

kan bidrage til en begrundelse. Men svagheden i argumentationen ligger efter min mening i, at Fink atter benytter begrebet »de allierede« i stedet for at sige »den franske regering«. Thi det var her, problemet lå. De tilløb til uvilje, der fandtes på engelsk side, var rent forbigående, hvis de overhovedet eksisterede. Englændernes »common sense« i udenrigspolitiske spørgsmål bevirkede, at forholdet til den danske regering hurtigt normaliseredes.

En af Finks anklager mod Scavenius er, at han ikke officielt ville give udtryk for Danmarks taknemmelighed over for sejrherrene, der havde gjort det muligt for sønderjyderne at vende hjem. Fink kan nok have ret i, at en sådan gestus måske kunne være taktisk klog. Men på den anden side var sagen næppe af større betydning. Det var såvist ikke af hensyn til Sønderjylland eller Danmark, at krigen mod det tyske kejserrige var blevet ført. Og Scavenius' modargument, at det var værdigere for den danske regering at holde sig tilbage i denne sag, kan ikke uden videre afvises. Der var altid den fare, at en sådan erklæring fra den påståede tyskvenlige regering Zahle ville blive stempet som det rene hykleri og som et usmageligt udtryk for opportunisme.

Det er nok sandsynligt, at en mere franskorienteret dansk udenrigsminister ville have opnået større prestige i Paris, men om dette ville have været en fordel på længere sigt, kan i det mindste diskuteres.

Ingen dansk politiker så klarere end Scavenius, at den franske efterkrigs politik byggede på sand, fordi den beroede på illusionen om, at Frankrig havde vundet krigen. Storbritanniens og senere USA's krigsdeltagelse havde camoufleret den kendsgerning, at uden disse to magter havde Frankrig tabt i 1914 eller i hvert fald i 1915–16.

Set ud fra en realpolitisk vurdering gjaldt det for Danmark om at holde Frankrig så meget på afstand, at forholdet

til det nye Tyskland ikke blev afgørende kompromitteret. Det var i længden den for landet mest fordelagtige politik.

Endelig kan man spørge: hvad ville der være vundet ved at fjerne Scavenius, når det var regeringen Zahle, de inden- og udenlandske modstandere ville til livs?

Heldigvis holdt såvel regeringen som dens udenrigsminister, indtil den nye grænse af 1920 var sikret. Om begivenhederne i dette år vil det afsluttende bind handle.

Viggo Sjøqvist

Barbara G. Haskel: *The Scandinavian Option. Opportunities and Opportunity Costs in Postwar Scandinavian Foreign Policies.* (Universitetsforlaget, Oslo, 1976). 266 s.

I en række artikler i nordiske og internationale politologiske tidsskrifter har Barbara Haskel, der nu er ansat ved McGill University, Montreal, forlængst placeret sig som en kyndig iagttagelse af det nordiske samarbejde. Nu har Universitetsforlaget udsendt en revideret udgave af den afhandling, hvormed hun i 1972 erhvervede Ph.D.-graden ved Harvard University. Bogens tema er ikke nyt, men til gengæld essentielt: Hvorledes kan det være, at det nordiske samarbejde trods alle mulige forudsætninger i form af kulturelle, sociale og politiske lighedspunkter mellem landene er forblevet på et yderst uforpligtende plan? For at besvare dette spørgsmål gennemfører forfatteren parallelle analyser af to mislykkede integrationsforsøg, det nordiske forsvarsforbund 1948–49 og den nordiske toldunion i slutningen af 1950'erne samt af to »succeser«, gennemførelsen af den nordiske pasunion og af det fælles arbejdsmarked i midten af 1950'erne.

Analysen indledes med en kort teoretisk diskussion, hvorunder forf. noget hastigt forkaster de analyserammer, der hidtil har behersket integrationsforskning

gen, f.eks. neo-funktionalismen, til fordel for en analyse af »the »logic« of the decision situation, that is, the dilemmas confronting decision-makers« (p. 29). »This approach asks what questions *they* (beslutningstagerne) *would have had to have asked ... if they had proceeded rationally ...* Next it attempts to ascertain ... what answers ... the actual decision-makers seem to have given ... Thirdly it asks: Why did they answer this way? (p. 30 fremhævnings i original)«. Hovedsigtet med analysen er således klart rettet mod det intellektuelle aspekt af beslutningsprocessen. I betragtning af, at Barbara Haskel så markant placerer sig som tilhænger af den såkaldte rationelle aktør-model, kan det næppe undre, at hun finder sine centrale begreber i økonomien, f.eks. *opportunity cost*-betragtningen. Denne approach må siges at være i modstrid med flere nyere tendenser i politologien, og dens begrænsede rækkevidde må da også straks påpeges. Ved at opfatte udfaldet af de nordiske forhandlinger, f.eks. om forsvarsforbundet, som bestemt udelukkende af de involverede beslutningstagergruppers relative »pris- og omkostningsberegninger« på de forskellige løsningsmuligheder, der forelå, udelukkes en række andre forklaringsmuligheder bevidst. Tredie led i ovenanførte beskrivelse af forfatterens sigte – at *forklare* beslutningstagernes vurderinger af situationens hovedspørgsmål – er da også klart det, der står svagest i bogen.

Tre spørgsmål konstituerer efter forfatterens mening beslutningssituationen i 1948–49: USA's forventede reaktion på et nordisk forsvarsforbund, dets afskrækkende virkning og den indre politiske situation omkring forbundet. Det er Barbara Haskels hovedtese på grundlag af de nordiske beslutningstageres »bevarelse« af disse tre hovedspørgsmål, at der faktisk eksisterede forudsætninger for enighed med udgangspunkt i de to første problemer, men at de norske beslutnings-

tageres vurdering af deres interne situation ødelagde denne mulighed. Forfatteren hæfter sig her ved statsminister Gerhardsens accept af den såkaldte Karlstad-formel i jan. 1949, ifølge hvilken der skulle dannes et fritstående forsvarsforbund, som nok skulle være sikret amerikansk velvilje samt våbenleverancer på acceptable vilkår, men som ellers skulle være fritstående i forhold til Atlantpagten. Få uger senere – i forhandlingerne i København – stillede nordmændene sig som bekendt på det standpunkt, at der derudover måtte stabsforhandlinger til med amerikanerne for nærmere at skabe sikkerhed om USA's reaktion i tilfælde af et angreb på de nordiske lande. Haskel forklarer denne kovending med, at Gerhardsen i mellemtiden blev overbevist om, at forsøg på at sondere den amerikanske holdning til et fritstående forbund sandsynligvis ville mislykkes, og ydermere at dette ville skabe en sådan animositet mod USA i Arbejderpartiet, at et påfølgende forsøg på at skabe tilslutning til optagelse i Atlantpagten ville kunne falde. Risikoen ville altså være, at såvel den højest som den næsthøjest prioriterede løsning ville umuliggøres. Hypotesen er besnærende, men næppe særlig holdbar. Det empiriske belæg for den er svagt i forhold til den alternative hypotese, at Gerhardsen simpelthen blev overtalt af de personer i regering og parti, som længe havde satset på en atlantisk løsning, og som hidtil havde tegnet norsk udenrigspolitik. Som påvist i en nylig artikel af Krister Wahlbäck i *Internationella Studier* (1976, nr. 5) tyder netop frigivne amerikanske dokumenter klart i retning af, at i hvert fald udenrigsminister Lange og forsvarsminister Hauge allerede fra foråret 1948 arbejdede herfor.

Hovedinteressen i dette som i de øvrige afsnit er klart rettet mod de norske politikeres holdning. Der er dog også en række betragtninger vedrørende den danske politik, der fortjener at blive diskuteret.

Haskel gør f.eks. en del ud af at forklare forskellene mellem Danmarks og Norges politik over for Atlantpagten i 1948 med, at Danmark på grund af Grønland var sikker på at kunne få en invitation til at blive medlem, mens Norges position var mere usikker. Det er givet, at Grønland betød meget for USA, og at danske politikere var helt på det rene hermed. Udenrigsminister Byrnes havde således i dec. 1946 overrakt Gustav Rasmussen et memorandum, hvori USA som den for alle parter bedste løsning på problemet fremsatte et forslag om simpelthen at købe Grønland (State Department, Decimal File 1945-49: 840.20/1-1747), og så sent som i foråret 1948 havde Danmark med nød og næppe undgået, at USA fremsatte forslag til en ny Grønlands-traktat (smst.: 859B.20/2-348 og 859B.20/3-1248). Men Norge kunne heller ikke være i tvivl om, at USA også havde meget kraftige interesser i at få dette land med. Fra september 1948 var Norges (og Danmarks) medlemskab af NATO i hvert fald i realiteten afgjort for såvidt angår USA's holdning. Forskellen i politik skal derfor snarere findes i det forhold, at Norge kraftigere og på et tidligere tidspunkt udviklede en præference for en atlantisk løsning; mens det for Norge hurtigt blev af største betydning at holde denne option åben, var de danske beslutningstageres snarere optaget af at hindre, at optionen præsenterede sig officielt og derved komplicerede den vanskelige situation omkring de nordiske forhandlinger.

Endvidere forklarer Haskel regeringens relative passivitet både over for vestmagterne og Norden (udover den aktivitet, der var betinget af mæglerrollen) ved en grundfæstet, historisk bestemt skepsis over for muligheden for at få ikke så meget allierede som allierede, hvis garantier var noget værd (p. 74-75). Regeringens passivitet kan under denne synsvinkel ses som »a technique for obtaining politically reliable information« (p. 75).

Mens den første iagttagelse givetvis rammer noget meget centralt i både Hedtofts og Gustav Rasmussens vurdering af Atlantpagtens muligheder, så er det ikke umiddelbart indlysende, hvorfor den passive positur skulle være bedst egnet til at skabe et realistisk billede af mulighederne, rent bortset fra at der ikke er noget klart empirisk belæg for tolkningen. Bl.a. kan man henvise til, at Norge valgte den stik modsatte strategi til at løse sit usikkerhedsproblem. Igen er det rimeligst at lægge vægt på regeringens nordiske præference – der skulle intet foretages på den atlantiske front, der kunne forstyrre den uhyre vanskelige opgave, der lå i at finde en formel, som både nordmænd og svenskere kunne enes om. Et andet forhold, som Haskel ikke nævner, men som utvivlsomt spillede ind i den nordiske strategi, var Danmarks militære svaghed, som ikke afgav basis for en rolle, der gik ud over den velmenende mæglers.

Forfatterens analyse af den interne danske politiske situation og dens rolle for regeringens vurdering af de eksterne muligheder forekommer realistisk. Hun påpeger f.eks., at regeringen i forhold til venstre og konservative stod relativt frit, idet den – de to partiers sympatier for en »norsk« politik til trods – kunne være temmelig sikker på, at de ville stemme for også en nordisk løsning; hensynet til de radikale, hvis støtte var nødvendig i den almindelige lovgivning, og som i sidste øjeblik (jan. 1949) accepterede en nordisk løsning, kunne derfor tillægges en større vægt.

Sammenfattende synes den af Barbara Haskel valgte approach at åbne for nogle interessante perspektiver på emnet, omend deres force klart ligger i analysen af beslutningsprocessens intellektuelle sider. Måske kunne man have ønsket en mere rigoristisk anvendelse af den i form af en systematisk sammenligning af alle nationale beslutningstageres »omkostningsberegninger« af alle de løsningsmu-

ligheder, der lå i situationen, altså NATO, forskellige tænkelige former for et nordisk forbund, og status quo. På den anden side er der vel grænser for, hvad man kan forvente af en analyse, der kun fylder 50 sider.

De øvrige cases er mindre interessante ud fra en dansk synsvinkel; analysen af den nordiske toldunion er næsten udelukkende koncentreret om den norske regerings overvejelser, mens fremstillingen af pasunion og fælles arbejdsmarked koncentrerer sig om arbejdet i den nordiske samfærdselskomité. For begge undersøgelser gælder det dog, at mange interessante synspunkter bliver anlagt, ligesom de nok giver et bedre billede af »normal-situationen« inden for det nordiske samarbejde. For disse, som for undersøgelsen af det nordiske forsvarsforbund gælder det, at de er baseret på et meget stort nordisk såvel som engelsksproget materiale, og at fremstillingen – med visse undtagelser – overalt er omhyggeligt underbygget. Specielt vedrørende spørgsmålet om forsvarsforbundet er der nu ved at komme en mængde materiale frem, som giver fremtidige forskere langt bedre arbejdsvilkår end dem, Barbara Haskell har haft. Bl.a. er State Department's enorme arkiver nu åbne for forskningen, og også her i Norden synes tidligere tiders overdrevne sekretesse at være på retur. Dette vil dog ikke gøre denne bog uaktuel. Dens styrke ligger i præsentationen af en analyse måde, hvis potentiale langt fra er udtømt.

*Nikolaj Petersen*

Jørgen Elklit, Johan Peter Noack og Ole Tonsgaard: *Nationalt tilhørsforhold i Nordslesvig. Resultater fra en interviewundersøgelse. (Acta Jutlandica XLIX. Samfundsvidenskabelig serie 14, Århus 1978). 275 s.*

Denne bog er hovedrapporten fra et forskningsprojekt, der oprindeligt hed:

den sønderjyske vælgeradfærdsundersøgelse 1971, en interviewundersøgelse af holdninger hos et udsnit af den nordslesvigske befolkning før og efter folketingsvalget 1971, der blev det sidste folketingsvalg, hvor det tyske mindretals parti, Slesvigsk Parti, opstillede. Der er tidligere publiceret to undersøgelser med beslægtet emne, nemlig Kaare Svalastoga og Preben Wolf: *En by ved Grænsen* (1963), der bygger på en undersøgelse i Tønder 1958, og Kai Detlev Sievers (hrsg.): *Beiträge zur Frage der Ethnischen Identifikation des Bundes deutscher Nordschleswiger* (1975), der som grundlag alene har medlemmerne af de tysksindede nordslesvigeres overordnede organisation. Men den her foreliggende undersøgelse, der er forestået af to medarbejdere ved Institut for Statskundskab og én fra Institut for Historie ved Aarhus Universitet, er den mest omfattende og bedst underbyggede i sin art med en omhyggelig og kritisk fremlæggelse af kildegrundlaget og ræsonnementerne bag de forskellige konklusioner. En del af konklusionerne i undersøgelsen bekræfter hidtil gængse forestillinger, som det i sig selv er værdifuldt at få konkret underbygget. Hertil kommer, at mange resultater i undersøgelsen sikkert også vil interessere og forbavse selv erfarne iagttagere af de nationale forhold.

Ved undersøgelsen indsamledes især materiale, der kunne give grundlag for en måling af respondenternes nationale tilhørsforhold, og materiale om det nationale tilhørsforholds tilblivelse, forholdet mellem de to nationale grupper, deres sociale sammensætning og klasseidentifikation, deres forhold til massekommunikationssystemet og endelig relationerne til det politiske system. Forfatterne definerer nationalt tilhørsforhold »som et specielt sæt af holdninger, som deles af medlemmerne af en national gruppe«, og for at få defineret respondenternes placering nationalt forsøges tilhørsforholdet til