technology, economy and social relations within and among social entities. The reader should also note the well presented argument by John A. Vasquez that foreign policy has been neglected in the study of war. John A. Vasquez: *Foreign Policy, Learning and War*, in Charles Hermann et al. (eds): *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston 1987.
- 3) Cf the section on mathematical models of diffusion.
- 4) Cf S. Karlin: *A first course in Stochastic Processes*. Academic Press, New York, 1966 or E. Parzen: *Stochastic Processes*, Holden Day, San Francisco, 1962. *Rasch Lærebog i Statistik* vol. II chapter 15 on time-series analysis.
- 5) Lauri Karvonen: »Med vårt västra grannland som förebild«, *Meddelanden från Stiftelsen för Åbo Akademi Forskningsinstitut* nr. 62, Åbo 1981.

The model for a »garbage-can«-decision process devised by Cohen, March and Olsen (1971) is in fact a random diffusion model as the stimulation model works with a random input generator. This model, however, has not inspired many students of international affairs as it ought have done because the international system is so obviously a loosely coupled system.
- 6) Morrill, Richard et al.: *Spatial Diffusion*, Sage, 1988, p. 13.
- 7) Morrill et al. p. 44,63.
- &) Morrill et al., 1988, p. 16. A typical example is the use of the Weibull-distribution first devised by the German, Kohlrausch, in 1847 to describe stress relaxation in amorphous matter (Voetmann Christiansen, 1986).
- 9) Petersen, 1987, (in Bennett, ed.: *Analysing Conflict and its Resolution. Some Mathematical Contributions*, Oxford, 1987).
- 10) Some standard works on fractal theory are mentioned in the list of literature.
- 11) Concerning definitions and methods the reader is referred to their work.
- 12) For at good demonstration of a time-homogeneous stochastic process cf. Voetmann Christian-sen 1986.
- 13) It should be noticed that the model used was the Weibull-distribution. The value of the shape parameter α , however, was very close to the value of 1 (1.04), the value that would follow if an exponential distribution was at hand. A similar analysis of time periods between termination of war revealed a series of Weibull-distributions.
- 14) Houweling and Kuné (1984) very briefly touch upon ideas like ours: »Consequently, if it is found that, within a specified interval of time, outbreaks of war are distributed according to the poisson law, this finding by itself does not imply that various subintervals are homogeneous with respect to the causes of war.«

A similar way of thinking is set forward in an article in the *American Journal of Political Science* (1985, pp. 47-68) by Claudio Cioffi-Revilla in his »varying force model«, that, by the way, has many things in common with the procedure expounded here.

Faber, Houweling and Siccama (1983) seem to think that there is an inherent contradiction between Poisson processes and the notion of diffusion. On the contrary, in physics the Poisson distribution is the normal model of a diffusion process, while the Weibull distribution has been

- shown to be (within specified limits of parameters) the proper model of diffusion of impulses and particles in amorphous matter like glasses and liquids. (Voetmann Christiansen, 1986, 42).
- 15) The inspiration for this view has come from modern linguistic theory (Paul Ricoeur, *Sprogfilosofi*, Copenhagen, 1969-70): When you speak, the medium is the language as it is commonly used at that particular moment with all its words, meanings, grammar and syntax. However, the particular use of the language in a speech-act may be new and original. This new usage may be accepted by others and thus slowly would contribute to a change in the structure of the language (i.e. what used to be common usage of the language). The language as a structure constitutes a set of constraints and opportunities for oral or written expression, but it does not *determine* the speech act. There is room for personal interpretation, combinations and new ways of using it. However, most departures from conventional usage are either not adopted, or simply sanctioned. Sanctioning reveals the social structure, conditioning language. A similar view within a decision-making framework is expressed in Petersen, 1968.
 - 16) We have a few disagreements with Singer and Small. A discussion of the data-set will be published in Petersen and Holtermann (forthcoming).
 - 17) A sequence of the measures of waiting time is shown in a histogram at the end of this article. A serial correlation showed a correlation coefficient of -0.17.
 - 18) The test result was: $-\ln Q = 29.84$
 $df = 11$
(0.001)
 - 19) For every periodisation proposed by the authors cited, corresponding distributions were chosen and tested with a graph test and a Kolmogorov-Smirnoff test. If the distributions passed the test, the series were tested for stability of both shape- and scale parameters.
 - 20) Another example may be the policy of appeasement: The policy of appeasement was meant to be a means to integrate Nazi-Germany in a larger European community in the thirties, under the assumption that Hitler and Germany had only national claims to territory.
 - 21) It is interesting to see, that Brecher et al. (1988) note this fact as something special for the World War II period. This is consonant, with the idea exposed by Voetmann Christiansen that so-called »impulse-diffusion« is dependent on the »passive linear response of the matter« for its relaxation effect. At one point in time during the Second World War a Danish statesman stated that »Denmark would find its place in the new order in Europe.« Certainly a relaxation of conflict on terms acceptable for Nazi-Germany.
 - 22) Each distribution is tested with a graph test, a Kolmogorov-Smirnoff test, a test of autocorrelation, and a test of stability. The stability of the shape-parameters for all distributions is assured through a Q-test of all the distributions representing integrative periods and a similar test for all distributions representing disintegrative periods. The Q-tests for both groups of distributions show that we cannot refute the hypothesis that the shape-parameters are identical. The weighted mean value of the shape-parameter for those distributions representing integrative periods is 0.86 with a standard deviation of 0.09. For those distributions representing disintegrative periods the weighted mean value of the shape-parameters is 1.59 with a standard deviation of 0.15. Within each group there are three levels of scale-parameters. The overall stability is assured by the fact that we have a total of 8 parameters accounting for a total of 124 observations.
 - 23) The war in Tchad may be a candidate for inclusion in the series.
 - 24) As it is we may have something of the kind in the pattern after the initial phases of the both World Wars (1914-17, 1939-41). These years are the »break-points« where a new integrative process starts, but in both cases directly associated with a new integrative power structure, what we have called »the plateau«.
 - 25) There is a resemblance here with the period before and after the First World War, where we find a period of national liberation- or national »consolidation« wars both before and after the Great War.

List of literature

- Batty, M. (1985) Fractals-geometry Between Dimensions. *New Scientist*, April 1985.
- Bull, H. (1976) *The Anarchical Society*, London.
- Burns, T. and J. Flam (1987) *The shaping of Social Organization* London, Sage.
- Christiansen, P. Voetmann (1986) Amorf Dynamik og ventetidsmodeller pp. 39-52 in I.D. Petersen and A.F. Petersen (eds.) *Delhed og Helhed*. Festskrift til Iven Reventlow. Copenhagen, Forlaget Politiske Studier.
- Cohen, M.D., J.G. March & J.P. Olsen (1971) A Garbage Can Model of Organizational Choice. Copenhagen, Copenhagen School of Economics and Social Science.
- Cox, D.R. (1962) *Renewal Theory*. New York. Methuen.
- Craig, G.A. & A.L. George (1983) *Force and Statecraft*. Oxford, Oxford University Press.
- Deutsch, K.W. et al. (1957) *Political Community and the North Atlantic Area*. International Organization in the Light of Historical Experience. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Duus, H. (1988) Den russiske og sovjetiske politiske kultur. Working paper, Copenhagen, Institute of Political Studies.
- Faber, J.; H.W. Houweling & J.G. Siccama (1984). Diffusion of War. Some Theoretical Considerations and Empirical Evidence. *Journal of Peace Research*, vol. 21, No. 3, pp. 277-288.
- Gross, A.J. & V.a. Clark (1975) *Survival Distributions*. London, Wiley.
- Houweling, H.K. & J.B. Kuné (1984). Do Outbreaks of War Follow a Poisson-Process? *Journal of Conflict Resolution*, vol. 28, No. 1, pp. 51-61.
- Houweling, H.K. & J.G. Siccama (1983) Time-Space Interaction in Warfare: Some Theoretical and Empirical Aspects of the Epidemiology of Collective Violence, 1816-1980. Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Freiburg.
- Johnson, N.L. & S. Kotz (1970) *Continuous Univariate Distributions*. Boston.
- Mandelbroth, B. (1977) *The Fractal Geometry of Nature*. New York, Freeman.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1982) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen, Universitetsforlaget.
- Morrill, R. et al. (1988) *Spatial Diffusion*. London, Sage.
- Morgenthau, H. (1949) (1967) *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York.
- Pen, J. (1959) *The Wage Rate under Collective Bargaining*. Harvard University Press.
- Petersen, I.D. (1987) The Weibull Distribution in the Study of International Conflict. pp. 177-191 in P.G. Bennett (ed.) *Analysing Conflict and its Resolution*. Some Mathematical Contributions. Oxford, Clarendon Press.
- Petersen, I.D. (1980) *The Dynamic Laws of International Political Systems, 1823-1973*. Copenhagen, Forlaget Politiske Studier.
- Petersen, I.D. (1968) Interaktionsprocessen som bindeled imellem beslutnings- og magtteori. *Økonomi og Politik*. 1968, No. 1, pp. 29-62.
- Richardson, L.F. (1944) The Distribution of Wars in Time. *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 107, No. 3-4, pp. 242-250.
- Richardson, L.F. (1960) *Statistics of Deadly Quarrels*. London, Steven and Sons.
- Rosecrance, R.N. (1963) *Action and Reaction in World Politics*. International Systems in Perspective. Boston, Little Brown and Company.
- Scott, W.R. (1981) *Organization*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.
- Singer, J.D. & M. Small (1972) *The Wage of War, 1816-1965*. A Statistical Handbook. New York, John Wiley and Sons.
- Singer, J.D. & M. Small (1982) *Resort to Arms*. International and Civil Wars, 1816-1980. London, Beverley Hills, Sage Publications.
- Wilkenfeld, J.; Brecher, M. & S. Moser (1988) *Crisis in the Twentieth Century*. Handbook of Foreign Policy Crisis. Vol. I-II, Oxford, Pergamon.
- Wright, Q. (1965) *A Study of War*. Chicago, University of Chicago.

Tabula gratulatoria

Niels Due Abrahamsen, Vanløse
Henrik Adrian, Måløv
T. Agersnap, Roskilde
Esbén Albrechtsen, Nivå
Thorbjørn Ancker, København
Bodil Nyboe Andersen, København
Tuk Andreasen, Tønder
Valter Angell, Oslo
Nils Astrup, Kastrup
Robert Astrup, Roskilde
Thorkil Axelsen, Herning
Hans Bagger, Frederiksberg
Søren Bald, Humlebæk
Ellen Bastholm, Birkerød
Sv. Cedergreen Bech, Gentofte
Jørgen Beck, Roskilde
Jens Bencke, Charlottenlund
Ove Benn, Risskov
A.W. Bentzon, Roskilde
Erik Beukel, Odense
Tage Bild, Albertslund
Lars Bille, Rødovre
Lars Billekop, Valby
Ritt Bjerregård, Odense
Bjerringbro Gymnasium, Bjerringbro
Mogens Blegvad, København
Jens Anton Bloch, Værløse
Peter Bogason, Rungsted Kyst
Finn W. Borgen, København
Walter Boss, Hørsholm
Elsebeth Brander, Aalborg
Per Bregengaard, København
Henning Bregnsbo, København
Peter Brückner, New York

Tom Bryder, Lund
Claus Bryld, Frederiksberg
Kjeld Erik Brødsgaard, København
Lasse Budtz, København
Poul Bøgh, Odense
Bent Christensen, Vanløse
Erik Christensen, Aalborg
Niels R. Christensen, Virum
Svend Aage Christensen, København
Søren Møller Christensen, København
Niels Finn Christiansen, Vanløse
Gunnar Bo Clausen, Gislev
H.P. Clausen, Højbjerg
Michael H. Clemmesen, København
Bodo J. Crenzien, Espergærde
Anne Dahlberg, Albertslund
Drude Dahlerup, Århus
Merete & Troels Dahlerup, Højbjerg
Nan Dahlkild, Vanløse
Thomas Dalager, København
Erik Damgaard, Århus
Søren Deleuran, Brønshøj
Hans Erik Duckert, Klampenborg
Vibeke Due, Hvidovre
Carsten Due-Nielsen, Klampenborg
Henning Duus, Ballerup
Peter Dyvig, London
Hans Egelund, Virum
Lisbeth Egsmose, Hellerup
Jørgen Elklit, Viby
Gerda Faber, Hinnerup
Ib Faurby, Tåstrup
Hans B. Feddersen, Århus
Ole Feldbæk, Charlottenlund

Troels Fink, Aabenraa
 Egil Fivelsdal, Holte
 Ole L. Frantzen, Frederiksberg
 Frederiksberg Seminarium, Frederiksberg
 Frederiksberg Studenterkursus, Frederiksberg
 Bjarne W. Frederiksen, Risskov
 Kurt Fredsgaard, Tørring
 Andreas Frehr, Rungsted Kyst
 Hans Gammeltoft-Hansen, Frederiksberg
 Carl-Axel Gemzell, Lund
 Gladsaxe Tekniske Skole, Søborg
 Kjell Goldmann, Stockholm
 Henning Gottlieb, Frederiksberg
 Jens Jacob Kirkegaard Gregersen, Vedbæk
 Haderslev Katedralskole, Haderslev
 Flemming Normann Hansen, Rønne
 Frank Hansen, Køge
 Holger Bernt Hansen, Birkerød
 Leif Hansen, Frederiksberg
 Madeleine Preben Hansen, Charlottenlund
 Ole Slot Hansen, København
 Viggo Ørby Hansen, Smørum
 Conrad Harhoff, Haderslev
 Vello Helk, Birkerød
 Helsingør Gymnasium, Helsingør
 Per Henriksen, Randers
 Anne Dorte Hermansen, København
 Dagfrid Hermansen, Oslo
 Klaus Hersaa, København
 Jens Hoff, Frederiksberg
 Holbæk Seminarium, Holbæk
 Svend Honoré, Skovlunde
 Birthe Rønn Hornbech, Brøndby Strand
 Kazuyuki Hoshino, København
 Torben Huss, København
 Grethe Ilsøe, Valby
 Institutt for Forsvarsstudier, Oslo
 Institut for Historie og Samfundsvidenskab, Roskilde Universitetscenter
 Historisk Institut, Københavns Universitet
 Institut for Samtidshistorie, Københavns Universitet
 Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
 Helge Jacobsen, København
 Huguette Jacobsen, Helsingør
 Uffe Jakobsen, København
 Ellen Jans, Dragør
 Erik Kjeldsted Jensen, Sorø
 Frede P. Jensen, Hellerup
 Jacob B. Jensen, Odder
 Johnny Møller Jensen, Randers
 Kirsten Jensen, Fredensborg
 Kirsten Jensen, Frederiksberg
 Mette Jensen, Albertslund
 Sven Højgaard Jensen, Lemvig
 Søren Jensen, København
 Jørn Jepsen, Nakskov
 Magnus Jernecu, Lund
 Willy Johannsen, København
 Adam Johansen, København
 Henning Bech Johansen, Nakskov
 Lars Nørby Johansen, Klampenborg
 Viggo Jonassen, Risskov
 Aksel Jørgensen, Birkerød
 Allan Jørgensen, Greve
 Andreas Jørgensen, Esbjerg
 Bent Jørgensen, Aalborg
 Bent R. Jørgensen, Frederiksberg
 Caspar Jørgensen, København
 Eigil Jørgensen, Washington
 Erik Jørgensen, Birkerød

Erik Stig Jørgensen, Valby
Knud Erik Jørgensen, Birkerød
Mogens Fuchs Jørgensen, Sorø
Torben Beck Jørgensen, Hørsholm
Christer Jönsson, Lund
Søs & Tage Kaarsted, Odense
Peter Karnøe, Frederiksberg
Hans Kirchhoff, Espergærde
Jannie Kirchhoff, Brønshøj
Olav F. Knudsen, Oslo
Det kongelige Bibliotek, København
Det kristne Gymnasium, Ringkøbing
Torben Krogh, København
Erik Kromann, Flensborg
Klaus Krøigaard, Rødovre
Jørgen Kühl, Åbyhøj
Peter Kuhlman, Gentofte
Karsten Kunov, Vanløse
Jan Henrik Køber, København
Karl Christian Lammers, København
Landsarkivet for Nørrejylland,
Viborg
Landsarkivet for Sjælland, Kø-
benhavn
Morten Lange, Holte
Ole Lange, Søborg
Claus Larsen, København
Niels Gottlieb Larsen, Lyngby
Steffen Larsen, Hillerød
Thomas Larsen, København
Viggo Larsen, Hinnerup
Birger Lauersen, København
Vagn Prahl Lauersen, København
Sven-Erik Lauridsen, Kolding
Svend Erik Lausten, Hillerød
Holger Lavesen, Hørsholm
Pierre Lemaitre, København
Roger Leys, København
Klaus Liebing, Vanløse
B. Fr. Lindhardt, Odense

Jens Lohmann, København
Thomas Lous, Vanløse
Claes Ludvigsen, Rønne
Andreas Lund, Haslev
Kay Lundgreen-Nielsen, Odense
Tove Lunøe, Frederiksberg
Lise Lyck, Ballerup
Finn Løkkegaard, Værløse
Lissi Madsen, Søborg
Benedicte Maegaard, København
Marinens Bibliotek, København
Jens Michaelsen, Holbæk
Ole Mortensen, Brønshøj
Philip B. Mortensen, Odense
Steen Juul Mortensen, Herning
Anders Monrad Møller, København
Bjørn Møller, København
Otto E. Møller, Vedbæk
Søren Mørch, Odense
Niels-Jørgen Nehring, Charlottenlund
Erland Kolding Nielsen, Virum
Hans Jørgen Nielsen, Nivå
Henning Nielsen, Vissenbjerg
Henning Spure Nielsen, Århus
Henrik Skovgaard Nielsen, Vedbæk
Henrik Nielsen, Bangladesh
Ib M.C. Nielsen, Frederiksberg
Johs. Nielsen, V. Skerninge
Jørgen Nielsen, Skive
Ole Fjord Nielsen, Hjortshøj
Ole Lund Nielsen, København
Per Nielsen, Odense
Peter Michael Nielsen, København
Terkel T. Nielsen, Hillerød
Torben Stener Nielsen, Kolding
Henrik S. Nissen, Vanløse
Vagn Nyhuus, Roskilde
Helge Nørregård, Odense
Odense Universitetsbibliotek

Chr. Oldenburg, Ålsgårde
Bjarne Falch Olesen, Århus
Laust Wium Olesen, Haderslev
Gorm Rye Olsen, Valby
Per Boserup Olsen, Næstved
Rikke & Olaf Olsen, København
Tine Ottesen, Valby
Morten Ougaard, Århus
Ebba & Mogens N. Pedersen,
Rynkeby
Hans Pedersen, Hellerup
Jørgen Dige Pedersen, Århus
Kim Kryger Pedersen, Arden
Lis Pedersen, Skive
Susanne Pedersen, København
Thomas Pedersen, Glostrup
Gert Petersen, Albertslund
Niels Petersen, Brønshøj
Viggo Plum, Roskilde
Carl-Peter Poulsen, Charlottenlund
Hans Priemé, Hellerup
Henrik Qvist, Aasiaat
Jørgen Qvistgaard, Nykøbing F.
Edit Rasmussen, Frederiksberg
Erik Rasmussen, Højbjerg
Lis Rasmussen, Frederiksberg
Marianne Rasmussen, Nærum
Per Rasmussen, Charlottenlund
Roland Rasmussen, Viby
Sommer Raunkjær, Frederiksberg
Lorenz Rerup, Roskilde
Erik Reske-Nielsen, Åbyhøj
Ribe Katedralskole, Ribe
Rigsarkivet, København
Olav Riste, Billingstad
Niels Erik Rosenfeldt, København
Roskilde Katedralskole, Roskilde
Anne-Grete Rovbjerg-Hansen, Frederiksberg
Mogens Ryberg, Vodskov

Tove Røikjær, Åbyhøj
Peter Røjel, Bagsværd
Steen Sauerberg, København
Anker Schjerning, Slagelse
Aage Schmidt, Aalborg
Flemming Schmidt, Horsens
Fritz Schultz, Frederiksberg
Tøger Seidenfaden, København
Jørgen Sevaldsen, Nivå
Niels Chr. Sidenius, Århus
Viggo Sjøqvist, Virum
Mette Skak, Århus
Kjell Skjelsbæk, Oslo
Gunnar Skogmar, Roskilde
Inge & Vagn Skovgaard-Petersen,
Hellerup
Thorkil Smitt, Skibby
Dansk Selskab for Statskundskab,
København
Niels Kristian Steensberg, Lejre
Henrik Stevnsborg, København
Peter Stolt, Hørsholm
Kamma Struwe, København
Therkel Stræde, Bochum
Carl-Einar Stålvant, Stockholm
Sune Finn Sunesen, Roskilde
Svendborg Gymnasium, Svendborg
Svend Erik Svendsen, København
Annelise Svennow, Marslev
Palle Svensson, Århus
Per Søgaard, København
Axel Kjær Sørensen, Brabrand
Carsten Lehmann Sørensen, Århus
Henning Sørensen, Lyngby
Niels Ross Sørensen, Qaqortoq
Birgit & Niels Thomsen, Klampenborg
Jens Thomsen, Hørsholm
Kirsten Thomsen, Kokkedal
Helle Thune, Nykøbing F.

Jens Henrik Tiemroth, Holte
Henrik Tjalve, Svendborg
Annette Toft, Hørsholm
Lise Togeby, Århus
Niels-Henrik Topp, København
Christian Tortzen, Kettinge
Elzbieta Tromer, København
Ole Tuxen, Korsør
Anders Uhrskov, København
Mogens Underbjerg, Roskilde
Varde Gymnasium, Varde
Tim Velschow, København
Tage Vestergaard, København
Vestjysk Gymnasium, Tarm
Søren Villadsen, Roskilde
Egon Villumsen, Fredensborg
Holger Villumsen, Bjerringbro

Søren Vinterberg, København
Søren Vinther, Rungsted Kyst
Susanne Vogelius, Hedehusene
Lyngmann Wang, Nykøbing Falster
Zakarias Wang, Hoyvik
Michael Wern, København
John Willumsen, Bagsværd
Torben Winkler
Adam Wolf, København
Michael Wolfe, Roskilde
Torben Worre, Espergærde
Jørgen Zachariassen, København
Jens Ødegaard, Viby
Clemens Stubbe Østergaard, Århus
Leif Østerholt, Holbæk
Aalborg Universitetsbibliotek,
Aalborg
Kai Aalbæk-Nielsen, København

»Danmark og det internationale system« indeholder essays og afhandlinger inden for dette brede tema. Forfatterne er alle politologiske forskere, der har taget imod udfordringen til at belyse historiske, teoretiske og politisk-strukturelle aspekter af dette tema. Indholdet er blevet nye overvejelser, nye synsvinkler og ny kritik.

Blandt de spørgsmål der stilles kan nævnes: *Er Danmark fortsat et lavspændingsområde? Er Danmark ved at glide væk fra Norden? Den militære magts betydning i den internationale politik. Muligheder og begrænsninger i småstaternes udenrigspolitik. Baggrunden for den sikkerhedspolitiske debat i Danmark. Internationaliseringen af de politiske partier.*

Bogen er således uundværlig for dem, der interesserer sig for den videnskabelige udforskning af den internationale politik på en tilgængelig måde og med fokus på Danmark.

Redaktion Bertel Heurlin og Christian Thune

